

La migración en México

¿Un problema sin solución?

Legislando la agenda social



La migración en México: ¿un problema sin solución?

Colección Legislando la agenda social

*La migración en México:
¿un problema sin solución?*

Primera edición: septiembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección
Adriana Borjas Benavente
Mónica Bucio Escobedo

Cuidado de la edición
Alejandro López Morcillo

Corrección de estilo
Fernando Cruz Benítez

Diseño y formación
Alejandro López Morcillo

Asistencia editorial
Zuleima Durán Reyes
Daniela López Peña

ISBN: 968-9097-12-1

Av. Congreso de la Unión 66
Edificio G, Piso 3,
Col. El Parque, México, D.F.
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Índice

Presentación	7
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	9
Introducción	15
Migración: dimensión y factores de un fenómeno complejo <i>Gerónimo Gutiérrez Fernández</i>	23
Migrantes mexicanos: su impacto en la economía de Estados Unidos <i>Carlos González Gutiérrez</i>	31
Tendencias y experiencias de trabajo en torno a la migración <i>Gustavo Mobar Betancourt</i>	37
Migración y movilidad laboral en América del Norte (1994-2004) <i>Mónica Vereza de Yturbe</i>	47
El debate migratorio en Estados Unidos como fenómeno de opinión pública <i>Gerardo Cárdenas</i>	89
Los inmigrantes en Illinois y la orden ejecutiva de los nuevos americanos del gobernador Rod Blagojevich <i>José Luis Gutiérrez</i>	99

Familias binacionales y estrategias de integración <i>Juan Salgado Maldonado</i>	107
Los mexicanos en Houston <i>Félix Rodríguez Ortiz</i>	115
Situación local y riesgos de las legislaciones estatales <i>Juvencio Rocha</i>	121
Los mexicanos emigran o el sexenio de las oportunidades <i>Rosa María Avilés Nájera</i>	125
Los derechos de los mexicanos en el extranjero <i>Jaime Fernández Saracho</i>	133
Consensos para crear la ley de protección a migrantes <i>Adrián Alaníz Quiñones</i>	143
Propuesta para debatir y elaborar una agenda migrante o transnacional: objetivos, principios guía y procedimiento <i>Gerardo Albino González</i>	149
Hacia una política migratoria en la frontera sur de México <i>Ernesto Rodríguez Chávez</i>	157
Gobernar la migración: consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior <i>Ignacio Irazuzta y Guillermo Yrizar</i>	175
Acerca de los autores	217

Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

Legislando la agenda social tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías –que son ya intolerables– entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga
Vicepresidente de la Mesa Directiva
LIX Legislatura

Introducción

Vivimos en la era de las migraciones. No se trata de un fenómeno exclusivo de esta época, pero el crecimiento del volumen e intensidad de las personas que migran de un país a otro, en particular desde mediados de los años ochenta, permiten sostener dicha aseveración. De acuerdo con la Organización Internacional para la Migración, el número de migrantes en el mundo se duplicó entre 1965 y 2000, para pasar de 75 a 150 millones. Para 2002, la División de Población de las Naciones Unidas estimó que 185 millones de personas habían vivido fuera de su país de nacimiento por lo menos durante doce meses. Nunca antes en la historia de la humanidad un número tan amplio de personas había cruzado las fronteras nacionales.¹

La migración, intensa y compleja por sí misma, es un elemento señero de la globalización. Esta última se identifica principalmente como un fenómeno económi-

¹ Stephen Castres y Mark J. Millar, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 11-65.

co, pero sus repercusiones se resienten en muy diversos órdenes. Entre otras cosas, se caracteriza por la mayor intensidad de los flujos comerciales y de capitales internacionales; la disminución de la presencia pública del Estado; una mayor fuerza de las grandes corporaciones; y, entre otras cosas, por nuevas formas de lucha y ejercicio del poder político, el cual actúa y se retroalimenta de los fenómenos internacionales.

Para muchos observadores esto significa que estamos en el umbral de una transformación sistémica: el orden global basado en los estados nacionales está cambiando, enfrenta nuevos problemas, al mismo tiempo que los añejos todavía se mantienen sin solución. Hoy en día, al mismo tiempo que el nacionalismo enfrenta las identidades particulares más resistentes, tiene ante sí el reto de los mercados mundiales, como lo expresara Alain Touraine. Los procesos migratorios, en franca oposición al control estatal, están desarrollando nuevas formas de interdependencia, de cooperación bilateral y están construyendo sociedades binacionales.

La migración de mexicanos hacia el exterior, en particular a Estados Unidos, es una muestra cabal, incluso amplificadora, de estos fenómenos, como lo muestran los trabajos recopilados en *La migración en México: ¿un problema sin solución?*,² donde se reúnen los análisis y las propuestas de los expertos que se desempeñan en la academia, en los órganos legislativos, en el Poder Ejecutivo y, de manera destacada, de cinco mexicanos

² Este libro contiene las ponencias presentadas durante el foro que, con el mismo nombre, se llevó a cabo el 26 de abril de 2006 dentro del ciclo *Legislando la Agenda Social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de Efrén Arellano Trejo.

que han vivido la experiencia de la migración y que se han convertido en dirigentes de sus comunidades o que desde agencias del gobierno estadounidense impulsan programas de atención a los migrantes.

La coyuntura internacional en la que se realizó este foro indicaba claramente la pertinencia de analizar y discutir estos temas. En marzo de este año había iniciado en el Senado estadounidense lo que se calificó como el debate migratorio más importante de los últimos 20 años. Cientos de miles de migrantes salieron a las calles de Estados Unidos, entre otras cosas para expresar su rechazo a las acciones persecutorias impulsadas por algunos legisladores (en particular en contra de la llamada iniciativa Sensenbrenner).

A la fecha, el congreso estadounidense no ha concretado ningún proyecto de ley para reformar su política migratoria ni el estatus jurídico de los millones de migrantes ilegales que radican en ese país.

No obstante, con una mayoría del Partido Republicano fue aprobada, el 29 de septiembre de 2006, una iniciativa para construir un muro doble sobre 1 200 km de la frontera con México, reforzar la patrulla fronteriza e instalar equipo electrónico de vigilancia. El gobierno mexicano y las organizaciones de migrantes en Estados Unidos se han inconformado con esta iniciativa. Las elecciones del próximo 7 de noviembre, serán un indicador clave de la forma en que este tipo de acciones son recibidas por la sociedad estadounidense.

Como se describe a continuación, el tamaño de la migración mexicana, la importancia que tiene para ambas economías y las tendencias previsibles en los próximos años, señalan la necesidad de continuar explorando nuevas formas para observar y atender este fenómeno en ambos lados de la frontera.

Las primeras cuatro ponencias tienen la virtud de mostrar y analizar el tamaño de la migración mexicana, los factores que la explican y las tendencias previsibles en los próximos años. El subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez Fernández, señala que 95% de los mexicanos que residen fuera del país se encuentran en Estados Unidos. Se trata de 11 millones de personas, de las cuales 57% son indocumentados. Sobre las causas que motivan este flujo migratorio destacan la profunda brecha entre los niveles de ingreso y las condiciones de empleo de ambos países, el creciente contacto entre comunidades y familias a ambos lados de la frontera, así como el ensanchamiento de las redes sociales y culturales de los mexicanos en aquella nación.

El texto de Carlos González Gutiérrez, director ejecutivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior, ofrece un perfil demográfico de los mexicanos migrantes, así como de su papel en la economía estadounidense. Explica que se trata de una población joven, con edad promedio de 34 años, un nivel de escolaridad mayor al promedio nacional y con cifras muy bajas de desempleo en Estados Unidos e incluso en México antes de migrar. Estos mexicanos contribuyen a la economía estadounidense con cerca de 635 mil millones de dólares al año, lo que constituye 5% del PIB de esa nación y 60% de la nuestra.

Gustavo Mohar Betancourt, director de asuntos internacionales de la Secretaría de Gobernación, asegura que aún cuando México lograra un crecimiento sostenido de 6% durante un periodo considerable, la curva demográfica y la integración de los mercados es tal que la dinámica de la migración mexico-estadounidense seguirá observándose. Sostiene que en los foros internacionales existe una tendencia a privilegiar el

punto de vista de los países que reciben migrantes y, frente a ello, relata la experiencia de la Conferencia Regional sobre Migración (Grupo Puebla), que desde hace 11 años ha reunido a representantes de los gobiernos de norte y Centroamérica en torno al análisis y debate sobre estos temas.

Esta sección concluye con el trabajo ampliamente documentado de la maestra Mónica Vereá de Yturbe, investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), el cual analiza los flujos migratorios a partir de las condiciones y políticas públicas derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Entre las conclusiones destaca que gracias a dicho tratado fue posible incrementar exportaciones, inversión extranjera y el flujo de remesas a México; sin embargo, sostiene que éstas no fueron suficientes para generar los niveles de empleo necesarios, incrementar los salarios y reducir las presiones por migrar a Estados Unidos. La autora propone una agenda mínima de siete temas susceptibles de ser retomados por funcionarios y legisladores, a fin de lograr una mejor negociación trilateral a favor de los trabajadores mexicanos.

En *La migración en México: ¿un problema sin solución?* convergen los textos de tres dirigentes de organizaciones de mexicanos en Estados Unidos y de funcionarios del gobierno de Illinois, también de origen mexicano, que trabajan en el desarrollo de programas y políticas públicas más favorables para los migrantes.

Gerardo Cárdenas presenta un texto propositivo sobre la agenda que podrían impulsar las organizaciones de migrantes. Entre otras cosas, se refiere a la necesidad de contar con un proyecto legislativo factible de ser aprobado por el Congreso de Estados Unidos; no se puede optar, dice, por un proyecto de “todo o nada”.

Además, menciona la necesidad de convencer a la opinión pública de la importancia económica de los migrantes y la trascendencia de ofrecerles una vía a la ciudadanía, fortalecer la alianza con los sindicatos y promover entre los nuevos residentes y ciudadanos la importancia de ejercer su voto.

José Luis Gutiérrez reseña la importancia que tiene en esta coyuntura la Orden Ejecutiva de Nuevos Americanos, firmada por el gobernador de Illinois, Rod Blagojevich, el 19 de noviembre de 2005. Con esta orden se creó la Oficina de Política y Abogacía de Nuevos Americanos, que se encarga de tender puentes con las organizaciones, de ejecutar programas públicos que favorezcan la integración de éstos, y de guiar el Proyecto de Política de los Nuevos Americanos.

Juan Salgado subraya la importancia de que las amplias movilizaciones que han sorprendido al mundo se convierten en participación electoral. Las organizaciones de migrantes, dice, empiezan a ser respetadas por los principales partidos políticos, por el caudal de votos que pueden representarles. En su opinión, las elecciones de noviembre de 2006 son una oportunidad para mostrar la fuerza de los migrantes y el descontento hacia las propuestas persecutorias en contra de ellos.

Esta sección concluye con las intervenciones de Félix Rodríguez Ortiz y Juvencio Rocha, quienes coinciden en advertir que si bien a nivel nacional se ha logrado detener la aprobación de políticas antimigratorias, los estados de la unión tienen la capacidad para aprobar leyes locales perjudiciales contra los mexicanos indocumentados. El texto de Rodríguez incluye una serie de peticiones dirigidas al gobierno mexicano que podrían contribuir a mejorar la situación y las perspectivas de los mexicanos residentes en aquella nación.

El libro también recoge los trabajos de los ex diputados Rosa María Avilés Nájera y Jaime Fernández Saracho, quienes definen una serie de lineamientos básicos para la construcción de una política pública renovada en favor de los migrantes mexicanos. Rosa María Avilés Nájera hace un recuento de las recomendaciones de la CEPAL, entre las que destacan la protección a través de los tratados internacionales de todos los migrantes, la promoción de una mayor liberalización de la migración, el reconocimiento y estímulo de las contribuciones de los migrados al país de origen y el propiciar la vinculación entre las diferentes organizaciones.

El ex diputado Jaime Fernández explica el contenido medular de una iniciativa para reformar la Ley General de Población, que incluye la creación de un capítulo denominado “de los mexicanos en el extranjero”. La iniciativa propone garantizar la asistencia consular, incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación partidas específicas para la atención de los migrantes, en aspectos como educación, apoyo a migrantes desplazados, asistencia jurídica, apoyo a mujeres e hijos de migrantes y material de salud.

Adrián Alanís Quiñones, ex presidente de la Comisión de Población y Desarrollo del Senado de la República, expone el procedimiento de consulta y los contenidos principales de la Ley de Protección a Migrantes y sus Familias, que fue aprobada en el Senado de la República y turnada a la Cámara de Diputados.

Gerardo Albino González, a nombre de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero, expone los objetivos, principios y procedimientos para la integración de la agenda “México, país de migrantes”. En dicha agenda destaca la propuesta de que el Poder Legislativo forme un grupo de trabajo que

coadyuve a la formulación de diagnósticos y, en su caso, se impulsen iniciativas de ley dirigidas a actualizar las políticas del Estado en esta materia.

Finalmente, *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, presenta dos trabajos que permiten redondear los temas abordados en este libro.

Ernesto Rodríguez Chávez mira hacia la otra frontera, la frontera sur donde, en el 2004, ocurrieron más de un millón 200 mil cruces, y propone construir una política migratoria integrada por cuatro líneas básicas: facilitación de los flujos migratorios, protección de los derechos de los migrantes, contribución a la seguridad en la frontera y actualización permanente de la gestión pública y la legislación.

El trabajo de Ignacio Irazuzta y Guillermo Yrizar mira hacia el pasado. A través de un recuento de las acciones más recientes en materia de políticas públicas, de un repaso de lo que ha sido la historia reciente de este fenómeno y de la forma en que el Estado mexicano le ha hecho frente. Aporta una visión nutrida de la experiencia acumulada e incluyente del papel de México como un país de migrantes, pero también como receptor y paso de amplios contingentes provenientes de una de las regiones con mayor rezago social.

Si bien hoy en día no es posible atisbar la posibilidad de que los gobiernos de México y Estados Unidos puedan concretar un acuerdo binacional o leyes que respondan a la complejidad del fenómeno migratorio, las tendencias y los diagnósticos recopilados en este volumen dan cuenta de procesos irreversibles de integración y dependencia mutua. Estos procesos seguirán buscando, en la actual coyuntura o en el mediano plazo, una mejor expresión en el marco institucional y legal de ambas naciones.

Migración: dimensión y factores de un fenómeno complejo

Gerónimo Gutiérrez Fernández

Hablar de la migración y de su impacto en nuestro país nos obliga, necesariamente, a referirnos a la relación de México con Estados Unidos y, para ser más precisos, al fenómeno migratorio que se da entre ambos países.

Como es bien sabido, más del 95% de los mexicanos que residen fuera de México se encuentran en los Estados Unidos. Cálculos recientes de diversos organismos coinciden en señalar que hay poco más de 11 millones de mexicanos viviendo en nuestro país vecino, de los cuales 57% son indocumentados, situación que evidentemente nos plantea un reto bilateral apremiante. Se estima, asimismo, que un promedio de entre 450 y 500 mil mexicanos emigran cada año a Estados Unidos.

De acuerdo con la Oficina del Censo estadounidense, los mexicanos constituyen casi 30% de los extranjeros que residen en Estados Unidos y 3.3% de la población total de dicho país. En cuanto a los indocumentados, los mexicanos ocupan el primer lugar, con 57% del

total. Datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) indican que los mexicanos son el grupo más numeroso de inmigrantes en 29 estados de la Unión Americana, el segundo lugar en tres, y el tercer lugar en uno. Si bien se mantiene la concentración de mexicanos en ciertos estados y zonas urbanas, nuestros connacionales se distribuyen actualmente a lo largo y ancho de toda la geografía estadounidense.

En cuanto a la aportación económica en ambos lados de la frontera, por años los migrantes mexicanos han contribuido de manera relevante al desarrollo económico de sus comunidades de origen y de las que los han acogido. Para Estados Unidos, la fuerza laboral y el gasto que realizan los mexicanos en servicios como hipotecas, automóviles, telefonía, etcétera, resultan altamente significativos. De igual forma, el mercado hispano en general y el mexicano en particular han sido de los de mayor expansión en Estados Unidos. Estos datos sugieren la influencia que la población de origen mexicano ha adquirido en los ámbitos social y económico del país vecino.

Así, lo que hoy tenemos es una situación en la que el tema migratorio es uno de los elementos principales de las agendas de cada uno de los dos países, pero también un componente fundamental de la agenda bilateral. Más aún, el fenómeno migratorio es un elemento estructural de la relación bilateral, el cual presupone retos y oportunidades comunes. En consecuencia, la administración del presidente Vicente Fox ubicó desde un principio a la migración como una prioridad de su política exterior, e inició una serie de discusiones y negociaciones bilaterales que plantearon de manera precisa la necesidad de repensar la gestión del fenómeno migratorio entre ambos países. Así, desde

el año 2001 hemos venido trabajando con la firme convicción de que México y Estados Unidos requieren establecer mecanismos que permitan una migración legal, segura, ordenada y respetuosa de los derechos humanos, teniendo como principio rector a la responsabilidad compartida.

Como resulta cada vez más evidente en los dos países, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos es sumamente complejo y responde a diversas causas, entre las cuales destacan la complementariedad en materia laboral y en las dinámicas de población; el creciente contacto entre comunidades y familias en ambos lados de la frontera y el ensanchamiento de las redes sociales y culturales de los mexicanos en Estados Unidos; así como la brecha aún demasiado profunda entre los niveles de ingreso y las condiciones de empleo entre los dos países.

Hemos dado pasos importantes hacia la comprensión bilateral de que el *statu quo* ya no puede mantenerse, y se suman voces a favor del establecimiento de los mecanismos que permitan la renovada administración del fenómeno migratorio. Por supuesto, no paso por alto el hecho de que la aprobación de una reforma migratoria integral en Estados Unidos le daría un impulso fundamental a la necesaria construcción de los mecanismos que garanticen una mejor gestión del fenómeno migratorio entre los dos países.

Esto me lleva a un asunto que tiene enorme relevancia y que en todo momento debemos tener presente. Me refiero al contexto dentro del cual tiene lugar el debate sobre una posible reforma migratoria en los Estados Unidos, así como las discusiones bilaterales sobre la administración del fenómeno migratorio. Ese contexto está marcado, en los Estados Unidos, por la

preeminencia del tema de la seguridad. En ese sentido, incurriríamos en un error si soslayáramos, como en ocasiones creo que sucede en México, el peso que hoy tiene lo que yo llamo el binomio seguridad-migración. Por ningún motivo podemos ignorar las consecuencias de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 tanto para la política interna de los Estados Unidos como para su política exterior. Los atentados, hechos inequívocamente condenables, modificaron de manera contundente la manera en que la máxima potencia mundial se relaciona no sólo con sus vecinos sino con el mundo en general.

El debate sobre una reforma migratoria en el Congreso estadounidense se da, insisto, en ese marco en el que la seguridad es un elemento omnipresente. Y si bien es posible afirmar que en Estados Unidos existe hoy un consenso *de facto* sobre la necesidad de impulsar dicha reforma, aún no se logra un acuerdo entre los actores que sostienen que primero debe avanzarse en el aspecto de la seguridad, del control fronterizo y del reforzamiento de las leyes migratorias, y quienes sostienen que la migración y la seguridad deben avanzar en paralelo.

Desde la óptica del gobierno de México, y esto lo hemos dejado muy claro, se requiere una reforma integral que, sin descuidar las comprensibles preocupaciones sobre seguridad, incluya tanto un programa amplio de trabajadores temporales como la regularización de la condición migratoria de los millones de indocumentados que residen en Estados Unidos. Cabe destacar que, en general, los expertos en temas migratorios respaldan dicha conclusión sobre la necesidad de una reforma integral y coinciden en que debe contener los elementos que acabo de mencionar.

Desde el Ejecutivo mexicano hemos hecho hincapié en que una reforma enfocada exclusivamente a la seguridad no ofrece una solución viable para los retos actuales del fenómeno migratorio entre ambos países, pero debe quedarnos muy claro que cualquier reforma que sea aprobada por el Congreso estadounidense, así sea la más amplia y benéfica para los migrantes, incluirá un grueso componente en materia de seguridad. Y debe quedarnos claro, también, que tanto por ese componente de seguridad, como por el hecho mismo de que la migración representa un fenómeno de responsabilidad compartida, México debe asumir compromisos concretos de carácter lo mismo unilateral que bilateral.

Al respecto, México y Estados Unidos requieren no sólo incrementar la cooperación en materia migratoria, sino emprender esfuerzos para consolidar la institucionalización de dicha cooperación. En fecha reciente se presentó el estudio *La gestión migratoria México-Estados Unidos: Un enfoque binacional*, elaborado por un grupo de expertos de ambos países, en el que se propone que, en el marco de la integración creciente entre ambos países a partir de la economía y el comercio, se establezcan instituciones bilaterales, de cooperación práctica, que nos permitan una mejor administración del fenómeno migratorio.

Al tema de la cooperación bilateral se suma el de que México debe cumplir con sus propias responsabilidades; es decir, que debemos emprender la tarea interna de crear más y mejores empleos, de modo que se reduzcan los incentivos para migrar a los Estados Unidos. De igual modo, cada vez es mayor la insistencia en el sentido de que México tendrá que garantizar una reducción gradual de la migración indocumentada,

sobre todo en la medida en que se amplíen las vías legales, por ejemplo un programa de trabajadores temporales para laborar legalmente en Estados Unidos.

Afortunadamente, en México ya dimos un paso importante relacionado con los principales principios y compromisos que deben guiar una renovada política migratoria del país, los cuales quedaron plasmados en el documento *México frente al fenómeno migratorio*. Como se recordará, ese documento fue elaborado por un grupo de funcionarios de gobierno encargados de la gestión del fenómeno migratorio, senadores y diputados, académicos, expertos en asuntos migratorios y representantes de organismos de la sociedad civil, quienes realizaron un esfuerzo conducente a la consolidación de una política migratoria nacional, a partir de un diagnóstico y una plataforma comunes. El contenido del documento fue respaldado de manera formal y unánime por ambas cámaras del Congreso de la Unión, a través de puntos de acuerdo aprobados en las respectivas sesiones legislativas del pasado 16 de febrero de 2006.

Sobre el particular, yo quiero subrayar que *México frente al fenómeno migratorio* ofrece una clara evidencia de que en nuestro país sí hay posibilidades de llegar a acuerdos respecto de los temas que más importan al país. El que esta Soberanía y el Senado de la República respaldaran formalmente el documento otorgó un peso específico que ha rendido buenos frutos.

Con base en dicho texto, México manifiesta su voluntad de participar en la organización y administración de un programa de trabajadores temporales y de fortalecer políticas que incentiven la circularidad de la migración. México reconoce, asimismo, que en tanto un número importante de mexicanos no encuentre en

su propio país un entorno económico y social que le permita su pleno desarrollo y bienestar e incentive su permanencia, habrá condiciones para emigrar al exterior. Y, por último, México acepta que en la medida en que existan visas suficientes y oportunas para cubrir al mayor número posible de trabajadores y sus familias, el país debe asumir la responsabilidad de velar por que todo aquel que decida salir del territorio nacional lo haga por canales legales.

En relación con Estados Unidos, a través del documento hemos enviado una señal clara de que estamos dispuestos a asumir nuestras responsabilidades en materia migratoria, y esa aceptación ha tenido una muy buena recepción en nuestro país vecino. El pasado 20 de marzo, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó el contenido del documento en tres de los principales diarios estadounidense, *The New York Times*, *The Washington Post* y *Los Angeles Times*, con el objetivo de que los puntos de vista de México sean mejor conocidos y evaluados por los actores relevantes que participen en el debate migratorio en Estados Unidos.

Ahora bien, más allá del ámbito bilateral, hemos puesto en marcha un mecanismo regional que fortalece la cooperación en materia migratoria. Los secretarios de Relaciones Exteriores de México, Centroamérica, Colombia y República Dominicana han celebrado tres reuniones a fin de establecer una posición común en torno al tema migratorio. En esos encuentros se acordó tratar el fenómeno migratorio en la región desde una visión de responsabilidad compartida, reiterando que es necesario establecer canales que permitan una migración legal, segura y ordenada, capaz de brindar certeza jurídica para aquellos que se encuentran en forma indocumentada en los Estados Unidos.

Creo sinceramente que no podemos hablar de la migración como un problema sin solución, sino como un fenómeno social, económico y cultural que nos plantea retos que debemos enfrentar y oportunidades que nos conviene aprovechar. De entrada, como he explicado aquí, requerimos establecer los mecanismos que nos permitan administrar de mejor manera la migración que tiene lugar entre México y Estados Unidos y en la región en general. Foros como éste, en el que hoy participamos, resultan de mucha utilidad porque nos permiten entender mejor el fenómeno migratorio y ayudan a clarificar el rumbo que debemos tomar.

Migrantes mexicanos: su impacto en la economía de Estados Unidos

Carlos González Gutiérrez

Quisiera abordar cuatro temas de manera breve. Primero, el perfil de los mexicanos en el exterior. Como ustedes saben, esta población constituye una diáspora *sui generis* desde diversos puntos de vista, pues son 30 millones de personas de origen mexicano, incluyendo a 11 millones de inmigrantes. Se trata de personas que como la mayoría de nosotros nacieron en este país pero emigraron hacia Estados Unidos.

Un segundo rasgo emblemático de esta comunidad es que la mayor parte de esta población, más de la mitad, permanece en una situación de continua vulnerabilidad o indefensión debido al carácter indocumentado de su estatus migratorio. De los 11 millones de inmigrantes mexicanos que residen en Estados Unidos, 6 millones se considera son indocumentados.

El tercer rasgo definitorio de esta población es su dinamismo. A pesar de ser un mercado laboral *de facto* binacional, que se ha ido formando a lo largo de más de 100 años, y que comienza desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando los reclutadores estadounidenses

se llevaron trabajadores para ayudar a la construcción de ferrocarriles en el suroeste, sigue siendo una diáspora muy dinámica. Son flujos significativos que permiten el continuo reabastecimiento de nuevos migrantes, al punto de que el día de hoy se calcula que son más de 400 mil los mexicanos que deciden migrar hacia Estados Unidos cada año y estar ahí por un periodo indefinido.

Un corolario natural de todo esto es que nuestra diáspora, a diferencia de otras diásporas importantes en el mundo, como la judía, la dominicana, la griega, la india o la china, se concentra en un solo país. La proporción de mexicanos que residen en Estados Unidos y Canadá es bastante significativa, pero en términos relativos, incluso con los canadienses, los mexicanos en el resto del mundo se pierden frente a la proporción de mexicanos en Estados Unidos.

Para dar una idea, el censo canadiense del año 2000 calculaba que había 30 mil mexicanos viviendo en Canadá; ése es más o menos el mismo número que se calcula existe en Hawai.

Si consideramos la población de inmigrantes mexicanos, es decir, los 11 millones, prácticamente hay un equilibrio entre hombres y mujeres; 54% son hombres. Esto no quiere decir que de los nuevos flujos el migrante que emigra hoy sea el mismo número de mujeres y de hombres, estamos hablando de la totalidad de la población inmigrante ya asentada. La edad promedio es de 34 años. Como sabemos, tienen un nivel de escolaridad mayor al promedio de los mexicanos de México y tienen un altísimo índice de participación en el mercado laboral, con unas cifras muy bajas de desempleo en Estados Unidos y con cifras muy bajas de desempleo aquí en México antes de emigrar.

Lo que refuerza la tesis repetida a lo largo de los años, y ratificada por muchos autores, en el sentido de que no emigran los más pobres, no emigran los que tienen menos recursos, sino aquellos que sobre todo tienen la necesidad, pero también la capacidad de invertir lo necesario para llevar a cabo la empresa migratoria.

En suma, en 30 años, de 1970 al 2000, se dio y sigue dándose un crecimiento exponencial de las comunidades mexicanas en el exterior. La población mexicana en los últimos 30 años del siglo pasado creció en 13 veces, lo que explica por qué la red consular y muchas otras instituciones que atienden a esta comunidad están permanentemente rebasadas; es muy difícil crecer al ritmo con que crece esta población.

Pero quizá la conclusión más importante es que el impacto en el largo plazo de este éxodo en el tejido social estadounidense y el mexicano es muy significativo, muy profundo. Sus repercusiones se verán con toda claridad en el mediano y largo plazos, si no es que ya se están viendo: para el año 2050 se calcula que uno de cada cuatro estadounidenses tendrá sangre latina y uno de cada cinco tendrá sangre mexicana en sus venas.

Otra manera de ver este impacto en el tejido social norteamericano tiene que ver con la presencia hegemónica de otros trabajadores en el mercado laboral. Como ustedes saben, la economía estadounidense depende de los trabajadores extranjeros, particularmente de los trabajadores mexicanos. Aun cuando se habla de la hispanización o latinización de Estados Unidos, en realidad si elimináramos a los mexicanos, lo hispano o lo latino se convertiría en un fenómeno local; hablaríamos de dominicanos en Nueva York y cubanos en

Miami, de salvadoreños en Washington, de peruanos en Utah; pero la única comunidad realmente nacional que está prácticamente esparcida en todo territorio estadounidense es la mexicana, que constituye 66% de la comunidad latina en ese país.

Por eso es que se habla de la “mexicanización” de Estados Unidos. Como botón de muestra tenemos que de todos los extranjeros que se encuentran laborando en la economía estadounidense, uno de cada cuatro (25%) es mexicano. Los mexicanos tienen una amplia presencia laboral en agricultura, construcción, servicios, y contribuyen a la economía norteamericana con cerca de 635 mil millones de dólares al año, lo que constituye el 5% del PIB en Estados Unidos y un equivalente al 60% del PIB de nuestro país.

Quizá el impacto más visible en la economía nacional de esta población sean los 20 mil millones de dólares en remesas que reciben prácticamente un millón de hogares mexicanos, cifra que ha crecido al 20% anual en los últimos años.

Frente a esta realidad, una de las herramientas principales con que cuenta el Estado mexicano para promover el bienestar de esta población es el desarrollo de vínculos con el liderazgo de las comunidades mexicanas en Estados Unidos.

En agosto de 2002, con ese propósito, el presidente de la república creó un nuevo esquema institucional, al establecer el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, una comisión intersecretarial encabezada por el propio presidente e integrada por 11 secretarios de Estado cuyo brazo operativo es el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

El IME tiene dos rasgos emblemáticos: uno, su presidente, Cándido Morales, es un migrante, alguien que

vivió 40 años de su vida, luego de emigrar de la mixteca, haciendo trabajo social en California, y ahora en Washington, y a quien el Presidente invitó para presidir este esfuerzo; dos, la creación de un Consejo Consultivo integrado por 125 líderes mexicanos y mexicano-americanos, que representan a las comunidades mexicanas en el exterior y que deben su membresía a ese consejo por un periodo de tres años; no al gobierno de México, no al secretario, a don Cándido o al cónsul de la jurisdicción, sino a las comunidades que los eligieron.

¿Cuáles son las fortalezas del nuevo esquema creado por el presidente de la república? Primero, que es incluyente, pues incorpora a las comunidades en el proceso de elaboración de política pública para atender las necesidades de éstas de una manera que les da certidumbre, transparencia, predictibilidad. Segundo, crea un espacio para que líderes inmigrantes mexicanos y mexicano-americanos se reúnan, al menos dos veces al año –con los gastos pagados por el gobierno de México–, para identificar problemas y luchas comunes. Y tercero, permite ir identificando una agenda compartida que hace énfasis en lo que estamos de acuerdo, para poder, sobre eso, trabajar, discutir y procesar las diferencias.

En conclusión, ¿qué tenemos ahora que antes no teníamos? Primero, una red de redes integrada por migrantes independientes, con capacidad para articular sus demandas, totalmente propia y con el pleno respeto del gobierno de México de esa capacidad y de esa autonomía.

Esta red de redes está integrada por 250 consejeros, entre salientes y entrantes, que fueron electos por sus comunidades; por cerca de 1 600 líderes que han par-

ticipado en las Jornadas Informativas organizadas por el IME (hasta ahora hemos traído a México a 37 delegaciones de aproximadamente 40 líderes cada una, para que durante dos o tres días conozcan los programas del gobierno de México dedicados a la atención de las comunidades); así como por los 550 líderes, entre candidatos ganadores y perdedores, miembros de los comités electorales locales que han participado en el proceso de renovación del Consejo Consultivo.

Tenemos también instancias muy específicas de sinergia, esfuerzos de cooperación que sirven de ejemplo sobre cómo podemos ir avanzando poco a poco en una agenda compartida.

El voto en el exterior es quizás un ejemplo que deba enfatizarse, porque fue el IME el que copatrocinó no sólo la organización de siete u ocho foros para que funcionarios de Gobernación, del IFE, de los partidos y de las cámaras de Diputados y Senadores fueran a Estados Unidos y a Canadá a promover sus respectivas iniciativas, sino que también financió parcialmente siete u ocho delegaciones de consejeros para que vinieran directamente a hacer cabildeo con estos legisladores en ambas cámaras para promover la reforma sobre el voto.

Se hicieron cabildeos sobre las iniciativas que ellos proponían, y no necesariamente sobre las que proponía el Ejecutivo.

Por último, creo que el IME es la mejor prueba de que ahora el Estado mexicano cuenta con un mecanismo de capacitación y entrenamiento pertinente para liderazgos autónomos que pueden trabajar en conjunto con el gobierno de México para beneficio de las comunidades residentes en el exterior.

Tendencias y experiencias de trabajo en torno a la migración

Gustavo Mohar Betancourt

Antes que nada, respecto a la pregunta de si la migración es o no un problema sin solución, tal vez sería importante empezar por reconceptualizar este fenómeno social antes de llamarlo “problema”.

La migración es un fenómeno social a nivel mundial que plantea muchos retos y oportunidades y que por lo mismo requiere tanto de una reflexión como de un estudio más detallado y de una difusión al nivel de la opinión pública.

Al verse como un “problema”, se empiezan a buscar posibles soluciones como si fuera algo que representa un mal. Sin embargo, la migración puede ser vista desde otra óptica, es decir, como producto de complejos factores sociales, económicos, culturales y políticos que impulsan a la gente a salir de sus comunidades de origen, para integrarse a mercados laborales y a realidades sociales diferentes.

Por ende, es un fenómeno social muy complejo que se da a nivel mundial, y en donde hay más preguntas que respuestas.

Cuando en este panel se plantea concretamente discutir y platicar sobre políticas públicas en México y la migración, yo creo que lo que tendríamos que empezar a considerar es que no hay en el mundo, hasta ahora, un ejemplo exitoso de qué hacer con la migración.

En los últimos 20 o 30 años se ha experimentado un marcado crecimiento de gente moviéndose de sus países de origen a otros para buscar nuevas oportunidades. Y no se habla sólo de refugiados que abandonan sus comunidades por razones de guerra o políticas, sino de migrantes económicos, es decir, gente que ha salido de su país en búsqueda de una oportunidad de trabajo o de vida mejor.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en un reporte reciente calcula en cerca de 175 millones las personas en el mundo que sufren esta situación. Esto significa que el fenómeno sigue creciendo en todos los continentes, pues en todos lados hay movimientos transfronterizos de gente sin documentos.

Ahora, en el debate internacional la preocupación sobre el tema gira en torno a qué hacer para parar o controlar la migración indocumentada, para que se respeten los derechos de las personas al libre tránsito, para combatir a los “polleros”, etcétera. Cuando uno analiza cómo se enfoca este tema en alguno de los foros internacionales, ve que hay, en general, una tendencia a privilegiar el punto de vista de los países que reciben a los migrantes, es decir, los países más desarrollados, que asumen la posición de: “Sí me interesa que venga gente de fuera, pero gente calificada. Yo quiero traer a los tecnólogos, a los que tengan conocimientos en informática, biotecnología, nanotecnología y los que estén de punta. No me interesan los otros, no

quiero hablar de ellos”. No obstante que la realidad de sus mercados laborales requiere de la mano de obra no calificada. Por eso Europa tiene este gran debate de qué hacer con los flujos de gente que llega de Europa del Este, de África, de Asia, incluso de América Latina, que no es gente necesariamente de altas calificaciones técnicas, pero que se integran a sus mercados de trabajo.

Lo mismo pasa en Estados Unidos. Históricamente, este país ha tenido una política de especialización, sin embargo, las necesidades de su economía hicieron evidente que no contaban con suficientes profesionistas especializados para desarrollar la informática de manera masiva; ante esto, rápidamente establecieron un sistema de visas especiales para este tipo de profesionistas y aprobaron, en un año, 65 mil visas, y al año siguiente 175 mil, y se trajeron de la India, China, Taiwán y Singapur a 300 mil personas con doctorados y posdoctorados. Esos migrantes sí le interesan a Estados Unidos y no sólo lo hacen explícito, sino que lo legislan.

Pero cuando uno habla de traer trabajadores para la industria de la construcción o de la hotelería o de los servicios, entonces empieza una discusión muy compleja en donde dicen: “Esos sí no los queremos”. Sin embargo, los requieren y ahí están.

Eso pasa en Europa, en Estados Unidos, en algunos países del Oriente, del Medio Oriente. Entonces, la situación que guarda este debate de qué hacer es una discusión no acabada, porque no ha habido, en ningún lugar, un experimento, una manera de resolver y enfrentar integralmente las políticas públicas que plantea el fenómeno migratorio.

En 1995 México tuvo la iniciativa de crear un grupo regional de migración, conocido como el Grupo de

Puebla, que abarca desde Alaska hasta Panamá y República Dominicana, y que tiene como propósito empezar a discutir qué hacer con los movimientos migratorios en esta región.

A 11 años de iniciada esta propuesta siguen reuniéndose tanto las cancillerías como los encargados de la política migratoria y el control fronterizo de estos países.

Esa coordinación que se logró en ese grupo es una síntesis de cómo se plantea el debate en general en el ámbito multilateral o internacional. La migración internacional es un asunto de política exterior porque afecta necesariamente las relaciones entre los países, porque afecta las fronteras. Pero es un asunto también de política nacional doméstica, donde mucho tiene que ver el derecho legítimo de todo país de decidir a quién quiere dejar entrar y en qué condiciones, qué requisitos le quiere poner para que esté en su territorio y cómo va a controlar las fronteras para evitar que se haga mal uso de ellas en términos genéricos.

El Grupo de Puebla ha tenido durante 11 años reuniones políticas y técnicas y cuenta ya con una página *web* en donde se pueden consultar todos los temas que ha tratado.

Sin embargo, ha llegado a un punto en que los representantes han encontrado dificultad para dar pasos más concretos para aterrizar los principios, los enfoques, porque tocan temas que fundamentalmente corresponde decidir a nivel doméstico.

Y a nivel doméstico, comprometerse en el ámbito migratorio es tocar muchas fibras en todos los países del mundo, lo que hace muy difícil comprometerse a nivel regional a un enfoque común. Debido a que cada país tiene sus propias complicaciones políticas, socio-económicas y culturales, se hace difícil que la región

en sí adopte y transfiera a sus legislaciones internas enfoques comunes.

Por otra parte, la Unión Europea, que ha tenido un avance importante en políticas comunes de integración, hasta hace poco iba muy avanzada en su proceso de liberalizar el movimiento de personas a través de Europa. De hecho, en Europa ya casi no existen las fronteras.

Existe una mayor flexibilidad para que profesionistas europeos puedan viajar por la región y contratarse sin tantas restricciones. Sin embargo, se presenta el debate de cómo proteger a Europa del resto de los migrantes de otras latitudes. Ahí es donde no se ponen de acuerdo, y nadie sabe bien qué hacer; sin embargo, siguen recibiendo miles de migrantes de otras regiones del mundo.

Entonces, no hay una fórmula clara, y mucho menos colectiva. Cada país sigue peleando su derecho soberano para legislar su política migratoria. Inglaterra sacó una nueva ley, Francia y España también, pero todas con un tinte más bien restriccionista. Porque no sólo es controlar la frontera y castigar al indocumentado, sino también, ya que están ahí, qué hacer con ellos, porque por un lado se necesitan, pero por otro, se les quiere regresar. Y entonces entra en juego el problema de la integración de estas comunidades minoritarias a la sociedad; problema complejísimo también.

En cuanto a México, tenemos el mismo dilema en el norte y en el sur, en el sentido de que existe una realidad social, demográfica, histórica y cultural que ha ido generando, durante muchísimos años, comunidades binacionales que están profundamente arraigadas entre sí: una décima parte de la población mexicana vive en Estados Unidos ya.

Y este problema seguirá creciendo, porque la demografía y los mercados de trabajo así lo indican, aun cuando tengamos en México un desarrollo económico de niveles altos y sostenidos durante mucho tiempo. El Conapo y algunos demógrafos serios de México hacen proyecciones en este sentido, y consideran que este fenómeno va a seguir por muchos años, pase lo que pase en la economía mexicana. Claro que si crecemos a 6.7% durante un tiempo sostenido, podríamos arraigar a algunas personas que preferirían quedarse, pero la curva demográfica y la integración de los mercados de trabajo es tal, que esta dinámica tendrá que seguir.

Y si a eso le sumamos que del lado de Estados Unidos la dinámica demográfica va en sentido contrario, es decir, que cada vez más se requiere gente joven para suplir a los estadounidenses que por su edad ya no cubren ciertos trabajos; entonces se da una complementariedad natural.

Estados Unidos es el país de migración por excelencia en el mundo, por lo que, lejos de criticarlo, habría que ponerlo en perspectiva. Recibe al año más de un millón 800 mil personas de todos los países del mundo. Y a pesar de su legislación, tiene el mismo problema que otros países: integrar a esa comunidad.

Y no tiene una política pública clara, al contrario, es profundamente confusa, complicada, contradictoria y muchas veces equivocada.

Cuando uno revisa la historia de las leyes en Estados Unidos, que finalmente es la manera de expresar una política, ve que las leyes migratorias siempre han tardado años en ser finalmente adoptadas, y muchas veces, cuando se adoptan, ya no responden a la realidad que tendrían que regular, porque ya pasó la coyuntura en la cual se empezó el debate.

Por eso siempre están revisando la ley, porque nunca han podido establecer una política pública clara que defina y resuelva en definitiva qué hacer con este problema, porque la migración, por definición, es un tema muy dinámico.

Si lo llevamos al caso de la frontera sur, es igual. Las demografías de Centroamérica, así como su crecimiento económico, hacen imposible que estos países reten gan a su población, por lo que ésta tiene que salir a buscar una oportunidad, que encuentran fundamentalmente en el sur de México.

Asimismo, México geográficamente es el país de tránsito hacia el mercado de Estados Unidos, y sin embargo nunca hemos podido articular una visión, o por lo menos una propuesta que se pueda discutir y estar o no de acuerdo con ella, de qué hacer con la frontera sur, porque no es solamente una cuestión de contención, sobre todo porque sabemos que la contención como política no funciona. En otras palabras, no tenemos una respuesta clara de qué hacer con Centroamérica, como Estados Unidos no tiene una respuesta clara de qué hacer con México.

En cuanto a las acciones, en el caso mexicano hay un documento adoptado en octubre de 2005 por un grupo de instituciones y personas que trabajan en el fenómeno migratorio. Es un texto donde se logra un consenso de diputados, senadores, académicos, funcionarios, especialistas y ONG en cuanto a la posición de México frente al asunto migratorio. Cuando uno lo lee y profundiza en cada párrafo, puede encontrar y derivar muchas cosas que hay que pensar. Es un documento que, en mi opinión, se planteó y se publicó en Estados Unidos con la idea de hacer evidente qué opina y qué quiere México, pero también plantea pregun-

tas a la sociedad mexicana acerca de política pública y de actitud; preguntas que tienen que ver con cuestiones legales, institucionales, de desarrollo regional, de mercado de trabajo, culturales, de la frontera norte y de la frontera sur, de criminalidad, de violencia, de corrupción, de abuso, etcétera.

El mérito de este documento es que es realista y plantea una amplia gama de aspectos que sería necesario discutir en México para conformar un consenso que podría traducirse en leyes y en políticas públicas.

Resumo, para concluir, algunos de los aspectos que tenemos por discutir como política pública en materia migratoria:

México tiene que reconocerse a sí mismo y asumir su responsabilidad como un país de tránsito de migrantes indocumentados y como un país de origen de migración indocumentada, hasta ahora masiva, que tiene efectos sociales, culturales, familiares y económicos, con ventajas y desventajas.

Los mexicanos tenemos el derecho de libre tránsito en México, pero no necesariamente derecho absoluto de salir de México, como no permitimos tampoco que libremente llegue un extranjero a México. Hay que discutir eso.

Tenemos que discutir que esto implica una integración de mercados laborales con Estados Unidos. Hay un mercado laboral binacional, donde Estados Unidos, en ciertos segmentos de su economía, tiene dependencia del trabajador mexicano. Entonces, hay necesidad de establecer reglas para esa salida y, en lo posible, acuerdos con Estados Unidos para que ese migrante llegue, trabaje y sea respetado en todos sus derechos.

Cuando hablamos en México de un acuerdo migratorio con Estados Unidos, tenemos que ir un paso más

adelante y decir qué significa un acuerdo. Como todo acuerdo y todo contrato, implicará derechos y obligaciones para ambas partes: ¿Cuáles obligaciones adquiriría Estados Unidos y cuáles estaríamos dispuestos a asumir nosotros? ¿Cuáles derechos exigiríamos, cuáles exigirían los Estados Unidos?

En cuanto a un posible programa de trabajadores temporales, habrá que estudiar, en este contexto y en el futuro mediato, cómo queremos regular la salida de mexicanos que irían a Estados Unidos por un tiempo. Y tendríamos que negociar con Estados Unidos las condiciones para asegurar que esa salida sea equitativa y justa para ambas partes.

En resumen, cuando se habla en México de política pública en materia de migración, tenemos que aceptar que hay un gran componente externo, es decir, hay un aspecto central con Estados Unidos, donde está 99% de los migrantes mexicanos, como también un componente externo con la frontera sur, con Guatemala, Honduras, El Salvador, fundamentalmente. Hay un asunto, por ende, de política exterior, de defensa de los nacionales en el extranjero y de respeto de derechos humanos de los migrantes que cruzan por México; aunque también hay un componente muy importante de política doméstica, de política nacional. En otras palabras, es necesaria una política pública que reconozca que éste es un asunto fundamentalmente derivado de una cuestión de desigualdad y de asimetría política con el vecino del norte, de falta de oportunidades de empleo en México, de diferencias salariales y de integración sociocultural y laboral, que va a durar muchos años.

Todo eso, regulado y transformado en política pública, es un asunto multifactorial que requiere una readecuación de las instituciones, del marco normativo,

de las políticas, de los criterios, de los reglamentos y de las actitudes no sólo del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipales, sino de la sociedad en su conjunto. Y como los números son crecientes y francamente apabullantes, cuando uno piensa que cada año se mueven 500 mil personas a Estados Unidos o que el Instituto de Migración detiene a 250 mil centroamericanos o que hay 20 mil millones de dólares de remesas, no puede uno olvidar que éste es un tema muy relevante para el futuro del país, tanto en el ámbito de su diplomacia con los vecinos, como en el ámbito del desarrollo nacional.

Migración y movilidad laboral en América del Norte (1994-2004)¹

Mónica Verea de Yturbe

Introducción

A casi 12 años de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el acuerdo comercial más ambicioso firmado por México, nuestro país se ha convertido en el tercer socio comercial de Estados Unidos y el quinto de Canadá. Ello ha resultado en una muy fuerte interacción económica regional entre múltiples sectores; un mayor dinamismo de la inversión extranjera y cuantiosas transacciones comerciales, factores que han incidido en la apertura de diversos negocios; en una creciente afluencia de empresarios, estudiantes, académicos y una comunicación más estrecha interparlamentaria e intergubernamental a ni-

¹ Una versión más amplia de este artículo se encuentra en: Mónica Verea, "Movilidad laboral a 10 años de la creación del espacio del TLCAN", en Mónica Gambrill (coord.), *Impacto del TLCAN en México a los 10 años*, CISAN, UNAM; Mónica Verea, "Reflexiones a 10 años del TLCAN = mayor migración", en Enriqueta Cabrera (ed.), *Moverse para mejorar: el reto de la migración mexicana*, en proceso de edición.

vel trilateral. Estos factores, sin duda, han generado un mayor entendimiento de la compleja integración de la región de América del Norte y que, sin el tratado, el dinamismo hubiera sido mucho menor.

Como es bien sabido, el TLCAN no contiene disposiciones que permitan la inmigración entre los tres países signatarios, a pesar de que desde el inicio de las negociaciones hubo fuertes presiones por parte de México para que se incluyeran cláusulas relativas al libre movimiento de personas. Después de un tiempo, se optó por no insistir, debido al alto riesgo que corría el tratado de no aprobarse, dada la reticencia por parte de los estadounidenses. Como contrapeso, se argumentó que uno de los beneficios que traería la aprobación del TLCAN sería que, con base en un dinámico intercambio de productos, se fomentaría un mayor desarrollo económico en la región de América del Norte, creando con ello un número significativo de empleos y, como consecuencia, se disminuirían las presiones por emigrar al norte. Explícitamente, se acordó facilitar la migración documentada con el propósito de agilizar los movimientos fronterizos necesarios para promover actividades comerciales y económicas en ambos lados de la frontera.

El tratado, basado en el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) firmado entre Estados Unidos y Canadá en 1989, estableció cuatro grupos de personas que pueden ingresar por este medio en la región otorgándoseles el estatus o visa de No inmigrante *Trade NAFTA* (TN), en el espacio de América del Norte.² Ellos pueden ser: visi-

² El artículo 1608 del capítulo XVI del TLCAN permite el movimiento temporal de trabajadores profesionales con sus cónyuges e hijos. Asimismo, establece la admisión expedita de personas de negocios,

tantes de negocios; comerciantes e inversionistas; personas que son transferidas entre compañías y profesionales en alrededor de 70 categorías.

Cabe destacar que el TLCAN adoptó un grupo levemente refinado de las cláusulas de movilidad del ALC, con una excepción: México aceptó un tratamiento inferior para sus profesionales que ingresan a Estados Unidos con visas TN, en relación con el concedido a sus contrapartes canadienses. A los empresarios, inversionistas y profesionales, se les proporcionó un sistema reglamentado y acceso al espacio TLCAN a través de la armonización y cumplimiento de ciertas normas, procedimientos y requisitos. Son muy pocos los mexicanos que se han beneficiado con visas TN para ingresar a Estados Unidos y Canadá y muchos los canadienses que lo han hecho para acceder al mercado laboral estadounidense. En contraste, a partir de 1994 han ingresado un número importante de profesionistas estadounidenses y canadienses a México, sin haber utilizado las visas TN.

No cabe duda de que el importante dinamismo comercial y de inversión derivado del TLCAN durante la primera docena de años de su existencia, aunado al importante crecimiento económico que registró la economía estadounidense, en algunos periodos más acentuados que en otros, constituyeron factores clave que generaron una robusta y continua demanda por fuerza laboral extranjera, tanto de alta como de baja capacitación, en donde los trabajadores mexicanos contratados con documentos y sin ellos para laborar tuvieron un papel muy importante. Simultáneamente, un comercio

sobre una base temporal, con el fin de incentivar la actividad comercial, de inversión y/o por transferencia entre compañías, evitan-

más libre y ágil ocasionó el desplazamiento de trabajadores agrícolas, de servicios e industriales a otros sectores y regiones del país. En virtud de la crisis económica tan severa por la cual atravesamos al inicio del TLCAN, la creación de puestos de trabajo no estuvo a la altura del aumento del número de desempleados. Por lo anterior, lejos de que el flujo migratorio de mexicanos al norte disminuyera, tal como eran las expectativas de los negociadores estadounidenses del TLCAN, éste aumentó considerablemente durante el periodo analizado, en forma legal e indocumentada, como lo demostraremos a través del presente estudio. Por ello, presento un análisis comparativo del flujo de migrantes temporales en Canadá, México y Estados Unidos, con la salvedad de que el movimiento hacia el polo de atracción más grande del mundo, el mercado laboral estadounidense, es más explícito que los otros. Para los casos de Canadá y México, se analizan exclusivamente desde la óptica de países receptores de migrantes. En virtud de la importancia del debate migratorio actual que divide tanto al Congreso como a la opinión pública estadounidense, considero pertinente analizarlo. Sus consecuencias están directamente relacionadas con las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

El TLCAN y la movilidad laboral en la región

El TLCAN ha constituido un instrumento importante para el ingreso de un número significativo de visitantes de negocios, comerciantes, inversionistas, trabajadores profesionistas y transferencia de personal a los mercados laborales de Estados Unidos, Canadá y México, en

virtud de una mayor interacción y dinamismo económico de la región. El importante aumento de las admisiones de trabajadores temporales mexicanos y canadienses a través de sus diferentes categorías tiene una relación directa con el significativo incremento en las transacciones comerciales entre México y sus socios, a partir de la puesta en marcha del TLCAN, que ha sido de casi el triple con Estados Unidos, ya que se incrementaron de 106 mil millones de dólares (mdd) a 274 mil mdd con ese país entre 1994 y 2004; y con Canadá de 3.1 mil mdd a 8.1 mil mdd, durante el mismo periodo (véase Cuadro 1). De la misma manera, las cuantiosas sumas provenientes de la inversión extranjera directa influyeron para que no sólo profesionistas sino trabajadores de alta y baja capacitación, con documentos migratorios o sin ellos, atravesaran las fronteras con y sin visa de trabajo y/o con y sin traficantes. A continuación describo el desarrollo que ha tenido esta movilidad en los tres países.

Canadá

En la actualidad, muchos trabajadores extranjeros –la mayoría de ellos altamente capacitados– ingresan anualmente a múltiples negocios en Canadá, quienes deben llenar empleos vacantes. Si los trabajadores son inversionistas y colaboran para la transferencia de conocimiento al mercado laboral canadiense, es aún mucho mejor.³ Canadá tiene el nivel de desempleo más bajo

³ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores –empleados o empresarios–, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de adquirir bienes y servicios para su negocio o

en 30 años, por lo que enfrenta una aguda escasez de mano de obra, ya que menos canadienses llegan al mercado laboral, sobre todo jóvenes y mujeres. Dicha escasez, principalmente de baja capacitación, ha traído consigo un debate migratorio interno que es diferente al que está convulsionando a la opinión pública estadounidense. Su principal preocupación no constituye el mal manejo de los flujos de migrantes sin documentos, sino cómo ajustar su política migratoria a las necesidades económicas y demográficas actuales. En virtud de que su política migratoria tiende a captar a los más calificados, *the best and the brightest*, principalmente personas con posgrado e inversionistas, no han seleccionado necesariamente mano de obra con capacidades de otra índole. Cerca de 260 mil personas fueron aceptadas como inmigrantes durante 2005, pero hay un rezago de 800 mil solicitudes para ingresar como inmigrante.⁴ Incluso, algunos extranjeros que solicitan la residencia permanente pueden llegar a esperar hasta 17 años para obtenerla, la misma situación que ocurre en Estados Unidos, en donde millones de extranjeros se encuentran esperándola. En cambio, hay otra actitud radicalmente diferente hacia los trabajadores temporales, pues su visa laboral se les otorga a veces hasta en una semana. A pesar de que Monte Solberg, el ministro de Inmigración, acepta que un esquema de migración temporal tiene algunos problemas, se ha pronunciado por ampliarlo, como una forma fácil para aten-

sus propios intereses, aunque no deben contribuir a la producción de esos bienes; y la de vendedores, a quienes se les permite entrar por un periodo menor de 90 días para vender sus productos, exclusivamente de bienes, pero no de servicios, y no pueden vender directamente al público en general.

⁴ "Canada's immigration debate: help wanted", *The Economist*, 25 de mayo de 2006.

Cuadro 1
Comercio total de México con los países miembros de la región de América del Norte 1994-2004
(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004											
Estados Unidos																						
Exportaciones	53	127.9	68	260.1	82	746.0	96	340.9	104	442.9	122	784.2	150	993.6	143	366.0	145	871.8	149	634.5	167	876.0
Importaciones	56	411.2	55	202.8	69	279.7	83	970.3	95	548.6	108	216.2	131	582.2	118	001.6	111	140.3	109	806.6	114	978.0
Total de transacciones*	109	539.1	123	462.9	152	025.7	180	311.2	199	991.5	231	000.4	282	575.8	261	367.6	257	012.1	259	441.1	282	854.0
Resultado final**	-3	284.2	13	057.3	13	466.3	12	370.6	8	894.3	14	568.0	19	411.4	25	364.4	34	731.5	39	827.9	52	898.0
México-Estados Unidos																						
Exportaciones	51	645.1	66	272.7	80	574.0	94	184.8	102	923.9	120	392.9	147	639.9	140	296.5	143	059.2	146	802.7	165	111.3
Importaciones	54	790.5	53	828.5	67	536.1	82	002.2	93	258.4	105	267.3	127	565.6	113	766.8	106	660.0	105	685.9	109	558.2
Total de transacciones*	106	435	120	101.2	148	110.1	176	187.0	196	182.3	225	660.2	275	205.5	254	063.3	249	719.2	252	488.6	274	669.5
Resultado final**	-3	145.4	12	444.2	13	037.9	12	182.5	9	665.9	15	125.6	20	074.3	26	529.7	36	399.2	41	116.8	55	553.1
México-Canadá																						
Exportaciones	1	482.8	1	987.4	2	172.0	2	156.1	1	518.9	2	391.3	3	353.7	3	069.5	2	812.6	2	831.8	2	764.8
Importaciones	1	620.6	1	374.3	1	743.6	1	968.0	2	290.2	2	948.9	4	016.6	4	234.9	4	480.3	4	120.8	5	419.8
Total de transacciones*	3	103.5	3	361.7	3	915.6	4	124.2	3	809.2	5	340.2	7	370.3	7	304.4	7	292.9	6	953.6	8	184.6
Resultado final**	-137.8	6	131.1	428.4	188.1	-771.3	-557.6	-662.9	-1	165.4	-1	667.7	-1	289	-2	655						

* Por total de transacciones se ha considerado la suma de importaciones y exportaciones.

** Por resultado final se consideró el superávit o déficit emanado de la diferencia entre exportaciones e importaciones.

Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

der la demanda de su mercado laboral a lo ancho del país, ya que se están buscando desesperadamente trabajadores de otras provincias.

Son muy pocos los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente a Canadá, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos. Tan sólo 8% de los extranjeros proviene de Centro y Sudamérica y 2.5% de Estados Unidos. Es difícil saber cuántos inmigrantes provienen de México, puesto que sus estadísticas sólo muestran la procedencia por región.

En cuanto a la importación de mano de obra al mercado laboral canadiense durante el periodo 1994-2004, la contratación de trabajadores temporales provenientes de todo el mundo aumentó en 30%: de 58 947 en 1994, a 90 668 en el 2004 (véase Cuadro 2). México ocupa el segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos, el cual ha disminuido su participación paulatinamente: si en 1998 había 24 851 trabajadores temporales estadounidenses registrados en su mercado laboral, que representaban 31% de las admisiones, para el 2004 esta cifra descendió a 15 561 personas –equivalente al 17.2% del total de admisiones–, ocupando tradicionalmente el primer lugar.

La interacción que se ha generado entre empresarios e inversionistas, académicos, comerciantes y funcionarios gubernamentales, entre otros, ha sido destacada si la comparamos con la década de los ochenta. Por ejemplo, el flujo de estudiantes aumentó sustancialmente al pasar de 28 050 a 73 607 en el 2001, aunque a partir de entonces ha ido disminuyendo hasta 56 536 visas para estudiantes en el 2004. Ello nos indica que Canadá se ha convertido en otro polo de

Cuadro 2
Trabajadores y residentes extranjeros temporales en Canadá
1978-2004

<i>Año</i>	<i>Trabajadores extranjeros</i>	<i>Estudiantes extranjeros</i>	<i>Refugiados</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1978	57 075	33 529	2 985	84 944	178 533
1979	51 859	16 047	3 300	83 843	155 049
1980	55 956	20 620	5 469	87 933	169 978
1981	61 380	25 649	6 206	91 358	184 593
1982	54 124	23 263	4 936	83 443	165 766
1983	52 762	19 248	6 638	90 701	169 349
1984	53 571	17 663	9 915	78 782	159 931
1985	60 470	18 715	11 965	75 892	167 042
1986	66 501	19 988	23 225	70 655	180 369
1987	70 261	22 853	26 510	70 910	190 534
1988	80 363	27 574	19 695	61 022	188 654
1989	78 167	27 812	80 570	62 321	248 870
1990	75 841	30 737	42 803	65 991	215 372
1991	67 313	30 799	33 221	61 586	192 919
1992	60 520	29 440	37 016	55 521	182 497
1993	56 952	28 247	21 333	50 524	157 056
1994	58 947	28 050	21 435	49 513	157 945
1995	60 361	32 707	25 498	52 201	170 767
1996	60 855	40 204	25 372	51 040	177 471
1997	63 740	43 057	24 166	53 311	184 274
1998	68 093	41 852	24 862	54 190	188 997
1999	75 539	52 497	37 313	60 552	225 901
2000	86 225	63 618	35 368	73 152	258 363
2001	95 555	73 607	43 418	71 465	284 045
2002	87 910	68 820	31 500	75 705	263 935
2003	85 541	60 201	29 688	68 934	244 364
2004	90 668	56 536	23 390	74 826	245 420

Fuente: Citizenship and Immigration Canada, "Foreign workers", *Facts and Figures 2000, 2004*, en www.cic.gc.ca

atracción importante para la residencia de muchos extranjeros, a pesar de que no podemos comprobar, por falta de información, que a raíz del inicio del TLCAN los mexicanos y estadounidenses han incrementado su patrón de movilidad hacia ese país.

Muchos son los canadienses que, como los mexicanos, han tenido en la mira emigrar a Estados Unidos, el cual les brinda un sinnúmero de oportunidades de trabajo mejor remunerado; pero la diferencia con México es que la gran mayoría lo hace como trabajadores altamente capacitados. Durante los últimos años, esta tendencia se ha incrementado en todas las categorías disponibles, a excepción de la H1B. Ello se debe a que es más fácil obtener una visa TN, la cual simple y sencillamente se obtiene en el lugar de salida y no establece límites. Por el contrario, una cantidad poco significativa de estadounidenses emigra a Canadá anualmente.

La participación de los mexicanos ha sido mínima en cuanto a la obtención de visas TN (1.5% de las visas TN). Sin embargo, en el sector agrícola su participación ha aumentando significativamente: si en 1998 se admitieron a 6 949 (8.8% del total), para el 2004 ingresaron 11 340 mexicanos (12.5% del total de admisiones temporales). La mayor parte de la migración de mexicanos hacia Canadá es resultado del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá (PTATM), el cual inició con la contratación de 203 trabajadores en 1974, y 30 años después alrededor de 11 mil mexicanos trabajan en los campos de las provincias de Quebec y Ontario (véase Cuadro 3). A pesar de que la población de indocumentados ha crecido en diversas provincias canadienses, son muy pocos los mexicanos que se encuentran sin documentos migratorios.

Cuadro 3
Trabajadores temporales mexicanos en Canadá
bajo el programa PTATM 1974-2004

<i>Año</i>	<i>Número de trabajadores</i>
1974	203
1975	402
1976	533
1977	495
1978	543
1979	553
1980	678
1981	655
1982	696
1993	615
1984	672
1985	834
1986	1 007
1987	1 538
1988	2 623
1989	4 414
1990	5 143
1991	5 148
1992	4 778
1993	4 866
1994	4 910
1995	4 886
1996	5 211
1997	5 547
1998	6 486
1999	7 460
2000	9 175
2001	10 529
2002	11 393
2003	10 946
2004	10 780

Fuente: datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, varios años; *The Monitor*, section of Foreign Workers, Citizenship and Immigration Canada, verano de 2005.

México

Por su situación geográfica, México no es sólo una nación receptora y expulsora de migrantes, sino que también se enfrenta con el importante problema de ser un país de tránsito hacia Estados Unidos. Alrededor de 300 mil indocumentados provenientes tanto de Centroamérica como de Europa y Asia cruzan por México para dirigirse a Estados Unidos, lo que constituye un elemento más de la ya conflictiva y compleja relación México-EU, situación que se ha exacerbado a partir de los ataques terroristas del 2001.

A pesar de que México tiene una política migratoria más restrictiva en cuanto a la admisión de inmigrantes, debemos reconocer que ha sido una nación generosa al asilar a muchos extranjeros perseguidos por diversas razones; tal fue el caso de españoles, chilenos, cubanos y centroamericanos. Sin embargo, son muy pocos los extranjeros que radican en México. El censo del año 2000 registró 492 617 residentes extranjeros que se encontraban en nuestro país, 70% de los cuales proviene de Estados Unidos.⁵

El significativo aumento en las inversiones y transacciones comerciales entre México y sus socios a partir de la puesta en marcha del TLCAN, ha dado como resultado que el volumen de todo tipo de visitantes a México se haya incrementado en 160% entre 1995 y 2004. Aquellos que ingresaron por razones de negocios pro-

⁵ El censo de 1990 registró a 380 824 extranjeros; el de 1970 a 192 208 y el de 1950 a 106 015 extranjeros radicando en México. DGE e INEGI, *Censo General de Población*, 1953, 1972 y 2001 (México, DF), en Secretaría de Gobernación, "México como país de destino", documento de trabajo 3, México, Consejo Consultivo, 27 de mayo de 2004, anexo 3.

venientes de la región de América del Norte se quintuplicaron, llegando a medio millón en el 2004, lo que indica la gran actividad comercial y de negocios internacionales que se registró durante el periodo analizado. En 1994, tan sólo 3 801 estadounidenses y 289 canadienses estaban contratados fuera y dentro del TLCAN en México.⁶ Para el 2005, 275 381 visitantes de negocios ingresaron a México, así como 67 615 profesionistas, 92% de ellos de origen estadounidense (véase Cuadro 4).

Lo anterior significa la enorme cantidad de negocios que requirieron de mano de obra, principalmente calificada, de nuestros vecinos del norte. El significativo aumento en las inversiones y transacciones comerciales entre México y sus socios a partir de la puesta en marcha del TLCAN, ha dado como resultado que el volumen de todo tipo de visitantes extranjeros a México se haya incrementado en 400%, al pasar de 9.8 millones a cerca de 37 millones. De la misma manera, la afluencia de “visitantes”, quienes ingresan a nuestro país por un año para dedicarse a alguna actividad lucrativa, pasó de apenas 2 703 extranjeros en 1995 –acorde con datos provenientes del Instituto Nacional de Migración–, a casi 151 mil en 2004.

Por lo que respecta a las visas TN, éstas no han sido simétricas en los mercados laborales de los países miembros. En 2004, 46 696 profesionistas estadounidenses y 4 mil canadienses ingresaron a México con visas no necesariamente TN, pero equivalentes a ellas, mientras

⁶ Demetrios G. Papademetriou, “The Shifting Expectations of Free Trade and Migration”, en Carnegie Endowment for International Peace, *NAFTA's Promises and Reality. Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2004, pp. 46-47.

Cuadro 4
Entrada de profesionistas de Estados Unidos y Canadá a México
2001-2004

<i>Categoría</i>	<i>Visitantes de Negocios</i>	<i>Comerciante e Invercionista</i>	<i>Profesional</i>	<i>Transferencia de personal</i>	<i>TOTAL</i>
Estados Unidos					
2001	221 839	7 342	46 335	1 401	276 917
2002	219 759	6 841	53 786	1 959	282 345
2003	213 413	8 823	56 945	3 352	282 533
2004	251 363	6 374	49 696	1 130	308 563
Canadá					
2001	17 136	2 333	3 890	696	24 055
2002	14 727	1 938	3 773	713	21 151
2003	15 101	1 855	3 973	747	21 676
2004	13 049	1 123	3 975	600	18 747
Totales (E.U.A y Canadá)					
2001	238 975	9 675	50 225	2 097	300 972
2002	234 486	8 779	57 559	2 672	303 496
2003	228 514	10 678	60 918	4 099	304 209
2004	264 412	7 497	53 671	1 730	327 310
2005	275 381	7 508	67 615	3 033	353 537

Fuente: Instituto Nacional de Migración, sección de estadísticas, 2002, 2003, 2004, 2005.
www.inm.gob.mx.

que tan sólo 1 269 mexicanos obtuvieron las visas TN para laborar en Estados Unidos, una desproporción muy importante.

La creciente inversión extranjera directa también influyó para que, en 2005, 7 508 comerciantes y 3 033 inversionistas fueran transferidos entre compañías, de los cuales el 22% de los comerciantes y el 16% de los transferidos provenían de Canadá. (véase Cuadro 4). Es decir, el dinamismo comercial y de inversión ha fungido como catalizador para la promoción del movimiento de profesionistas, principalmente de Estados Unidos al mercado laboral mexicano, sin haber utilizado necesariamente las visas TN.

Sin embargo, México es un país principalmente de emigrantes, que en su gran mayoría se dirigen a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo y de vida. Además de la importante válvula de escape que ello ha significado para aliviar las presiones demográficas y socioeconómicas, durante muchos años las crecientes remesas que los familiares de los emigrantes reciben periódicamente en un número importante de regiones en México han sido cada vez más cuantiosas y en ocasiones constituyen el único ingreso para su manutención. También hay que reconocer que en algunos casos, las inversiones así como los conocimientos técnicos y hasta científicos que adquieren los migrantes durante su estancia en el extranjero han sido sumamente positivas para nuestro país. No obstante, debemos estar conscientes de que perdemos mano de obra joven, trabajadora, competente y emprendedora, entre otras cualidades, que eventualmente nuestro mercado laboral necesitará. Además, la alarmante fuga de cerebros, que incluye tanto a profesionales como a científicos mexicanos que emigran crecientemente al país

vecino en forma temporal y permanente, constituye una situación novedosa que requiere una atención y política especial, donde claramente las fuerzas del mercado establecen sus propias reglas migratorias.

Estados Unidos

a) Migrantes temporales documentados e indocumentados (1994-2004)

Una de las categorías de ingreso como no inmigrante a Estados Unidos es la correspondiente a los trabajadores temporales y de capacitación, quienes son admitidos con una visa especial de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñan. Durante los noventa, los empleadores estadounidenses exacerbaron su tradicional patrón por contratar trabajadores temporales extranjeros con documentos migratorios y sin ellos, década que gozó de un crecimiento económico sostenido. Estados Unidos es el país que más trabajadores temporales extranjeros recibe anualmente. En un periodo de 10 años, la contratación de trabajadores temporales de todo el mundo se triplicó: tan sólo en un periodo de cuatro años (1994-1998), las admisiones se duplicaron, pues se pasó de 205 794 a 430 714. Pero aún más importante, en un periodo de siete años (1994-2001), las contrataciones se triplicaron al pasar de 205 794 a 688 480 extranjeros provenientes de diversas regiones del mundo, tiempo que alcanzó el máximo número de admisiones legales. A partir de entonces, el número de admisiones ha descendido debido tanto a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 como a la desaceleración económica, alcanzando nuevamente una cifra similar a

684 030 trabajadores temporales extranjeros en el 2004 (véase Cuadro 5).

México se ha visto favorecido con la emisión de visas de trabajo para satisfacer empleos que, supuestamente, desdeñan los locales. Si en 1996 ingresaron 26 729 trabajadores temporales mexicanos bajo diversas categorías, cantidad que representó 10% del total de admisiones, para 2004 las admisiones se cuadruplicaron, ya que se contrataron a 113 045 mexicanos, que a su vez representaron 17% del total de visas emitidas, una proporción cada vez más importante (véase Cuadro 5).

Es bien sabido que la mayoría de los mexicanos que obtienen una visa para trabajar o inclusive sin ella, se ocupan en empleos de baja capacitación. Para darnos cuenta de qué tipo de empleos ocupan nuestros compatriotas admitidos con visas de trabajo anualmente, por ejemplo, durante 2004, de un total de 113 045 admisiones, 53% obtuvo la visa H2B como trabajadores no agrícolas de baja capacitación, y 17% obtuvo la visa H2A como trabajadores agrícolas. En cambio, en 1996 esta situación era diferente: 33% ingresaba como trabajador agrícola y 20% como H2B. En cuanto a los trabajadores calificados, durante el 2004 el 17% recibió la visa H1B, cantidad que ha ido aumentando año con año; 12% calificó para obtener las visas OPQR, como artistas, atletas, religiosos y/o trabajadores con habilidades extraordinarias; y la ridícula cifra de 2 130 profesionistas mexicanos –2% del total de visas TN– (véase Cuadro 6). Estas visas han sido ridículamente bajas y desproporcionadas respecto a las que obtuvieron los canadienses. Si en 1994, año en que inició el tratado, el gobierno estadounidense otorgó 19 806 visas TN, para el 2001 ascendieron a 95 486 (92 915 para canadienses y 2 571 para

Cuadro 5
Admisión de trabajadores temporales por categoría de la región de América del Norte 1996-2004

<i>Categorías</i>	<i>H1-A</i>	<i>Y</i>	<i>H1-B</i>	<i>H2-A</i>	<i>H2-B</i>	<i>H3</i>	<i>O</i>	<i>P</i>	<i>Q</i>	<i>R</i>	<i>TN NAFTA</i>	<i>Total*</i>	<i>Total porcentaje</i>
Totales													
1994	6 106	105 899	13 185	15 687	3 075	6 484	28 055	1 546	5 951	19 806	205 794	100	
1995	6 512	117 574	11 394	14 193	2 787	7 787	28 372	1 399	6 742	23 904	220 664	100	
1996	2 046	144 458	9 635	14 345	2 986	9 289	35 573	2 056	8 992	26 987	256 367	100	
1998	551	240 947	27 308	24 895	3 157	15 023	46 988	1 921	10 863	59 061	430 714	100	
1999	534	302 326	32 372	35 815	3 462	19 194	48 471	2 485	12 689	68 354	525 702	100	
2000	565	355 605	33 292	51 462	3 208	25 373	56 377	2 726	15 342	91 279	635 229	100	
2001	656	384 191	27 695	72 387	3 245	29 519	55 791	2 388	17 122	95 486	688 480	100	
2002	1 253	370 490	15 628	86 987	2 695	29 164	54 694	2 221	19 115	73 699	655 946	100	
2003	972	360 498	14 094	102 833	2 370	30 862	56 041	2 738	20 272	59 440	650 120	100	
2004	7 865	386 821	22 141	86 958	2 226	33 459	54 314	2 481	21 571	66 194	684 030	100	
Canadá													
1994	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
1995	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
1996	23	4 192	127	1 738	74	688	2 900	49	595	26 794	371 180	14.50	
1998	22	7 595	760	4 293	76	1 067	4 753	89	1 070	58 469	78 194	18.15	
1999	26	10 235	766	3 946	95	1 188	5 580	65	1 264	67 076	90 241	14.20	
2000	17	12 929	747	4 741	86	1 601	5 718	74	1 424	89 220	116 557	16.93	
2001	28	16 454	524	5 593	66	1 619	5 913	91	1 439	92 915	124 642	18.10	
2002	60	19 866	286	5 241	42	1 767	5 598	91	1 470	71 878	106 299	19.00	
2003	20	20 947	362	4 851	35	1 826	5 873	83	1 462	58 177	93 636	14.40	
2004	67	23 862	486	2 972	58	1 958	5 536	105	1 425	64 062	100 531	15.51	

Cuadro 6

No inmigrantes admitidos en Estados Unidos por categoría en la región América del Norte 1996-2004

Categorías	Totales		Estados Unidos		Canadá		México	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	1996	2004
Visitantes temporales de negocios (B1)	3 770 326	4 593 124	620 293	832 128	11 471	21 686	309 141	432 588
Visitantes temporales por placer (B2)	19 110 004	22 802 907	2 119 438	5 277 122	7 370	20 594	915 918	3 763 882
Comerciantes e inversionistas (E1, E2)	138 568	182 934	3 904	11 174	2 620	4 171	980	6 176
Estudiantes (F1, M1)	426 903	620 210	37 270	83 438	9 341	26 158	10 887	20 575
Trabajadores temporales y de capacitación*	227 380	617 836	48 380	184 173	10 386	36 469	26 536	110 915
Representantes Internacionales (G1-G5)	79 528	109 355	7 303	11 026	1 820	3 129	1 314	ND
Visitantes de intercambio (J1)	215 475	321 975	12 391	19 496	3 698	7 035	4 461	7 137
Fiances (ees) de los ciudadanos estadounidenses (K1)	9 011	33 061	1 442	5 528	478	998	395	1 372
Transferidos entre compañías (L1)	140 457	314 484	13 306	42 494	7 037	21 593	4 759	16 336
Oficiales de la OTAN (N1-7)	10 945	14 813	1 078	1 380	547	946	258	307
Trabajadores TN	26 987	66 545	26 987	66 194	26 794	64 062	193	2 130

El cuadro no incluye a esposos(as) de las categorías señaladas.

* No incluye a los trabajadores ni a los esposos o hijos del trabajador que entran bajo el PLAN, sólo contempla las siguientes categorías: H1A, H1B, H1C, H2, H2A, H2B, H3, O1, O2, P1, P2, P3, Q1, Q2, R1 y TC.

Fuente: Reporte Anual del Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook*, 1996 y 2004. Temporary admissions.

mexicanos), año que por cierto alcanzó el nivel más alto en la emisión de dichas visas. A partir de entonces, las contrataciones han descendido significativamente, ya que en el 2002 se otorgaron 73 699 y 66 194 visas TN para el 2004, de las cuales 97% ha sido para los canadienses (véase Cuadro 5). Es importante destacar que México aceptó un trato inferior para sus profesionales respecto a sus contrapartes –un límite de 5 500 visas anuales hasta el 2004, entre otras–. Pero dichas visas no han tenido el éxito que los estadounidenses temían, pues no se registró demanda ni siquiera por la mitad de ellas durante algún año.⁷ Entre los profesionistas TN con una especialidad, ocuparon el primer lugar los ingenieros, en segundo los matemáticos y especialistas en cómputo, y muy de cerca las enfermeras especializadas. Los ingenieros también ocuparon el primer lugar de las visas H1B y L1 otorgadas durante el 2002.⁸ Las principales razones que podríamos aducir a esta importante disminución es la desaceleración económica en Estados Unidos y los actos terroristas del 2001.

Es importante destacar que durante el periodo 1996-2004, se registraron algunos cambios significativos que vale la pena mencionar:

⁷ Las razones que se han esgrimido al respecto son: una falta de difusión por parte de las autoridades mexicanas por tener sentimientos ambivalentes de que con ello se promueve la “fuga de cerebros” y/o que los profesionistas han tenido para obtener dicha visa, y por ello han preferido solicitar la visa H1B. Papademetriou, “The Shifting Expectations...,” *op. cit.*, p. 42.

⁸ Por lo que respecta a quienes ingresan, dentro de las categorías de admisión de los trabajadores TN, el 48% de los 73 894 que ingresaron en el 2002, lo hizo como profesionista especializado; el 17% como alto ejecutivo y administrador, y el resto (35%) como técnicos, personal de ventas y mercadotecnia, apoyo administrativo, ocupación en el sector servicios, fabricantes y ocupaciones de agricultura, forestales y de pesca.

- a) Un mayor dinamismo económico en la región incentivó a que múltiples actores realizaran visitas temporales en el espacio del TLCAN con mayor frecuencia y diferentes propósitos. Por ejemplo, la emisión de visas para estudiantes mexicanos a escuelas o universidades estadounidenses se duplicó, al pasar de 10 887 a casi 20 575 estudiantes durante este periodo. Canadá pasó de 9 341 a 26 158 estudiantes durante el mismo periodo. No obstante, es una cantidad mínima si tomamos en consideración que Estados Unidos recibe alrededor del 30% de todos los estudiantes del mundo –620 210 para el 2004–, cifra similar a la admisión de trabajadores temporales (véase Cuadro 6). Los mexicanos nos hemos beneficiado muy poco de su sistema de educación superior comparado con otros países, situación que debemos replantear en forma urgente a nivel bilateral.
- b) Un aumento considerable en la admisión de inmigrantes como la demanda por fuerza laboral extranjera de alta y baja capacitación durante el periodo analizado. Si observamos el Cuadro 8, nos damos cuenta de dicha magnitud, ya que entre 1994 y 2004 se admitieron 1 650 168 inmigrantes mexicanos de un total de 9 170 000: un promedio de 150 mil mexicanos anualmente. De la misma manera, las naturalizaciones se incrementaron a partir de los movimientos antiinmigratorios de principios de los noventa, ya que 1 334 976 mexicanos se naturalizaron entre 1994 y 2004, los cuales constituyeron 19% del total de naturalizaciones, que fue de 6 939 169 –un promedio de 122 mil mexicanos al año– (véase Cuadro 7).

Este importante aumento fue la respuesta a iniciativas antiinmigratorias como la Propuesta 187 en California, la aprobación de la Illegal Immigration Reform and Immigrant Reponsability Act (IIRIRA) en 1996 y la consecuente aprobación de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad en México.

- c) Un incremento significativo en las remesas enviadas en un periodo de 10 años que durante el periodo analizado y de acuerdo a datos del Banco de México pasaron de 3 673 mdd en 1995, a 20 mil mdd para el 2005. Esta importante suma, que constituye el mayor mercado bilateral de remesas a nivel mundial, también es el único ingreso para la manutención de los familiares del emigrante en los poblados de origen.
- d) Un aumento inédito en la contratación de trabajadores temporales mexicanos en la cual notamos:
- Un descenso en las contrataciones con visas de trabajo en el sector agrícola, quizá debido a los tediosos trámites burocráticos que representa para los agricultores estadounidenses el tener que justificar la falta de trabajadores locales para ocupar determinados empleos, y por ello han preferido contratar a indocumentados.
 - Un aumento importante en la emisión de visas de trabajo temporal H2-B que durante el periodo 1996-2003 crecieron de 5 539 a 65 878, lo cual responde directamente a la demanda de trabajadores no calificados para los sectores en crecimiento más acelerado, como son servicios y construcción, que la eco-

Cuadro 7
Admisión de inmigrantes naturalizados y trabajadores temporales en Estados Unidos
provenientes de la región de América del Norte 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Totales											
Inmigrantes	804 416	720 461	915 900	798 378	654 451	646 568	849 807	1 064 318	1 063 732	705 827	946 142
Naturalizados	434 107	488 088	1 044 689	598 225	463 060	839 944	888 788	608 205	573 708	463 204	537 151
Trabajadores Temporales*	X	X	251 335	X	427 006	521 706	631 456	684 579	651 998	646 778	617 836
Estados Unidos											
Inmigrantes	272 226	231 526	340 540	307 488	252 996	271 365	344 805	407 888	404 437	250 726	196 101**
Naturalizados	130 345	175 216	506 767	273 954	208 192	385 605	347 193	200 939	169 950	130 848	151 047
Trabajadores Temporales*	X	X	74 965	X	151 627	183 050	230 802	253 245	237 805	237 456	184 173
Canadá											
Inmigrantes	16 068	12 932	15 825	11 609	10 190	8 864	16 210	21 933	19 519	11 446	22 437
Naturalizados	8 684	7 597	11 663	6 639	5 545	9 353	11 365	7 551	7 551	6 408	7 682
Trabajadores Temporales*	X	X	37 083	X	78 096	90 120	116 454	124 548	106 197	93 581	36 469
México											
Inmigrantes	111 398	89 932	163 572	146 865	131 575	147 573	143 919	206 426	219 380	115 864	173 664
Naturalizados	46 169	81 655	254 988	142 569	112 442	207 750	189 705	103 234	76 531	56 093	63 840
Trabajadores Temporales*	X	X	26 515	X	51 520	68 850	82 907	93 320	96 368	107 048	110 915

* El total incluye cónyuges y/o hijos.

** Suma de los inmigrantes provenientes de Canadá y New Foundland, y México.

Fuente: *Yearbook of Immigration and Statistics*, 2003, 2004; Informes anuales del Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook*, 1999, 2001, 2002 y 2003; Temporary Admission, Non Immigrants.

nomía de Estados Unidos necesita para mantener su competitividad a nivel nacional e internacional (véase Cuadro 5).

- Un aumento en la fuga de cerebros tanto de profesionales como de científicos, dado que el número de mexicanos capacitados aumentó 200% durante el periodo analizado, a pesar de que los mexicanos no se han beneficiado de las visas TN. Como ya se mencionó, durante los 12 años de vida del TLCAN, las visas TN emitidas para los mexicanos fueron ridículamente bajas y desproporcionadas respecto a las emitidas para los canadienses.

Simultáneamente a la puesta en marcha del TLCAN, el gobierno estadounidense inició un proceso de “refronterización” principalmente para controlar el flujo de indocumentados. Desde 1992 hasta el 2005, el número de agentes de la patrulla fronteriza aumentó de 2 500 a 11 200. El presupuesto para reforzar su frontera sur se cuadruplicó en 12 años al pasar de mil mdd a más de 4 mil mdd, y con ello el número de aprehensiones⁹ y el de violaciones de los derechos humanos. En la medida en que se aumentó el control, se incrementó el número de muertos.¹⁰

Una de las consecuencias más evidentes del proceso de “refronterización” ha sido el cambio en el patrón

⁹ En 1994 se deportaron 1 142 807 mexicanos; en 2001 1 744 000, y en 2005 cerca de 1 100 000.

¹⁰ Según fuentes de la SRE, durante el año fiscal 2004-2005 se registraron 516 muertes, 40% más que en 2004. Murieron ahogados, congelados, insolados o atropellados. Al irse cerrando los tradicionales puntos de cruces fronterizos por California y Texas, el flujo se ha desviado hacia Arizona, en donde hoy se produce el mayor número de detenciones de cruce tradicionales.

de estancia del migrante, transformando su tradicional circularidad por una de mayor permanencia, un efecto no deseado para los estadounidenses. Y aún más grave, ha causado que el costo por migrar sea mucho mayor, siendo los coyotes los grandes beneficiarios.¹¹ Acorde con investigaciones recientes, se encontró que hasta antes de haberse implantado las operaciones fronterizas de principios de los noventa, el 20% de los migrantes, principalmente indocumentados, regresaba a su casa después de seis meses; en 1997 esta cifra descendió a 15% y para el 2000 tan sólo 7% de los migrantes registraba un patrón de circularidad. Un efecto no deseado para el gobierno estadounidense.

La situación descrita nos indica que no sólo un mayor volumen de migrantes fluye a diversas regiones de Estados Unidos, sino que las fuerzas del mercado establecieron sus propias reglas, sobre todo durante el *boom* económico de los noventa. Además de las razones demográficas inherentes de una población como la latina, que crece más rápido que la estadounidense, la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos ha ido incrementándose paulatinamente y hoy constituye una diáspora gigantesca calculada en alrededor de 26.6 millones de personas, que representan 65% de un total de 40.5 millones de personas de origen latino. Esta cifra representa alrededor del 26% de la población de México, calculada en 103 millones de habitantes. Se estima que hay alrededor de 10 millones de personas nacidas en México que viven en Estados Unidos –un

¹¹ Se estima que los traficantes de humanos ya han incrementado sus costos, simplemente por el debate migratorio que se está llevando a cabo en el seno del Congreso estadounidense. Por cruzar la frontera pueden cobrar desde 1 500 hasta 3 mil dólares por elaborar una visa falsa.

poco más de la mitad en forma indocumentada—, y representan más de una tercera parte de los 34 millones de individuos que componen la población nacida en el exterior que vive en ese país.¹² Es decir, los mexicanos son la fuente más importante de migrantes tanto legales como indocumentados que recibe Estados Unidos cada año.

b) El debate hacia una reforma migratoria 2005-2006

Es importante resaltar el álgido debate generado en el Congreso estadounidense durante los últimos meses, que eventualmente conduciría a una reforma migratoria integral. La Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley Sensenbrenner (HR4437) en diciembre del 2005, el cual plantea la construcción de un muro equivalente a una tercera parte de los más de 3 mil km de frontera con México, así como convertir al indocumentado en criminal por haber violado las leyes migratorias (véase Cuadro 8). El proyecto Sensenbrenner, junto a otros más, constituye una iniciativa inserta en el mismo proceso de “refronterización”, que de ninguna manera es nueva pero sí mucho más brutales.¹³

¹² Center for Immigration Studies, “Immigrant Population at Record High in 2004”, Washington, Center for Immigration Studies, noviembre de 2004.

¹³ Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales, que buscan reafirmar la soberanía nacional; es decir, ha aparecido un proceso de “desfronterización” para darle la bienvenida a los bienes y servicios y simultáneamente uno de “refronterización” para limitar, seleccionar a los movimientos transnacionales de personas en general y rechazar a los migrantes indocumentados en particular. Mónica Vereá, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, UNAM-CISAN, México, 2003, p. 43.

Cuadro 8
Los proyectos de ley S211 vs HR4437 del congreso estadounidense
2005-2006

<i>Tema</i>	<i>S2611 (Senado)</i>	<i>HR4437 o Proyecto Sensenbrenner (Cámara de Representantes)</i>
Legalización de inmigrantes indocumentados	<ol style="list-style-type: none">1. Los que llevan 5 años o más en el país. Accederían a una residencia temporal de 6 años y luego a la residencia permanente. 11 años más tarde podrían solicitar la ciudadanía.2. Los que tienen más de 2 años y menos de 5 en el país. Ellos deberán registrarse en un puesto fronterizo y calificarían para un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan 5 años de estadía.3. Los que llevan menos de 2 años en Estados Unidos, quienes no calificarían para ningún tipo de beneficio y deberán irse del país. Estas propuestas están basadas en la enmienda conocida como Martínez-Hagel.	
Programas de trabajadores temporales	Crea un programa para 1.5 millones de trabajadores agrícolas. (Este punto se encuentra basado en las propuestas McCain-Kennedy y Martínez-Hagel). Se emitirán 200 mil nuevas visas de trabajador temporal.	

Autoriza 370 millas de nuevas triples bardas, además de 500 millas de barreras vehiculares a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Autoriza la contratación de mil agentes de la Patrulla Fronteriza adicionales este año. Incluye 4 mil agentes de vigilancia y 2 500 inspectores para los puertos de entrada. Para el 2011, la fuerza actual de la agencia, que es de 11 mil 300 efectivos, se incrementaría a 14 mil (de acuerdo a la propuesta McCain-Kennedy). Asigna 2 800 millones de dólares adicionales para la seguridad de las fronteras (el incremento al presupuesto para la seguridad fronteriza se retoma del Plan Bush). Envío a la frontera de 6 mil soldados de la Guardia Nacional para ayudar en las labores de la Patrulla Fronteriza. Limita sus turnos de servicio a 21 días (de acuerdo con el Plan Bush).

Construcción de un muro en la frontera con México de 700 millas (esta disposición fue aprobada con 260 votos a favor y 159 en contra).

Las personas que ingresen a EU sin documentos, serán considerados infractores de la ley. No se les permitirá obtener el estatus legal de trabajadores huéspedes.

Aspectos sobre criminales

Se expande el Basic Pilot Program. Los empleadores deben revisar el número de seguridad social e inmigración de los nuevos empleados. Se proveerán 360 millones de dólares para los costos administrativos del punto anterior. Se impondrán multas de hasta 25 mil dólares a los empleadores que no cumplan con lo estipulado

Exige que los empleadores y subcontratistas usen un sistema electrónico, en un plazo de 18 meses, para verificar que las nuevas contrataciones sean legales. Incrementa a 20 mil dólares el tope de las multas a los empleadores por contratar trabajadores indocumentados.

Idioma Hace del inglés el idioma nacional

Fuente: Hurt Charles, "Senate OKs citizenship for illegal aliens", en *The Washington Times*, May 26, 2006, Swams Rachel, "Senate, in Bipartisan Act, Passes an Immigration Bill", *The New York Times*, 26 de mayo de 2006.

Y precisamente, fue la dureza del ala conservadora de extrema derecha encabezada por el diputado Sensenbrenner, la que despertó la ira de la comunidad de origen latino y motivó la organización y realización de las multitudinarias marchas y manifestaciones de inmigrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizados, que poblaron las calles de una multitud de ciudades de la Unión Americana. Desde abril del 2006, las “marchas por la dignidad” constituyeron un escenario político inédito, las cuales culminaron con “Un día sin inmigrantes” y con la convocatoria al “Gran Paro Nacional Americano” del 1 de mayo, apoyada por cerca de un millón de personas en la ciudad de Los Ángeles, 300 mil en Chicago, y muchos miles en Nueva York, Phoenix, Dallas, entre otras muchas ciudades. Además de izar banderas mexicanas y estadounidenses indistintamente, como una forma de mostrar su doble identidad, los manifestantes orgullosamente levantaron pancartas que contienen simbólicas consignas¹⁴ y reflejan su enojo contra la iniciativa Sensenbrenner.

Estas manifestaciones masivas, así como el boicot económico, fueron apoyadas por múltiples sectores de la sociedad y constituyen el pegamento que ha aglutinado a varias organizaciones dispersas en diversas ciudades de la Unión Americana. Su inédito poder de convocatoria ha sido sorpresivo y determinante para que grupos étnicos –cuantitativamente importantes– se organicen e intenten conformar una coalición de orga-

¹⁴ Entre las consignas más escuchadas, encontramos: “hoy marchamos, mañana votamos”; “legalizar, no penalizar”; “no somos criminales”; “si nos echan nos brincamos”; “no somos uno somos cien, Bush búscanos bien”; “aquí estamos y no nos vamos”; “somos una nación de inmigrantes”; entre muchas otras más.

nizaciones, como una nueva fuerza política nacional que persigue luchar por sus derechos humanos y laborales. Cabe destacar que dichas marchas han permitido la alianza con otros grupos de presión, como la Iglesia y los sindicatos, quienes han desempeñado un papel preponderante en su defensa. Algunas otras minorías étnicas, como los asiáticos y los afroamericanos, han expresado su interés por apoyarlos y, por cierto, sería conveniente perseguir alianzas y eventualmente solidarizarlas.

Estas muestras de apoyo han hecho reflexionar tanto al Senado como a la Casa Blanca. A pesar de que el presidente Bush no respalda íntegramente el proyecto Sensenbrenner, en mayo solicitó casi 1 200 mdd adicionales para financiar la seguridad a través de seis mil nuevos elementos de la guardia nacional en su frontera sur. Ello, creemos, como un paso adelantado para que el Senado se concentrara en un programa de trabajadores huéspedes, congruente con el Plan Bush presentado en enero de 2004 con propósitos electoreros. Dicho plan contenía un Programa de Trabajadores Huéspedes (PTH) con una duración de tres años, con la posibilidad de renovación,¹⁵ el cual no fue enviado al Congreso por temor a ser rechazado por los miembros de su propio partido, pero mandó una señal sobre la importancia de revitalizar la discusión del tema. Además del establecimiento de un reforzamiento de sus fronteras —principalmente la de México—, mucho más severo que con anterioridad, el presidente Bush ahora apoya la legalización de indocumentados que han permanecido durante muchos años en su país, con el re-

¹⁵ El plan del presidente Bush está basado en varias iniciativas de ley que se venían discutiendo en el Congreso estadounidense durante los últimos años.

quisito de que paguen su debida multa y los impuestos no retenidos y demuestren conocimiento del inglés. Ello es sorprendente, ya que en varias ocasiones Bush había expresado que se oponía a una amnistía, pues estaba convencido de la “temporalidad” de la estancia de los migrantes.

De alguna forma, la presión ejercida por la Casa Blanca y la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de la Unión Americana influyeron en el Senado, el cual a finales de mayo del 2006 aprobó el proyecto S2611 con 62 votos a favor y 36 en contra. El proyecto senatorial incluye medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales (véase Cuadro 8). Cabe destacar que ambos proyectos están basados en iniciativas que fueron ampliamente discutidas en el Congreso como las McCain-Kennedy y Hagel-Martínez (véase Cuadro 9). A grandes rasgos, el proyecto del Senado contiene las siguientes propuestas:

- Reforzar las medidas de seguridad a través de la contratación de 12 mil agentes de la Patrulla Fronteriza¹⁶ para que, en cinco años, esta instancia cuente con 18 mil agentes. Ellos estarían apoyados por seis mil soldados de la Guardia Nacional, producto de la reciente iniciativa del presidente Bush. Asimismo, proponen la construcción de muros en 370 millas a lo largo de la frontera con México, sobre todo en las áreas urbanas y en puntos donde ya están destrozadas. Sugieren asignar 2 800 mdd adicionales para la mayor tec-

¹⁶ Incluye 4 000 agentes de vigilancia y 2 500 inspectores para los puertos de entrada. Cabe destacar que la agencia cuenta con 11 300 efectivos.

Cuadro 9

Proyectos de ley discutidos en el Congreso estadounidense: Specter (McCain-Kennedy) vs. Hagel-Martínez 2005-2006

<i>Tema</i>	<i>Specter (McCain-Kennedy)</i>	<i>Senado</i>	<i>Hagel-Martínez</i>
Seguridad fronteriza	Refuerza la seguridad a través de la contratación de 14 mil nuevos agentes en un plazo de 5 años para llegar a un total de 25 300 agentes. Asimismo, aumentaría con modernos equipos aéreos y terrestres no tripulados (similares a los usados por la CIA) y colocaría más sensores y cámaras para controlar el tráfico ilegal desde México.		
Programas de regularización o legalización	<p>a) Permitir a los inmigrantes indocumentados que ingresaron a Estados Unidos antes de 2004 que continúen trabajando en forma legal en el país por seis años previo pago de una multa de mil dólares. Al término de su estancia, podrán tramitar su Tarjeta Verde previo examen de conocimientos del inglés, pago de otros mil dólares y de impuestos, atrasados al Servicio de Rentas Internas (SRI).</p> <p>b) Agrega un programa especial (AgJobs) que beneficiará a 1.5 millones de campesinos quienes podrán optar por una visa temporal de trabajo y, después de cinco años, por la residencia definitiva.</p>	<p>a) Aumenta el número de residencias permanentes basadas en el empleo de 290 mil a 450 mil tarjetas verdes durante un periodo de 10 años.</p> <p>b) Autoriza crear 325 mil nuevas visas para trabajadores.</p>	

Fuente: "Immigration 'Nirvana, Lost'", *The Washington Post*, 8 de abril de 2006, p. A22; José Carreño, "Revienta Senado de EU acuerdo migratorio"; *El Universal*, 8 de abril de 2006; David Espo, "Sen. Say Bush Favours Citizenship Plan", *The Associated Press*, 27 de abril de 2006.

nificación de la frontera,¹⁷ y aumentar el presupuesto para programas de detención y encarcelación de indocumentados.

- Multar hasta por 20 mil dólares a empleadores que contraten a trabajadores no autorizados. Los reincidentes podrían ser sentenciados a tres años de prisión.¹⁸
- Un Programa de Trabajadores Temporales (PTT), creando una visa especial para dicho propósito. Serían aceptados 200 mil extranjeros cada año, quienes podrían permanecer durante tres años con una renovación por un periodo más de la misma extensión, tal como lo planteaba el Plan Bush. Después de cuatro años de haber permanecido podrían aplicar por una “tarjeta verde”.
- Programa de legalización: el proyecto divide a la población indocumentada en tres grupos:¹⁹
 - Los que han vivido durante cinco años o más en el país, quienes podrían acceder a una residencia temporal de seis años y luego a la residencia permanente. Once años más tarde podrían solicitar la ciudadanía.
 - Los que han vivido más de dos años y menos de cinco en el país, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para po-

¹⁷ La vigilancia en las fronteras a través de cámaras de televisión, sensores, helicópteros y aviones tripulados y no tripulados, similares a los usados por los servicios de espionaje.

¹⁸ Los empleadores tendrán que verificar los números de Seguro Social y el estado migratorio de sus nuevos trabajadores. La verificación se hará por internet. Quienes no usen el nuevo sistema pagarán multas de entre 200 y 600 dólares.

¹⁹ El programa de legalización no será barato. Cada extranjero deberá pagar una multa de al menos 2 500 dólares, entre otros costos.

der obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía.

- Los que llevan menos de dos años en Estados Unidos, quienes serán sujetos de deportación.

Además, los que han trabajado en el sector agrícola, alrededor de 1.5 millones, podrán solicitar su residencia permanente.

Actualmente el Comité de Conferencia bicameral, conformado por ambas cámaras, se encuentra ante la gran responsabilidad de reconciliar quizás dos iniciativas irreconciliables: HR4437 *vs.* S2611. ¿Qué pasará en dicho comité? Todo dependerá de quién participará, quién conducirá el liderazgo, cuántos congresistas formarán parte de esta comisión, cuándo iniciará y si sus sesiones serán abiertas o cerradas. Éstas son cuestiones que todavía no han sido definidas por los republicanos, quienes son la mayoría en ambas cámaras. Será difícil para los senadores convencer a los diputados sobre la posibilidad de establecer un programa de legalización, dado que se oponen al establecimiento de cualquier tipo de amnistía. Parten de la base de que sería una recompensa injusta abrirle las puertas a los indocumentados, quienes violaron sus leyes, para que obtengan una residencia legal con opción a ciudadanía, sin haber regresado a su país de origen e ingresar con cualquier tipo de visa. Para ellos significa quebrantar el Estado de derecho.

Creemos que en un año de elecciones, donde la Cámara de Representantes y una tercera parte del Senado serán reemplazados o quizá reelectos, es difícil que se salgan de los parámetros establecidos por sus respectivos partidos, sobre todo en el caso de los re-

publicanos que, en su gran mayoría, constituyen la línea dura en contra de la migración de indocumentados. Seguramente se generarán divisiones más profundas de las ya existentes entre ellos mismos, y entre éstos y sus contrapartes los demócratas, que crearían suficientes obstáculos como para poder conciliar intereses entre ambas cámaras y aprobar, en el corto plazo, una reforma migratoria realmente integral que mínimamente contenga:

- a) Un programa de legalización con posibilidades para la obtención de la naturalización.
- b) Una forma de ingreso legal, como podría ser a través de un programa de trabajadores huéspedes, de no menos de 400 mil extranjeros, que es el flujo que permanece anualmente en Estados Unidos, así como un aumento de visas temporales para trabajadores mexicanos, que se adecuen a sus necesidades laborales reales.
- c) Una política de desarrollo económico a través de un fondo de inversión de la región de América del Norte.
- d) Un programa nacional de integración para incorporar a los migrantes al tejido social estadounidense.

¿Las manifestaciones dieron resultado? Es una pregunta que habrá que contestar durante los próximos meses que seremos testigos de las elecciones para ambas cámaras en Estados Unidos. Es evidente que se ha politizado la comunidad de inmigrantes latinos y que eventualmente con su voto podrán influir para establecer sus propias agendas, la más importante la migratoria. Mientras tanto habrá que estar conscientes de que se

ha generado una mayor hostilidad en la región fronteriza y, por ende, una más cuantiosa y virulenta violación a los derechos humanos de los inmigrantes que intenten cruzar y, por supuesto, un efecto muy negativo en la relación bilateral.

Conclusiones y reflexiones a 12 años del TLCAN

En general podríamos concluir que a pesar del importante crecimiento de las exportaciones, inversión extranjera y el flujo de remesas a México, éstas no fueron suficientes para que en México se generen los niveles de empleo necesarios, se incrementen los salarios y, eventualmente, se reduzcan las presiones por emigrar a Estados Unidos, tal como lo esperaban los funcionarios negociadores del TLCAN. Debemos reconocer que las recurrentes crisis económicas que sufrimos durante el periodo analizado, aunadas a los complejos procesos de reajustes que se han venido aplicando en la economía mexicana, no han sido benéficos para ciertos sectores de nuestra economía, pues en algunos casos han causado inequidades regionales severas. Aunado a estos factores, las importantes diferencias salariales –sobre todo entre México y Estados Unidos– que llegan a ser de hasta 1:10, la dependencia cada vez mayor de la cuantiosas remesas, y las crecientes redes sociales altamente tecnificadas que se encuentran significativamente arraigadas, constituyen algunos de los elementos que nos llevan a concluir que la gran expectativa de que el TLCAN reduciría la migración de mexicanos a Estados Unidos no sólo no se cumplió, sino que ésta aumentó sustantivamente, y es probable que la movilidad laboral continúe fluyendo en los niveles descritos.

No cabe duda de que los ataques terroristas constituyeron un parteaguas en la región de América del Norte en general, y en la relación entre México y Estados Unidos en particular. A partir de entonces, el proceso de “refronterización” se intensificó significativamente y ha traído como consecuencia la “securitización” de la agenda bilateral. El presidente Fox no sólo desistió en continuar presionando por el acuerdo migratorio, sino de tener la buena disposición para emprender un proyecto creativo para avanzar en la trilateralización de nuestras relaciones, que incluya movilidad laboral en la región. Es justo reconocer que la administración Fox elaboró un proyecto de política emigratoria en forma inédita. Sin embargo, el acuerdo migratorio propuesto al presidente George W. Bush quedó congelado una semana después de los ataques terroristas del 11 de septiembre.²⁰ A cambio de ello, estimó que la colaboración en el proceso de “securitización” era precisamente la principal avenida que conduciría a avanzar en el “no dialogado” tema migratorio. Por ello, a partir del 2001 se firmaron múltiples acuerdos encaminados a fortalecer los mecanismos de seguridad, el más importante de ellos ha sido el de la Asociación para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN).²¹ No obstante, se ha incrementado sig-

²⁰ El acuerdo migratorio incluía: seguridad fronteriza, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el número de visas, regularización para indocumentados y el establecimiento de un Programa de Trabajadores Huéspedes. Verea, *Migración temporal en...*, *op. cit.*, p. 15.

²¹ En el 2002 se firmó la “Alianza para la frontera” que establece la colaboración para crear “fronteras inteligentes” para fortalecer la seguridad fronteriza y facilitar el tránsito legal de personas y mercancías. En febrero del 2003 se firmó un Memorando de Entendimiento sobre la Repatriación de Mexicanos Indocumentados, que sean devueltos a territorio mexicano por las autoridades de Estados

nificativamente el crimen organizado en nuestro territorio y la violencia fronteriza se ha exacerbado, lo cual nos indica que es urgente poner nuestra casa en orden.

Es cierto que a través de los mecanismos legales establecidos por las políticas migratorias de cada uno de los países de la región ha fluido un número mayor de trabajadores de alta y baja capacitación, que ocupan puestos no satisfechos por los nativos. También es cierto que con acuerdo migratorio o sin él, los estadounidenses han contratado desde 1964 –año en que concluyó el convenio de braceros– mano de obra mexicana informal, temporal y sobre todo barata que ha funcionado exclusivamente bajo las leyes económicas de oferta y demanda, y el resultado ha sido que ellos son los que han cargado con los costos, dada la creciente vulnerabilidad tanto física, al cruzar la frontera, como laboral en sus puestos de trabajo.

Una docena de años han pasado y se ha creado un espacio de movilidad comercial, de inversión y laboral extraordinarias que han beneficiado a nuestras economías. Si bien se han construido muchos puentes en este espacio para agilizar dichos rubros y estrechar vínculos en nuevos campos de acción, también se han erigido múltiples barreras físicas y simbólicas que no sólo han obstaculizado un dinamismo pleno en la región, sino que han agudizado las diferencias sobre todo entre México y sus vecinos del norte. Es indispensable que México tome las decisiones internas respecto a las

Unidos; y un Comunicado Conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza para el 2004 que de hecho ratifica y amplía el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera, suscrito por ambos gobiernos en junio de 2001. Santiago Creel Miranda, "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, vol. 4, núm. 2, abril-junio, 2004, pp. 2-12.

reformas estructurales necesarias que lo han dejado fuera de la orquesta global para, de esa manera, poder equilibrar las abismales diferencias de ingreso per cápita entre los socios de la región.

A pesar de que a la mayoría de los estadounidenses y canadienses les causa malestar y hasta repulsión escuchar y analizar un proyecto sobre la creación de una comunidad de América del Norte al estilo europeo, es indispensable dialogar en este sentido, y establecer las condiciones con el objeto de crear un espacio común post-TLCAN modelo europeo. Dicho modelo ha permitido a países como España, Portugal e Irlanda, entre otros, reducir las enormes asimetrías que como México con sus socios comerciales tenían al inicio de su unión.

De establecer nuevamente negociaciones a nivel trilateral, con el objeto de emprender un proyecto de movilidad laboral regional con documentos migratorios, a fin de promover el desarrollo de la región de América del Norte, sería necesario dirigir nuestros esfuerzos hacia las siguientes acciones, entre muchas otras:

- a) Eliminar a México y Canadá del actual sistema de cuotas para la admisión de inmigrantes en Estados Unidos.
- b) Ampliar el número de visas para trabajo temporal para los mexicanos anualmente en Estados Unidos, dentro de las mismas categorías (H2A, H2B y H1B).
- c) Crear nuevas formas de contratación temporal de extranjeros e indocumentados que se encuentran laborando en Estados Unidos –un tipo de programa de trabajadores huéspedes–, con la posibilidad de obtener la residencia permanente y la eventual naturalización.

- d) Incentivar la emisión de visas TN para mexicanos. Ampliar el número y espectro de dichas visas para incluir a personas no profesionistas que *de facto* se encuentran realizando labores que fomentan el comercio, la industria, los servicios y el crecimiento económico de la región, pero sin el reconocimiento y la protección legal que se merecen como fuerza de trabajo documentada. Sería importante, así como urgente la necesidad de crear proyectos educativos específicos que incluyan el trinomio “contratación-educación-capacitación” para el adiestramiento técnico de los migrantes y/o trabajadores temporales que eventualmente puedan regresar y, de esa manera, coadyuvar a rescatar sus olvidados lugares de origen, en beneficio de la futura comunidad de América del Norte.
- e) Ampliar el número de trabajadores que participan anualmente en el PTATM canadiense, el cual ha sido muy exitoso.
- f) Establecer un proyecto financiero trilateral con el fin de promover el desarrollo económico de México en general, el cual conduzca a matizar las desigualdades tan prominentes y la enorme brecha que nos separa a México y sus socios comerciales que, en algunas áreas, se ha agudizado aún más durante el periodo analizado. Dicho proyecto deberá incluir un programa específico laboral, principalmente con Estados Unidos, el cual podría concretarse en un fideicomiso o *matching fund* que incida a nivel federal, estatal y municipal, con la participación de migrantes, al estilo “programa 3 x 1”, pero más amplio y mejor organizado.

- g) Elaborar un proyecto más ambicioso a nivel regional que contemple la trilateralización de varios puntos, como el establecimiento de un documento de identidad o pasaporte regional, un perímetro de seguridad regional, una aduana común y, quizás, utópicamente, el desmantelamiento de las fronteras para el libre movimiento de bienes tanto materiales como culturales, así como de personas.

Dichas propuestas requieren de una cooperación regional para la elaboración de una política migratoria común de los tres países de América del Norte y en ella incluir la movilidad laboral. La fuerza laboral, sea indocumentada o con documentos migratorios, es un invaluable capital humano que, por desgracia, se pierde y exporta sin ser reconocida formalmente, lo que constituye una forma clandestina de integración laboral. Debemos insistir en que no debe ser manejada como un tema de control fronterizo, sino como un fenómeno de regulación de mercados laborales, el cual requiere de un reconocimiento mutuo sobre la complementariedad de nuestra mano de obra en su mercado laboral.

El debate migratorio en Estados Unidos como fenómeno de opinión pública

Gerardo Cárdenas

En una época de profundo cuestionamiento sobre las políticas de la administración Bush, y de una creciente oposición a la guerra en Irak y Afganistán, sorprende hasta cierto punto que el debate sobre la regularización de 11 o 12 millones de inmigrantes haya ocupado espacios centrales en todos los medios de información en Estados Unidos. Por supuesto, el que cientos de miles de esos inmigrantes, y de los activistas que los defienden, hayan salido pacíficamente a las calles y las hayan inundado con carteles y banderas, es algo que no hubiera podido escapar de la atención de los medios de información. Pero lo que sí sorprende es que esa atención no haya sido esporádica, y que se mantenga a casi dos meses de las grandes movilizaciones de principios de marzo.

Un punto que puede servir para el debate es considerar que, así como el cuestionamiento a la Casa Blanca ocurre en momentos en que se juega la mayoría en el Capitolio en año de elecciones de medio término, y que ya se prepara el escenario para las cruciales elec-

ciones presidenciales del 2008, el debate migratorio tiene que ser necesariamente un tema fundamental para la opinión pública porque, según muchos especialistas, el trasfondo involucra a la viabilidad futura de la economía norteamericana.

De acuerdo, por ejemplo, con el diario *Los Angeles Times* y el Centro de Estudios Pew, el solo hecho de deportar a los indocumentados tendría un efecto marmoto sobre la economía estadounidense dado que casi uno de cada 20 trabajadores en los Estados Unidos es un inmigrante sin papeles. Eso significa 7.2 millones, de una fuerza laboral de 148 millones. Y esos millones de indocumentados que trabajan pagan impuestos, al tiempo que consumen bienes y servicios.

Esto es sólo la punta del *iceberg*. El debate migratorio tiene una importante arista en el sistema de pensiones de los Estados Unidos. Conforme envejece la población anglosajona y afroamericana y, en ambos grupos, disminuye su tasa de crecimiento poblacional, el futuro del sistema de pensiones depende de la mano de obra inmigrante. De acuerdo con el National Immigration Forum, los inmigrantes indocumentados están contribuyendo 7 mil millones de dólares anuales al sistema de pensiones de la Seguridad Social, y 1 500 millones de dólares anuales al sistema de Medicare —el seguro médico de los ancianos—, sin percibir, irónicamente, los beneficios ni de uno ni de otro sistema de seguros.

Tanto opositores como promotores de la causa inmigrante conocen estas cifras. El mérito de los organizadores del movimiento inmigrante, tanto a nivel nacional como local y en materia de su impacto en la opinión pública, ha sido saber mantener el debate en términos positivos, y sabido mantener las voces de la oposición en una minoría aislada.

Hay que señalar otros éxitos del movimiento inmigrante en materia del manejo de prensa y opinión pública: el haber podido controlar sus propias divisiones internas. Éstas no han sido aplacadas, y sería un error darlas por muertas, pero una mayoría sensible y razonable ha sabido evitar que el movimiento haya girado demasiado a la izquierda, se haya tornado violento, o incluso haya incorporado banderas y posturas ajenas a la cuestión migratoria, por ejemplo la oposición a la guerra. De haberse ido por ese camino, al menos la mitad del público hubiese expresado una abierta oposición a por lo menos mantener al tema migratorio como una cuestión de interés general.

Se acercan, sin embargo, épocas aún más difíciles para los inmigrantes indocumentados y el movimiento que los apoya. Tarde o temprano, el Senado tendrá que votar una propuesta de ley que tendrá que ir a la Cámara de Representantes y pasar por la necesaria concurrencia entre ambas cámaras antes de llegar al despacho de Bush. Qué haga Bush con esa ley y cuál sea su aspecto final, aún está por verse. La batalla se peleará tanto en los pasillos del Capitolio como en los espacios de opinión pública, a nivel local, estatal y federal. La gran vulnerabilidad del movimiento inmigrante, de cara a lo que se jugará en el Legislativo federal, reside precisamente en el hecho de que la clientela es, a final de cuentas, indocumentada y por tanto no votará en los comicios de noviembre. De ahí que ese movimiento tendrá que fortalecerse en otros frentes, y alcanzar por la vía social y mediática lo que de momento no puede alcanzar por la vía política.

Un examen de los planteamientos tanto del movimiento inmigrante como de su oposición —desde los grupos de acción directa como los Minuteman, al bom-

bardeo diario de la cadena CNN a través de espacios como el de Lou Dobbs— permiten vislumbrar ciertos puntos que los proponentes de la legalización deberían hacerse de manera más estratégica:

1. Definir una agenda legislativa factible. Tal vez el proyecto Hagel-Martínez no sea el mejor, pero es el que de momento ha conseguido un principio de acuerdo en el Senado. La amnistía general no puede ser un reclamo de “todo o nada”, ni tampoco se puede pretender pedir que el gobierno de una nación de leyes no implemente sus leyes.
2. Abandonar la tentación fácil de la “romantización del indocumentado”, es decir, de pretender que el *statu quo* es la mejor solución, o que la regularización debe concluir en conseguir la residencia. La mejor opción para los inmigrantes, y la mejor opción para los Estados Unidos, es una reforma que abra una vía a la ciudadanía. Pero los inmigrantes deben ver a la ciudadanía como una meta, no como una opción.
3. Desarrollar una agenda social que convenza a la mayoría del público que la regularización de los indocumentados tendrá un impacto positivo sobre la sociedad. Los grandes retos que enfrentan los inmigrantes y sus hijos son el descenso en los niveles educativos y la escasa calidad de los trabajos disponibles para esa mano de obra. La agenda social tiene que fijarse como meta un reconocimiento del peso estratégico de la educación en Estados Unidos y tener como objetivo el alza en los niveles educativos de la población inmigrante; así como el trabajar con autoridades loca-

les y estatales y con asociaciones de empresarios para mejorar sensiblemente la capacitación y el entrenamiento de la fuerza laboral inmigrante.

4. Fortalecer la alianza política con los sindicatos. Tras un sensible debilitamiento en los años ochenta y buena parte de los noventa, el movimiento laboral en Estados Unidos está reviviendo, y mucho de ello se debe a la incorporación a sus filas de los trabajadores inmigrantes. Sindicatos y agrupaciones de inmigrantes deben forjar una alianza a largo plazo por razones de conveniencia mutua. De cara a noviembre, el movimiento inmigrante no debe ignorar el enorme peso político y electoral de los sindicatos, ni mucho menos su capacidad de movilización social y su mucho más sofisticado conocimiento de lo que funciona y no funciona en materia de opinión pública.
5. Promover una agenda cívica entre las nuevas generaciones. Para muchos inmigrantes que dan el salto hacia la ciudadanía, y en especial cuando se trata de personas de origen mexicano o latinoamericano, el gran reto ha sido completar el proceso de asimilación con el empadronamiento. Muchos inmigrantes se hacen ciudadanos, pero no se hacen votantes, y siguen por tanto siendo casi tan invisibles como cuando eran indocumentados. El actual movimiento inmigrante tiene una oportunidad única en sus propios hijos, en especial aquellos que se están graduando de preparatoria y que pueden empadronarse para votar.
6. Tender un puente estratégico hacia la comunidad afroamericana, la más escéptica en materia

de la regularización migratoria pero por sus números y peso político la que más podría incidir de forma positiva en llevar al movimiento inmigrante a la siguiente etapa. Se equivocan quienes comparan al actual movimiento inmigrante con el movimiento de derechos civiles de los años sesenta. Quienes así lo hacen ignoran que los afroamericanos fueron llevados a los Estados Unidos como esclavos y tratados como tales aun tras la Guerra Civil, y que los manifestantes comandados por Martin Luther King, Malcom X, Elijah Muhammad y otros líderes fueron violentamente reprimidos por las autoridades; también ignoran, o prefieren ignorar, que los afroamericanos se han ganado el derecho legalmente a los trabajos que ahora se disputan con los inmigrantes, y en especial con la población latina. Un punto adicional: una alianza con los grupos afroamericanos tiene que ser una alianza entre iguales. No se les puede exigir sólo en nombre de la justicia o la igualdad. El puente tiene que ser tendido desde el movimiento inmigrante hacia la comunidad afroamericana, y no en sentido inverso.

7. No puede dejarse de lado la necesidad de que el movimiento inmigrante juegue también una carta en materia de política internacional. La urgencia de individuos y familias enteras en México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Polonia, China, Corea, India, Pakistán y decenas de países del mundo de arriesgar hasta la vida para buscar un futuro mejor en Estados Unidos, no va a desaparecer porque se apruebe una ley de reforma migratoria en Washington. El movimien-

to inmigrante tendrá que trabajar con los gobiernos, cuerpos legislativos, líderes políticos, sociales y de opinión pública de sus países de origen y ejercer presión para que esos gobiernos sean también partícipes de una reforma migratoria.

8. Finalmente, la estrategia del movimiento inmigrante tiene que abarcar también a las capitales estatales y a las grandes ciudades, de la misma manera que tiene que preocuparse por lo que pase en Washington, D.C. Hay estados como Georgia, California y Arizona que están legislando y actuando a nivel estatal y municipal para cerrarles las puertas a los inmigrantes. Y hay estados como Illinois, donde estamos abriéndolas. Y una cosa u otra no son producto de la mera casualidad, sino resultado de una planeación estratégica, tanto de los gobiernos estatales como de las organizaciones que apoyan la reforma migratoria.

Estos planteamientos no pueden considerarse una receta triunfadora sólo por el hecho de abarcar cuestiones que, o bien están al centro del debate migratorio, o bien son colaterales pero no por ello menos importantes. Son, en todo caso, elementos para una discusión que se hace sin embargo urgente, por las presiones de los calendarios políticos en Estados Unidos. Nadie sabe exactamente qué va a pasar tras las elecciones legislativas de noviembre, o las presidenciales del 2008, pero pase lo que pase, esos resultados tendrán un impacto decisivo en la cuestión inmigrante. Y a todo mundo le queda claro que, con millones de inmigrantes sin papeles, una frontera porosa, y una preocupación real

sobre la seguridad de los Estados Unidos, más los efectos del imparable cambio demográfico del país y el impacto de la guerra en Medio Oriente, la cuestión de la reforma migratoria no puede seguirse postergando.

Que las leyes migratorias del país más poderoso de la Tierra no funcionan, que están partidas por el eje, es evidente. El problema para un estado como Illinois, donde hay más de dos millones y medio de inmigrantes (el 12% de la población, y más del 25% en ciudades como Chicago), es que el gobierno estatal tiene que recoger las piezas del rompecabezas que han quedado tiradas por el suelo debido a la fractura del modelo migratorio federal.

Bajo el liderazgo del gobernador Blagojevich —él mismo hijo de inmigrantes y por tanto especialmente sensible a los retos que enfrentan los inmigrantes para salir adelante—, el estado de Illinois ha marcado la pauta en materia de recibir a su población inmigrante y otorgarle servicios necesarios no sólo para que se integren más rápidamente al entramado social, sino para que puedan tener el éxito que buscaban cuando salieron de sus países de origen.

Queda obviamente mucho por hacer, y los estados sólo pueden legislar hasta cierto punto y dentro de cierta jurisdicción. Las leyes federales se imponen por encima de las estatales, y muchas veces dejan a los estados sin recursos de apelación.

Con todo, estamos orgullosos de lo que la Administración Blagojevich ha podido hacer en materia de integrar a sus inmigrantes en el *sueño americano*. Somos, por ejemplo, el único estado en los Estados Unidos que tiene una oficina especialmente encargada de estudiar el proceso migratorio, entender su impacto a nivel local, y asesorar al gobernador en la materia. Ya

hemos escuchado a José Luis Gutiérrez, inmigrante mexicano y director de esa oficina, hablar de lo que esta oficina hace y de sus planes a futuro.

A modo de cierre, permítanme hablar sobre otros avances que la Administración Blagojevich ha hecho y que, estoy seguro, no tienen paralelo aún en estados donde la población inmigrante es mucho mayor, como California, Texas, Florida o Nueva York.

Somos el único estado en el país que ha creado un seguro médico para niños sin seguro. En Illinois hay 250 mil niños sin ningún tipo de seguro médico. Este seguro, creado por el gobernador Blagojevich en octubre del año pasado, y cuyos beneficios empiezan a percibirse en julio, se ofrece a todos los niños del estado, sin importar la condición económica de sus familias, o el estatus migratorio de sus padres.

Gracias a la acción del gobernador, se ha podido garantizar el acceso de niños indocumentados a preescolar y *kindergarten*, algo que no estaba garantizado por la Constitución, y el acceso de los indocumentados que egresan de preparatoria a universidades públicas del estado pagando las mismas colegiaturas que si fueran residentes legales o ciudadanos.

Cientos de miles de inmigrantes se ganan la vida como jornaleros en Illinois, y es por ello que somos el estado con el marco legal más riguroso para proteger los derechos, la salud y los trabajos de los jornaleros, y uno de los pocos estados en el país que ha creado una comisión especial para entender por qué los trabajadores inmigrantes son los que más lesiones y muertes sufren en su lugar de trabajo, y para aplicar medidas y recomendaciones que eviten más tragedias.

Illinois y Nevada son los únicos estados en el país que han firmado leyes que reconocen la matrícula con-

sular como documento legal de identificación. Por supuesto esto favorece especialmente a los inmigrantes mexicanos, pero otros países que tienen consulados en Illinois ya nos han comunicado su intención de comenzar a emitir matrículas para que sus nacionales que están en el estado como indocumentados cuenten con un documento que les permita salir de las sombras. Somos también uno de los pocos estados que ha legislado para proteger a los inmigrantes de abusos de parte de notarios públicos que se hacen pasar por abogados de inmigración, y que defraudan a los inmigrantes cobrándoles miles de dólares por trámites innecesarios o fallidos.

Ninguna ley o iniciativa es permanente. Tanto a nivel municipal, como estatal o federal, las leyes pueden ser revertidas o enmendadas. En Illinois, con el liderazgo del gobernador Blagojevich, hemos hecho mucho y lo seguiremos haciendo para proteger a nuestros inmigrantes y darles la oportunidad de ver cumplido su sueño. Pero es hora de que en los pueblos y ciudades, en los gobiernos y las legislaturas estatales, y en el ámbito federal haya un auténtico trabajo integral y de conjunto que permita una reforma migratoria amplia, que reconozca las contribuciones que los inmigrantes hacen a la vida económica y social de los Estados Unidos, permita que las familias inmigrantes permanezcan unidas, y abra la puerta a la plena integración de los inmigrantes por la vía de la ciudadanía.

Los inmigrantes en Illinois y la orden ejecutiva de los nuevos americanos del gobernador Rod Blagojevich

José Luis Gutiérrez

Las multitudinarias marchas que han reunido a más de un millón de personas en 60 ciudades a lo largo y ancho de Estados Unidos en favor de los derechos de los inmigrantes, han dado un vuelco inesperado en la forma en que la comunidad inmigrante es percibida por el público estadounidense. Esto en gran parte es el resultado de un trabajo de base de un sinnúmero de organizaciones comunitarias por muchos años y de la oportuna participación de los medios de comunicación. Las comunidades inmigrantes a menudo están ausentes o escasamente representadas en los procesos nacionales de incidencia en áreas de política pública que afectan sus vidas. Lo que sucede en el campo de la política de inmigración es un ejemplo de esta situación. La iniciativa de ley 4437 propuesta por el congresista Sensenbrenner vino a motivar la necesidad de muchos inmigrantes de salir de las sombras.

Mucho se ha dicho que el gigante ha despertado, de que las organizaciones de inmigrantes están avanzando en la articulación de sus demandas. Desde hacía

algunos meses se mantenía un bajo perfil sobre la discusión del fenómeno migratorio que fue reactivada después de los sucesos del 9 al 11 de marzo por el anuncio hecho por el presidente George W. Bush el 7 de enero de 2004 sobre el rol de los inmigrantes en los Estados Unidos de América, como también sobre la necesidad de reformar la Ley de Inmigración actual. Poco era lo que estaba sucediendo y nadie imaginaba que el congresista Sensenbrenner, con su iniciativa de ley, unificaría a una comunidad que estaba ahí pero que no se escuchaba.

Las movilizaciones son un fenómeno donde cada organización, ya sea de oriundos, de comerciantes, sindicatos, estudiantes, iglesias, y cada individuo están aportando su granito de arena en la búsqueda de una mayor participación en la sociedad americana. El lema de la marcha del 10 de marzo en Chicago y otras ciudades era “Todos somos América”; en sí lo que se demandaba era la oportunidad de ser parte completa de esta nación para los indocumentados y la comunidad inmigrante.

El movimiento en Chicago, ahora llamado “Movimiento 10 de Marzo”, no impulsa en particular ninguna de las propuestas sobre la reforma migratoria que se debaten en el Congreso. Aunque hay coincidencias con las que promovían los senadores Kennedy y MacKein y rechazan desde luego las pretensiones antimigrantes de Sensenbrenner, tampoco se está de acuerdo con la iniciativa conciliadora de Frist, que divide a la comunidad inmigrante en tres paquetes, dado que obligaría a la repatriación inmediata de un millón de inmigrantes y a la salida temporal e impracticable de otros tres millones.

De acuerdo con las más recientes estadísticas, los inmigrantes de países de Latinoamérica ya son 40 mi-

llones cuyo poder adquisitivo es de 736 mil millones de dólares, monto superior al producto interno bruto de México, por ejemplo. La comunidad mexicana se estima hoy en 25 millones distribuidos en todos los estados de la Unión Americana, que va desde tres millones 840 mil en California, hasta 13 mil en Alaska. La población hispana creció 58% entre 1990 y 2000.

El estado de Illinois ha sido uno de los puntos de destino más importantes de los inmigrantes de todas las partes del mundo. Es el quinto estado en la Unión Americana con la población más grande de inmigrantes. Los inmigrantes representan 12% de la población en Estados Unidos y más del 12% de la población de Illinois. Dicho de otra forma, aproximadamente 20% de la población del estado es inmigrante o hijos de inmigrantes, incluyendo a nuestro gobernador y nuestros dos senadores federales.

Durante la primera mitad del último siglo, números muy grandes de inmigrantes de Alemania, Italia y de Europa del Este llegaron a establecerse en Illinois. La migración europea se redujo durante la segunda mitad del siglo mientras que el número de inmigrantes de Latinoamérica y Asia se incrementaba. Hoy los nacionales de México son la mayoría, con 582 028 personas, seguidos de los polacos con 137 670 y los hindúes con 76 983. A través de la historia, independientemente del país de origen, los inmigrantes han contribuido a la grandeza de Estados Unidos trayendo una ética de trabajo y un compromiso de construir familias y comunidades fuertes.

Del 1.8 millones de inmigrantes en Illinois, solamente 600 mil (menos del 40%) se han convertido en ciudadanos estadounidenses. Actualmente tenemos alrededor de 360 mil residentes permanentes que reú-

nen los requisitos para solicitar su ciudadanía y muy pronto se sumarán otros 140 mil. Cabe mencionar que una gran mayoría de residentes permanentes que son elegibles para solicitar su ciudadanía y no lo hacen, son de origen mexicano.

Los inmigrantes representan 14.3% de la fuerza de trabajo en Illinois, 26% en Chicago y 18% en los suburbios. Asimismo representan más del 90% del crecimiento neto de la fuerza de trabajo de los años noventa en el área de Chicago, y 69% del aumento en la fuerza laboral del estado de Illinois. Los inmigrantes mexicanos representan la mitad de la mano de obra en el área de servicio y posiciones no especializadas.¹

El gobernador del estado de Illinois, Rod Blagojevich, ha expresado públicamente, en repetidas ocasiones, su reconocimiento de la importancia que tienen los inmigrantes como contribuyentes a la grandeza del estado. El pasado 19 de noviembre de 2005, durante la convención “Por la Justicia de los Inmigrantes”, organizada por la Coalición pro Derechos de los Inmigrantes y Refugiados en Illinois, ante miles de activistas, líderes comunitarios, políticos y familias inmigrantes, firmó la Orden Ejecutiva Nuevos Americanos. Con ésta Illinois toma el liderazgo en la nación en crear condiciones que faciliten la incorporación e integración de los inmigrantes y en buscar adaptar los servicios y programas del estado a su cambiante demografía.

Con esta Orden Ejecutiva, primera en su tipo en la nación, el gobernador Blagojevich está sentando un precedente nacional que seguro servirá de modelo para

¹ Jim Lewis y Rob Paral, *A Profile of Immigrants in the Illinois Workforce*, Institute for Metropolitan Affairs, Roosevelt University, preparado para la mesa redonda del Illinois Immigrant Policy Project, 11 de octubre de 2001; *Crain's Chicago Business*, 6/16/03.

otros estados de la Unión Americana. Éste es un proyecto único que implica un trabajo conjunto del sector público y el privado, con apoyo específico de fundaciones y con una estrecha asociación estratégica con la Coalición pro Derechos de Inmigrantes y Refugiados en Illinois.

La Orden Ejecutiva del gobernador Blagojevich es una iniciativa que une a políticos, académicos, activistas estatales y nacionales así como a fundaciones y a muchos otros para definir estratégicamente cómo Illinois puede asistir de una mejor manera a inmigrantes recién llegados y a las comunidades que los reciben, y cuáles son las vías más convenientes para incorporarlos de lleno a nuestra sociedad.

Los cambios demográficos ocasionados por los flujos migratorios afectan cada aspecto importante de nuestro estado: economía, educación, fuerza laboral, relaciones comunitarias y el cuidado de la salud.

La Orden Ejecutiva hace un llamado al estado de Illinois para que actúe estratégica y proactivamente en el desarrollo de un plan para ayudar a las personas recién llegadas para que se conviertan en plenos participantes en la vida de nuestro estado. El gobernador Blagojevich sabe que los inmigrantes trabajan duro, abren negocios, compran casas, pagan impuestos y envían a sus hijos a la escuela, todo esto en busca de cumplir el *sueño americano*.

Para poder lograr esto, la Orden Ejecutiva contempla cuatro componentes:

1. Una Oficina de Política y Abogacía de Nuevos Americanos dentro de la oficina del gobernador. Esta oficina coordinará las políticas, acciones, planes y programas del gobierno del estado res-

- pecto a ayudar a los inmigrantes a integrarse, a la vez que analizará el impacto de la política migratoria en Illinois para aconsejar oportuna y estratégicamente al gobernador. También servirá como un puente entre las comunidades inmigrantes y el gobernador.
2. Un Consejo Consultivo Estatal integrado por 22 prominentes líderes inmigrantes, gubernamentales y religiosos a nivel estatal, empresarios y expertos en política nacional para recomendar direcciones estratégicas en asuntos clave de ciudadanía, servicios humanos, cuidado de la salud y educación. El proyecto busca desarrollar un modelo de cómo el estado puede asistir a los recién llegados a ser autosuficientes y tener éxito como nuevos americanos.
 3. Un Grupo de Trabajo Interdepartamental que examinará (departamento por departamento) cómo el gobierno estatal puede responder al impacto de la creciente población de inmigrantes en Illinois. Se identificarán, de acuerdo con los cambios demográficos, las prácticas que estén teniendo éxito y se harán recomendaciones específicas al gobernador Blagojevich de cómo se podrían establecer como prácticas estándares en todas las agencias. El objetivo es brindar mejor atención a las comunidades inmigrantes facilitando su integración cívica, social y económica.
 4. Un Panel Nacional que ayudará a guiar el trabajo del Proyecto de Política de los Nuevos Americanos. El panel se constituirá de prominentes académicos nacionales, empresarios y activistas que prestarán sus visiones al proyecto y compartirán recomendaciones moldeadas en Illinois con sus

redes nacionales. El Panel Nacional contará con la dirección del National Immigration Forum y del Migration Policy Institute, mientras que del trabajo administrativo y de política se encargará la Coalición pro Derechos de los Inmigrantes y Refugiados de Illinois.

La Oficina de Política y Abogacía de los Nuevos Americanos trabajará muy de cerca con cada uno de estos cuerpos para aconsejar al gobernador Blagojevich sobre políticas que ayuden a los inmigrantes a convertirse en completos participantes en nuestra sociedad.

Un área importante para nuestra oficina es hacer prioritaria entre las comunidades inmigrantes la adquisición del inglés como segundo idioma, un paso fundamental en la integración de los nuevos americanos. Esto se verá facilitado y acelerado por la expansión del programa de educación preescolar ordenada por el gobernador Blagojevich.

Todos estamos de acuerdo en que la ciudadanía americana es una meta en la búsqueda del *sueño americano* por parte de millones de inmigrantes. La ciudadanía significa un entendimiento de nuestros valores democráticos, la habilidad de hablar inglés y de participar en nuestra democracia. Illinois está encabezando la nación en la asistencia de las personas recién llegadas para que se conviertan en nuevos americanos a través de la iniciativa Nuevos Americanos creada por el gobernador Blagojevich y el Legislativo estatal.

Los inmigrantes ocuparon 69% del crecimiento de la fuerza laboral de Illinois en los años noventa. Nosotros nos enfocaremos en el asunto clave del desarrollo de la fuerza laboral. Todos estamos de acuerdo en que los inmigrantes vienen aquí para trabajar duro. Pero su

oportunidad de triunfar será incrementada tremendamente si facilitamos un mejor desarrollo de sus habilidades y los ayudamos a adquirir nuevas destrezas que estén más a la par del desarrollo económico de nuestro estado.

En cuanto al debate sobre la reforma migratoria, el gobernador Blagojevich cree que nuestras leyes actuales de inmigración no corresponden a la realidad que vive el país. Él ha expresado varias veces que necesitamos una reforma migratoria amplia que garantice una mayor seguridad en nuestras fronteras pero que a la vez reconozca las contribuciones de todos los inmigrantes que trabajan duro por nuestra economía y diversidad, y que les abra los caminos a la ciudadanía.

Aunque los estados no tienen jurisdicciones sobre inmigración, hemos tenido que lidiar con el impacto de las leyes federales. Es por eso que el gobernador ha implementado políticas, a través de acciones ejecutivas y legislativas, que conciernen a la seguridad pública, los asuntos de desarrollo económico y la protección de los derechos laborales, reconociendo las contribuciones de los inmigrantes a Illinois.

Con la creación de la Orden Ejecutiva de los Nuevos Americanos, el gobernador Rod Blagojevich reitera el espíritu de apertura de Illinois en seguir siendo un estado que reconoce las contribuciones de los inmigrantes en la grandeza de la nación. El gobernador Blagojevich tomó el liderazgo nacional al crear un modelo que estamos seguros servirá de ejemplo en la integración de los inmigrantes para otros estados de la Unión Americana.

Familias binacionales y estrategias de integración

Juan Salgado Maldonado

Mucho se ha hablado en estos días de las grandes marchas y manifestaciones en todo los Estados Unidos. En Chicago estamos sumando nuestros aliados como en muy pocos lugares. El primero de mayo tendremos una celebración del trabajador inmigrante llamando por una legalización con camino a la ciudadanía para todos los inmigrantes indocumentados. Tenemos la participación de todos nuestros aliados, como son las comunidades de fe (no sólo católica, sino judía, musulmán y protestante), todos los sindicatos, las organizaciones comunitarias, federaciones de oriundos, clubes deportivos y una gran participación de otras etnias como irlandeses, polacos, asiáticos, árabes y africanos. Hasta la Cámara de Comercio de Chicago, que representa los negocios más grandes de la ciudad, y la Asociación de Restauranteros se han sumado a este esfuerzo colectivo. Estamos sumando y no dividiendo.

Trabajo para una organización comunitaria, el Instituto del Progreso Latino, localizado en el corazón de la comunidad mexicana de Chicago, con el fin de contri-

buir al máximo desarrollo de las familias inmigrantes y sus hijos. Soy presidente de la Coalición de Illinois pro Derechos de los Inmigrantes y Refugiados, una organización compuesta por más de 150 organizaciones comunitarias y de fe que representan toda la diversidad de inmigrantes en el estado de Illinois. En nuestro estado, 50% de la población nacida en otro país es de Latinoamérica, con la mayoría de México, y el resto es de todo el mundo. Nuestro poder está en nuestra unidad que proviene de nuestro conocimiento de otras culturas y nuestro reconocimiento del interés común que tenemos como inmigrantes. Los mexicanos somos los más numerosos. Tenemos poder y junto a nuestros amigos inmigrantes somos más poderosos. Ambos partidos en el estado nos conocen como una fuerza y hemos logrado mucho por el gran liderazgo de nuestro gobernador Rod Blagojevich y los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado del Estado.

Cuando pasó el HR 4337 a nivel federal varios congresistas federales de Illinois votaron a favor. En la marcha del 10 de marzo me tocó hablar del tema: "Hoy Marchamos, Mañana Votamos". El 21 de marzo teníamos las elecciones primarias en Illinois. El mensaje era simple. En Illinois son 500 mil personas indocumentadas y hoy marchamos para exigir lo que se merecen por sus contribuciones. Son 500 mil inmigrantes que son residentes legales que no se han hecho ciudadanos, otros 600 mil que son ciudadanos, y tenemos 900 mil hijos de inmigrantes en espera de tener 18 años y el derecho de votar. Si el día de mañana los ciudadanos se registran para votar y ejercen el derecho en una forma consistente e informada y el medio millón solicita su ciudadanía, haríamos que el Departamento de Seguridad Nacional trabajara como nunca en

su historia y no les daría tiempo para redadas. Si esto pasa, les aseguro que no habrá un representante de Illinois que votara a favor del HR 4337 y estaríamos en una posición de negociación más poderosa frente al debate sobre la reforma migratoria. Si marchas hoy y no votas mañana, que te dé vergüenza por la decidia y la falta de solidaridad. Si marchas hoy y no te haces ciudadano es lo mismo. Aquí no se trata de emociones, tenemos que ser consistentes y solidarios.

En la Coalición de Illinois Pro Derechos de los Inmigrantes y Refugiados tenemos una estrategia estatal para impulsar la ciudadanía y el voto. Nuestra meta es clara: tener más poder para mejorar todos los aspectos de la vida económica y social del inmigrante. En las elecciones primarias de noviembre de 2004, la coalición registró a más de 25 mil nuevos votantes inmigrantes y sacamos a más de 62 mil nuevos votantes a las urnas. Con el apoyo técnico del Service Employees International Union, comprobamos que fueron nuestros esfuerzos los que hicieron la diferencia. Esto nos ha dado fuerza a nivel estatal. En los distritos mayormente mexicanos logramos aumentar de 120 hasta 200% el número de votantes para mantener a nuestros oficiales responsables en su comunidad. En distritos donde los inmigrantes son minoría, las elecciones se deciden por mil a 5 mil votos. En estos distritos los inmigrantes son la diferencia. Por eso ambos partidos nos respetan a nivel estatal y, salvo pocas excepciones, no se atreven a atacarnos. Sin embargo, este poder electoral aún no se ha logrado en distritos federales donde generalmente nos faltan más ciudadanos y votantes. Por eso impulsamos el proyecto Nuevos Americanos, una iniciativa propuesta por la Coalición de Illinois Pro Derechos de los Inmigrantes y Refugiados al gobernador Rod

Blagojevich, cuya meta es convertir los residentes legales en ciudadanos. Con un gran liderazgo y una inversión de tres millones de dólares anuales, el gobernador lanzó esta campaña a través de nuestra coalición. Esta estrategia de unidad entre los inmigrantes y las alianzas con nuestros amigos para convertir más ciudadanos, así como el voto, pueden ser elementos efectivos en estados como California e Illinois, donde la legalización de 1986 abrió camino a la residencia legal. Teniendo estos estados pro-inmigrantes habrá una gran ganancia política y una motivación para los estados emergentes donde la población mexicana crece pero tiene poco poder.

Ésa es la buena noticia, y ahora va lo que preocupa: El 10 de marzo marchamos y el 21 de marzo no votamos. Los resultados fueron verdaderamente pésimos. Los mexicanos no salieron a votar para las elecciones primarias. Los inmigrantes no salieron a votar. La reacción de la gente a una ley tan absurda y racista como el HR 4337 y el impulso de marchar no se convirtieron en un compromiso para votar.

¿Qué aprendimos de esto? Como coalición, nos enfocamos a la respuesta al HR 4337 a través de la marcha del 10 de marzo. Así, nuestro proyecto de voto pasó a segundo término. Después del HR 4337 estábamos tratando de montar una ofensiva inmediata. Nuestra comunidad tenía que ser empujada a actuar por medio del voto en una forma sumamente activa y consistente. Aquí fallamos por falta de capacidad. Nuestras organizaciones que apoyan al inmigrante mexicano estaban estiradas hasta sus límites en los últimos dos meses. Y esto no tiene señales de cambiar. A pesar de esto no podemos perder la oportunidad que presentan las elecciones de noviembre de 2006 para marcar nuestro des-

contento ante estas propuestas antiinmigrantes. Tenemos que poner a nuestros propios candidatos aun en distritos federales donde sabemos que no van a ganar pero sí pueden educar a la comunidad anglo y motivar a los inmigrantes a salir y votar. Tenemos que recaudar fondos para impulsar a esos candidatos y otros que actualmente nos apoyan. Sin embargo, hay elementos en el movimiento que no creen en el voto como una estrategia viable. En California el mensaje se cambió a “Hoy Marchamos y Mañana Boicoteamos”. Esta estrategia de boicot es un arma que se puede usar y tiene sus antecedentes en las acciones de César Chávez y la lucha de los trabajadores del campo. Aun es una medida de último recurso y debe plantearse como una respuesta unida de los aliados que forman el corazón del movimiento, las organizaciones comunitarias y las comunidades de fe. Así lo hicimos en Chicago con la cervecería Millar Brewing Company, que tiene sus oficinas centrales en el distrito de Sensenbrenner, y logramos tenerlos de nuestro lado. Lanzarlo a la brava por un día, sin el apoyo de la Iglesia, como lo hicieron unos hermanos en Los Ángeles, es un error. Esto se explica si sólo ves los intereses particulares de los organizadores y no los intereses del movimiento. Además, a largo plazo, cuando queramos mejorar nuestras escuelas, o tener acceso a la salud, ¿tendremos un boicot de la escuela? Prácticamente ya la tenemos con una deserción escolar inaceptable.

Si eso hacemos los inmigrantes en los Estados Unidos, ¿qué puede hacer México? Promover la binacionalidad de todo corazón. Mi abuelo llegó a los Estados Unidos en 1918 proveniente de Chiquimitío, Michoacán; mi padre nació en Estados Unidos y fue parte del ejército estadounidense; mi madre nació en la colonia Obre-

ra, a unos minutos de aquí; yo nací en Chicago; mi esposa es de La Montaña de Guerrero y cruzó la frontera indocumentada a los 17 años; y mi hijo nació en Chicago. ¿Quién es más mexicano y quién es más estadounidense?

Por favor, no me contesten. Ninguno. Somos mexicanos y somos estadounidenses.

Buscamos el progreso de nuestras familias y en ese camino hacemos progresar a ambos países. Si nos permiten podemos desarrollar un amor y una lealtad a ambos países, y si realmente México tiene una visión de armonía a largo plazo, podemos ser una fuente de unión entre seres humanos que son vecinos. Lo podemos hacer no con boicots y amenazas de retomar las tierras, sino con un mensaje de unión, por medio de nuestra visión de un mundo común en América del Norte, donde los mejores valores y prácticas se den en toda la región.

Tenemos una responsabilidad cotidiana de crear una forma de pensar sana entre los mexicanos. Aquí está un ejemplo muy personal: mi madre llegó a los Estados Unidos y al querer hablar inglés se le menospreció por su falta de habilidad. El mexicano en Estados Unidos no puede participar de esta actitud y debe luchar para mantener el español y desarrollar el inglés, o viceversa. Siempre debe dar la bienvenida a los nuevos inmigrantes, particularmente a los de su país. Esto será una gran contribución, y será lo contrario a nuestra historia, donde el que llegó ayer le cierra las puertas al que apenas llega.

De chico llegaba a México cada año y algunos familiares me criticaban por mi español, y rechazaban mi país creándome una confusión de identidad tremenda. Ahora les llamo a que aceptemos plenamente a todos

los descendientes de México, a mis hijos y a mis futuros nietos. Dénles la bienvenida como mexicanos legítimos.

¿Qué más puede hacer México? Demandar que se retome el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La Coalición Pro Derechos de Inmigrantes y Refugiados apoya la propuesta de McCain-Kennedy sobre la reforma migratoria. Es la propuesta más práctica y viable para los que queremos resolver algo al corto plazo. Sin embargo, no es una solución a largo plazo. Sé que el día después de que se apruebe lo que estamos pidiendo la comunidad mexicana en Estados Unidos, con mucha humildad y cariño, nos vamos a encontrar nuevamente con el triple reto: avanzar con los que tienen muchos años en Estados Unidos (la segunda o tercera generación), ayudar a que avancen los que estarían legalizándose, y seguir recibiendo los que sabemos van a llegar. Todo con muy poca infraestructura pero con muchas ganas. Esta tarea continua que llevamos años haciendo nos afecta. Crea una inestabilidad que no permite enfocarnos en asuntos grandes, como la educación de nuestros hijos y la salud. Usamos nuestro capital político con los nuevos inmigrantes por todas las injusticias que pasan. Pero eso, a largo plazo, puede terminar dañando más de lo que ayuda, y algunos líderes comunitarios comenzarán a apartarse del asunto migratorio. Acepten la realidad, pongan el Tratado de Libre Comercio en la mesa con Estados Unidos, trabajen duro para crear empleos en México, y ayúdennos a crear estabilidad en el futuro de ambos países. Todavía no tenemos el poder para influir en algo tan grande como el Tratado de Libre Comercio. México tiene que retomarlo como un compromiso a los mexicanos (los de aquí y los de allá) y como el

primer y más importante paso a una visión de gran respeto y amistad entre ambos países.

Finalmente, regreso a la ciudadanía estadounidense. México debe promoverla. Quizás no como gobierno federal, pero sí como esfuerzo de los gobiernos estatales, como Michoacán y Guerrero, por ejemplo.

Los mexicanos en Houston

Félix Rodríguez Ortiz

Este documento propositivo es un reflejo de las necesidades de los mexicanos en Houston, Texas, la cuarta ciudad más grande de Estados Unidos y la tercera ciudad, después de Los Ángeles y Chicago, donde más mexicanos viven, trabajan, pagan sus impuestos y, por ende, son generadores de divisas hacia México.

Educación

Es importante destacar que teniendo Houston estas características, no exista, como en la ciudad de San Antonio, Texas, un campus de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en donde los mexicanos que truncaron sus estudios universitarios al salir de su país puedan proseguirlos.

El gobierno de México, a través del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), ofrece únicamente estudios de primaria, secundaria y preparatoria y todos sus profesores son voluntarios.

El Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) ofrece educación superior en línea con muy poca demanda en nuestra comunidad, que prefiere asistir a cursos regulares.

Por lo anterior, solicito se hagan las gestiones correspondientes para que se establezca un campus universitario de la UNAM en Houston.

Cancelación de permisos de importación temporal de vehículos

Uno de los problemas más serios que enfrentan nuestros paisanos es tener que cancelar sus permisos de importación temporal de vehículos en la frontera.

Solicito atentamente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banjército, las dependencias encargadas del manejo de estos documentos, puedan cancelar los permisos en sus módulos correspondientes en cada ciudad. En este caso, el módulo de Banjército se ubica en las instalaciones del Consulado General de México en Houston.

Presupuesto a los consulados

Una añeja polémica es la de dotar de ingresos propios a los consulados mexicanos en el exterior. Hace más de cinco años se aprobó que los ingresos captados por cada consulado fueran manejados en forma autónoma para mejorar y ampliar sus servicios a nuestras comunidades. Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda han empantanado este acuerdo federal y no han sido liberados los recur-

sos que tanta falta hacen, principalmente en Houston, para incrementar el número de personal, realizar consulados móviles en las poblaciones aledañas y mejorar la tecnología.

Síndico consular

Dentro de estas necesidades consulares se incluye la creación de un síndico consular que tenga la facultad de supervisar y vigilar la debida aplicación de los recursos propios, así como la calidad del servicio que se brinda a nuestra comunidad en el Consulado General de México en Houston.

Cartas-poder gratuitas

Relacionado con el mejoramiento del servicio en los consulados, solicito que las cartas-poder que se extiendan en los consulados dirigidas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para liberar a menores de edad, sean gratuitas para los padres de familia, pues actualmente tienen un costo de 115 dólares, dinero que muchas veces los padres no pueden pagar. Es importante que la Secretaría de Relaciones Exteriores tome cartas en el asunto.

Documento-constancia

Es importante que la Secretaría de Relaciones Exteriores expida un documento que acredite que quienes se hicieron ciudadanos después de determinado tiempo,

no han perdido la ciudadanía mexicana. Esto debido a los problemas que enfrenta nuestra gente en la frontera, donde las autoridades migratorias mexicanas exigen el cobro por el ingreso al país, siendo mexicano.

El voto total

Los mexicanos en Houston se unen al reclamo de los que viven en diversas partes de Estados Unidos de que el derecho al voto debe ser integral, total, sin limitaciones.

También enfatizan la necesidad de que las matrículas consulares sirvan como documentos válidos para emitir el voto.

Las autoridades del Instituto Federal Electoral y los congresistas mexicanos deben aprender de países como El Salvador y Honduras, por citar solamente dos ejemplos, donde sus connacionales que viven en el extranjero no tienen ninguna complicación para elegir a sus autoridades.

Agresiones del gobierno de Estados Unidos a la comunidad

Muchas han sido las agresiones del gobierno de Estados Unidos, de los condados y de las ciudades de la zona metropolitana de Houston contra nuestra comunidad mexicana. Desde aquella salvaje golpiza hasta causarle la muerte, que sufriera nuestro connacional Luis Torres por parte de la policía de la ciudad de Baytown, localizada a una hora al este de Houston, hace poco más de cinco años, hasta el asesinato de dos jóvenes

hace un par de años, a manos de la policía de Houston. Estos crímenes han quedado impunes.

Otras agresiones no menos fuertes son las leyes y ordenanzas que pasan las ciudades del condado de Fort Bend, al sur de Houston, como Sugar Land, Richmond y Rosenberg, entre otras, donde ordenan a sus policías confiscar o decomisar los autos de las personas que al ser detenidas no tengan la póliza del seguro. Aun cuando en ese momento no pueda comprobarlo, teniéndolo, el vehículo será llevado al corralón.

Otra disposición hecha ley, es sancionar a las personas que no cuenten con licencia de conducir, hasta cuatro veces. La primera multa la paga en la Corte Municipal del lugar donde recibió la infracción, las siguientes tres las recibe directamente de Austin, Texas; una multa por año.

De igual manera se castiga con cuatro cobros a quien se le dé una infracción por no tener el seguro de responsabilidad: se pasa una multa en la Corte Municipal donde fue detenido, y el resto lo paga al estado de Texas por los siguientes tres años.

Como es de todos conocidos la inmensa mayoría de las víctimas son hispanos, y mayoritariamente mexicanos, que no cuentan con documentos legales de estancia, y por lo mismo las autoridades de Texas les niegan una licencia de conducir.

Solicito a los legisladores mexicanos actúen con mayor solicitud en apoyo a los mexicanos que son agredidos de diversas maneras, algunas ya explicadas, por las autoridades estadounidenses.

Requerimos, además, del Consulado General de México en Houston, un Departamento Legal más funcional y con abogados expertos en cada materia, y, principalmente, que brinden un servicio de alta cali-

dad, para que nuestra comunidad se sienta protegida ante tantas agresiones como las ya mencionadas.

Leyes más estrictas contra “polleros”

Son infinidad de mexicanos que se quedan en el río Bravo, en los desiertos o bien a las orillas de las vías del ferrocarril, ahogados, asesinados o brutalmente destrozados. Los traficantes de humanos siguen trabajando sin ningún problema, incluso han incrementado sus redes de corrupción y trabajan libremente tanto en la frontera mexicana como en la norteamericana. Más de 600 víctimas al año ocurren en la frontera con Estados Unidos. Es urgente que haya leyes más estrictas contra estos traficantes.

Situación local y riesgos de las legislaciones estatales

Juvencio Rocha

Este escrito gira en torno a la parte social de la comunidad migrante y de lo que nosotros, como mexicanos, llevamos a los Estados Unidos, así como a lo que dejamos en nuestras comunidades de origen.

Para muchos, la migración en México es un gran problema, pero desde nuestro punto de vista es un asunto que sí tiene solución.

En los últimos años hemos visto cómo la comunidad migrante ha impactado y desintegrado a infinidad de familias en nuestros lugares de origen, dejando en el abandono a mujeres, ancianos y niños.

Dentro del fenómeno, la mujer, el joven o el niño mayor normalmente toman la responsabilidad del hogar, lo cual obliga muchas veces a soñar en tratar de mejorar el futuro de la familia. A la vez, la idea de migrar hace que este joven o estas personas que se quedan en los pueblos de origen empiecen a moverse para tratar de salir de la realidad en que viven.

Y así la historia no termina. Al mismo tiempo, estos jóvenes representan una migración joven que tiene

bastantes elementos productivos que están dispuestos a aportar.

Para muchos de nosotros, esto parece una guerra (cuando digo ‘nosotros’, hablamos de los que nos quedamos en nuestras comunidades de origen), una guerra de sobrevivencia que nos obliga a salir a otro país para poder salir de esta miseria en que vivimos.

Sin embargo, nos hacemos una pregunta: ¿qué pasa cuando llegamos a ese lugar, a ese destino? Nos encontramos con un país donde hay una gran demanda de mano obra y donde se necesita mantener la producción para poder competir a nivel global. El país tiene necesidades y nosotros como trabajadores, como gente nueva, se las satisfacemos, sobre todo en la industria del campo y en la de servicios.

Sin embargo, es lamentable descubrir que somos atractivos para ellos porque representamos una mano de obra barata.

Asimismo, lo que nosotros buscamos cuando dejamos nuestras comunidades de origen es realizar ese sueño, ese sueño que nos hace dejar a nuestras familias. Como todo ciudadano, buscamos un bienestar para nuestra gente y nuestra comunidad de origen.

En los últimos años, estados como Veracruz y Oaxaca han experimentado una emigración constante sobre todo de gente joven que busca trabajo en lugares como Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Virginia. Ahí es donde se empieza a ver ese gran crecimiento de esta nueva migración a los Estados Unidos.

También en estos últimos años los migrantes nos hemos dado cuenta de que nuestro esfuerzo y lucha nos cobra un gran precio, pues tenemos que dejar abandonados a nuestros hijos, a nuestras mujeres, a nuestros padres, a nuestras comunidades.

Lo que pedimos como sociedad civil es que nos brinden lo que ya se ha estado pidiendo mucho, ese documento de legalización que nos permita convertirnos en ciudadanos residentes.

Sabemos que esto no es fácil, pero al menos nuestra gente está alzando la voz por primera vez en la historia. Nunca había habido un movimiento tan grande donde se exigieran esos derechos que se nos han negado por muchos años. Ahora somos una comunidad que está viviendo y luchando por esa democracia que hemos estado exigiendo por años. Creemos que es hora de que se reconozca que el problema migratorio no es únicamente de dos países, sino un problema global.

Un ejemplo de ello es el apoyo que algunas comunidades de diferentes nacionalidades han manifestado a nuestra lucha. Somos una fuerza que se está uniendo a otras nacionalidades que también luchan en el país vecino.

Hablamos de una comunidad migrante que nunca en la historia de Estados Unidos había salido a las calles a manifestarse por sus derechos. Son nuevos líderes que han estado en la oscuridad. Lo que nos despertó fue esa propuesta, la HR4337 del Sensenbrenner.

Eso es lo que ha impactado a toda la sociedad, pero a la vez ha ayudado a despertar a ese gigante dormido, porque eso es lo que somos la comunidad migrante: un gigante dormido que por muchos años ha estado aislado.

Al inicio el fin era crear una unidad mutua que luchara por un objetivo principal: nuestro bienestar y nuestros derechos. Pero después se ha buscado abrir ese espacio donde gente de diferentes nacionalidades se uniera para luchar por sus derechos.

El problema de la migración es un problema que debe ser compartido en los diferentes niveles de gobierno, tanto en nuestro país como en donde estamos viviendo.

Para concluir, recordemos que somos una comunidad que salió de nuestro país por una gran necesidad, no por placer. Y que nos hemos convertido en una comunidad transnacional; somos una comunidad que está aportando al país vecino pero también a nuestro país de origen.

Los mexicanos emigran o el sexenio de las oportunidades

Rosa María Avilés Nájera

A comienzos del siglo XXI la migración internacional dejó de ser un tema interno de cada país para adquirir una dimensión local, comunitaria, regional y transnacional. El reto es hacer frente a los desafíos y las oportunidades que presenta la migración, incluyendo, en particular, la situación de los derechos humanos de los emigrantes y sus familias.¹

Los países latinoamericanos están promoviendo posturas conjuntas frente a la migración. La región tiene experiencias valiosas en torno a la gobernabilidad migratoria que podrán ser presentadas como buenas prácticas ante el diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo previsto por las Naciones Unidas para el 2006.²

¹ *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade)-División de Población del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL), es un aporte a la reunión de Comité Especial sobre Población y Desarrollo que tiene lugar durante el 31 periodo de sesiones de la CEPAL.

² Existen dos foros intergubernamentales consolidados, hay ini-

Los acuerdos de integración subregional dedican cada vez más atención a los asuntos migratorios y, junto con la importante labor de la Organización Internacional para las Migraciones, hay numerosas agencias de Naciones Unidas y organismos especializados que llevan a cabo diversas acciones concretas. A su vez, la sociedad civil ha consolidado progresivamente su papel, estableciendo redes y participando en diversas iniciativas.

En diversos foros intergubernamentales de consulta se están acumulando interesantes experiencias: en 1996 fue creada la Conferencia Regional sobre Migración (Puebla, México), que reúne a los países de Centro y Norteamérica, y en 2000 se estableció la Conferencia Sudamericana de Migraciones (Buenos Aires), integrada por 12 países.

En ellos se ha avanzado en la identificación de prioridades, diseñando y estableciendo terminologías y procedimientos comunes en la administración migratoria y estableciendo intersecciones con áreas de emigración y desarrollo.

Se trata de un acervo de buenas prácticas, algunas por evaluar y reforzar en el marco de la cooperación y la perspectiva multilateral. La CEPAL recomienda preservar estos dos foros, sumar a los países del Caribe y consolidar espacios de cooperación con la Unión Europea (el ejemplo de la Cumbre Iberoamericana puede servir como base) y Japón.

Algunas recomendaciones de la CEPAL en este documento son:

ciativas en la Cumbre de las Américas y en la OEA, y compromisos recientes adoptados en la Cumbre Iberoamericana de 2005.

- Proteger a todos los emigrantes con el derecho internacional. Aunque aún no se logra consolidar la protección sistemática de todos los emigrantes, varios países han ratificado los protocolos contra la trata y el tráfico de personas y existen programas específicos de protección en el marco de la OEA y de la Cumbre de las Américas.

Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay ya se han adherido a la Convención para los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- Promover una mayor liberalización de la emigración dadas las restricciones a la movilidad humana, que contrasta con las facilidades de circulación con que cuentan los flujos financieros, de comercio, información e ideas. La CEPAL estima que los acuerdos bilaterales y subregionales en temas migratorios específicos (como las acreditaciones profesionales y el trabajo temporal) son muy importantes al respecto.
- Reconocer y estimular la contribución de los emigrados al país de origen, que se expresa en la colaboración potencial en proyectos de desarrollo, tanto a través de las convenciones científicas como de las remesas y el retorno.

El aporte que realizan los emigrantes a sus países de origen a través del envío de remesas merece seguir discutiéndose, para ahondar en las consecuencias sobre la pobreza y el bienestar.

- Difundir la contribución de los emigrantes en los países receptores para la competitividad y la prosperidad, lo que otorga legitimidad para la integración de los inmigrantes respetando la diversi-

dad cultural, la regularización de quienes llevan residiendo varios años y la adopción de nuevos acuerdos de contratación temporal que regulen adecuadamente la migración.

- Promover la vinculación de las representaciones, en especial de los profesionales, de las redes científicas y tecnológicas para encarar las pérdidas de recursos humanos en los países de origen. Es importante desarrollar y fortalecer lazos académicos, propiciando la comunicación electrónica y las visitas temporales, fomentando y apoyando la formación de redes de investigadores y la conformación de programas de investigación compartidos, medidas que tienen que ir unidas a la incorporación de los técnicos y científicos emigrados a proyectos nacionales.
- Respecto a la emigración de las mujeres, es imprescindible dar mayores cuotas de empoderamiento a las emigrantes. Debe reconocerse la contribución que hacen a sus familias, comunidades y países de origen y de destino, e identificar las situaciones que impiden un empoderamiento y reproducen desigualdades entre los géneros.

Especial atención merecen los múltiples inconvenientes que enfrentan los emigrantes relacionados con la salud en general y la salud sexual y reproductiva en particular, así como su inserción en ocupaciones de baja productividad, como lo ejemplifica el caso de muchas trabajadoras del hogar y la trata y tráfico de personas, que abarca también a menores.

Los planteamientos de la CEPAL se han desarrollado en la premisa de la búsqueda de las sinergias entre

crecimiento económico y equidad social, en el contexto de una modernización productiva mejorando la competitividad, velando por los equilibrios macroeconómicos y fortaleciendo la democracia política participativa e incluyente para lograr un crecimiento sostenible a largo plazo y mejores efectos distributivos, que no se basen en la sobreexplotación de los recursos naturales ni humanos.

Para la CEPAL, la protección social se inserta en una problemática compleja donde se ponen en evidencia los cambios surgidos en las políticas económicas, no sólo en México si no en toda la región.

La descomposición de la familia a consecuencia de la falta de consistencia en el trabajo regular, remunerado y garantizado para los varones jefes de familia, ha llevado a la situación de oscilar estos jefes de familia, que pueden ser tanto hombres como mujeres, y vivir alternadamente periodos de actividad e inactividad laboral. Sin embargo, cuando obtienen un trabajo remunerado, ello no significa que obtendrán cobertura de seguridad social. ¿Cómo se traduce esta inseguridad al interior de las propias familias y de los grupos sociales de los que son parte? Lo primero es la inestabilidad porque se vive de forma insegura. Nadie en esas condiciones puede establecer compromisos de mediano o largo plazo, porque a su vez ninguna institución o empresa hace compromisos con estos sujetos, puesto que no tienen forma de garantizar los compromisos que adquieren. Ello referido a las poblaciones urbanas.

¿Qué sucede en el medio rural? Las últimas encuestas revelan el dramático cambio que ha sufrido la sociedad mexicana, la cual en un periodo de tiempo relativamente corto pasó de ser mayoritariamente rural a urbana.

Entre las décadas de 1940 y 1950 se consolidó el proceso de urbanización en el país, principalmente en el Distrito Federal, de la mano del modelo de crecimiento hacia adentro, es decir, con proteccionismo comercial, regulaciones económicas y fuerte participación del Estado en la economía.

En los ochenta, mientras la urbanización se profundizaba, el modelo de crecimiento entró en crisis y fue cambiado por la apertura comercial, la desregulación económica, la privatización de empresas públicas y la retirada del Estado de sus actividades sustantivas y sociales.

Aunque geopolíticamente la mayor extensión del territorio se encuentra bajo régimen rural, la población actualmente es de tipo urbano y ésta es en mayor proporción la que está emigrando bajo las distintas modalidades, que van desde turista hasta “mojado”, con los consiguientes riesgos que conlleva cada modalidad con tal de buscar una fuente de trabajo en otro país, de preferencia Estados Unidos. El dato es importante porque es precisamente de la población urbana de la que se nutre la emigración.

¿Por qué emigra la población de un país a otro? La respuesta a esta pregunta la han dado ya tantas veces los estudiosos e interesados que sería ocioso repetirla: se concreta en que se busca satisfacer las necesidades básicas propias y de la familia. La pregunta pertinente por la cual nos encontramos aquí es: ¿qué está sucediendo al interior de las familias de los emigrantes? ¿Qué tipo de relación se establece entre los proveedores, que pueden ser hombres y mujeres (las cuales según refiere la ONU a nivel internacional ya es del 49% del total de emigrantes y sigue en aumento), y sus hijos o padres?

Si las mujeres y hombres constituyen la mano de obra, es evidente que estamos hablando de personas

productivas y reproductivas, lo cual significa que van a formar una familia o que dejan tras de sí una, unos hijos o ambas cosas; dejan una familia aquí y forman una nueva allá. Hay que resaltar que cada persona que emigra buscando oportunidades de trabajo y niveles de bienestar en su mayoría pertenece a la población económicamente activa (PEA), lo cual significa que a su país le representa una erogación en políticas públicas en los rubros de salud, educación y seguridad social, no necesariamente todas, pero sí alguna de ellas. Representan un gasto social que está ahorrando el país al que arriban.

Junto con ésta que podemos llamar pérdida de capital humano, el otro problema evidente a nivel de sociedad es la desintegración familiar. ¿Cómo está impactando dicha desintegración en la dinámica y trama social?

Al actual gobierno mexicano parece no significarle un elemento preocupante fenómenos como la delincuencia, el desempleo, los embarazos en edades tempranas, el incremento de la violencia intra y extra familiar, pues los aborda como problemas *per se*, es decir, como si no existiera un vínculo entre las personas, los problemas y los orígenes de los mismos.

Por ejemplo, si los últimos informes arrojan un posicionamiento del estado de California del vecino del norte como uno de los más pujantes y que se coloca entre las economías más fuertes en el ámbito mundial y sabemos que es el estado mayormente poblado por latinos y de éstos la mayoría son mexicanos y mexicanas, ¿no habrá una correlación entre la descomposición de la trama social en México, la economía californiana y los emigrantes mexicanos? A nosotros nos parece que sí.

La administración del presidente Fox, lejos de cumplir los ofrecimientos de campaña entre los cuales estaba el impulso al empleo y alcanzar alrededor de 500 mil al año, debería reconocer que la realidad es que en este sexenio, lejos de abrirse dichas fuentes de empleo, se presenta un déficit de más de un millón 500 mil empleos en los distintos sectores de la producción.

Parece haber un empeño del actual régimen por privilegiar la economía, aun a costa del enorme costo social, como:

- Descomposición social y familiar.
- Transformación de la fuerza de trabajo regional, donde las mujeres pasan a ser cabeza de familia al emigrar los varones.
- Tendencias poblacionales donde hay mayor cantidad de viejos y disminuye la PEA.
- Las ganancias por consumo de la llegada de las remesas a las regiones no impacta en la estructura productiva porque el consumo no necesariamente garantiza que las ganancias también se queden en la zona expulsora.

Siendo la migrante la segunda fuente de ingresos en la balanza de pagos después del petróleo (21 mil millones de dólares), hay escasas políticas públicas que desarrollen estructuras productivas locales que garanticen el establecimiento de condiciones para el regreso productivo de los emigrantes (fuentes de empleo, educación, capacitación, infraestructura y servicios de salud y de seguridad social).

Habría que preguntarse cuál debería de ser una política integral en materia de migración que minimice los impactos negativos sociales.

Los derechos de los mexicanos en el extranjero

Jaime Fernández Saracho

Abordar el tema de la migración en México es remontarse a nuestros orígenes; es sumergirse en el inconsciente colectivo y recordar que el último gran imperio autóctono forjó su leyenda como pueblo migrante que sentó sus reales en el valle de Anáhuac.

En tanto, las poblaciones más antiguas en nuestro continente son producto de grandes migraciones provenientes de Asia, según se acepta conforme a la teoría más difundida de cómo se pobló lo que hoy llamamos continente americano.

Hablar de migración pues, es invocar el destino manifiesto de la raza humana, es reconocer el espíritu trashumante de quienes trascienden el espacio de su Estado-nación, aventurándose en busca de expectativas de vida y desarrollo, tal y como nuestros más antiguos antepasados lo hicieron en busca de los satisfactores básicos.

El actual fenómeno migratorio, nos parece, constituye un ciclo histórico: del norte vinieron los más antiguos pobladores, y hacia el norte se encaminan muchos

hermanos latinoamericanos, incluyendo, desde luego, muy significativamente, nuestros connacionales.

Con el advenimiento de los avances tecnológicos, la ciencia médica y los medios de comunicación y transportación masivos han trastocado la infraestructura económica de muchos países y, por consiguiente, como una primera consecuencia de la globalización, ahora hay países muy industrializados poseedores de los medios de producción que constituyen nichos de mercados laborales, y otros no tan desarrollados que se han convertido en exportadores de la fuerza de trabajo.

Los medios de producción y la fuerza de trabajo son factores indispensables para el desarrollo en el modelo de producción capitalista, realidad insoslayable que habrá de admitirse tarde o temprano. Esta premisa es quizá el principio de una solución integral a los fenómenos de la migración. En el caso de nuestro país el tema laboral es una asignatura pendiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El devenir sociodemográfico de nuestro país durante los últimos 32 años ha sido marcado por los esfuerzos dirigidos hacia el desarrollo social, que como uno de sus puntales privilegió los programas públicos de control natal que, como ahora, obligan a los gobiernos de todo el orbe en el entorno de la reordenación geopolítica internacional a políticas de población y migratorias en el contexto mundial de cara al siglo XXI.

Una vez consolidada la estrategia demográfica de control natal, es decir, el *movimiento natural*, ahora las directrices para la política de población se dirigen a los fenómenos inherentes a la vinculación del desarrollo social, migración e inmigración, fortaleciendo el reconocimiento, ejercicio y respeto a los derechos humanos, equidad de género y desarrollo sustentable con

una perspectiva regional delineada para abatir el rezago en entidades federativas y municipios históricamente marginados; es decir, se atiende al movimiento social y sus repercusiones en el presente siglo.

Es así que conscientes de esta coyuntura, diversos legisladores, entre quienes se encuentra el suscrito, promovimos iniciativas y hemos dictaminado lo procedente en el seno de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, en esta LIX Legislatura, en lo que hemos dado en llamar Reforma Integral a la Ley General de Población, cuyos aspectos más importantes les expongo a continuación:

Aspectos generales

1. Se plantean directrices para una política en materia de población a largo plazo, cuyo objetivo es lograr el mejoramiento en la calidad de vida ligado a los beneficios del desarrollo económico y social sustentable.
2. Se destacan los criterios para atender y resolver la problemática demográfica incluyendo la protección y el fomento de la cultura de los derechos humanos.
3. Dispone la coordinación entre dependencias federales, entidades federativas, municipios y el Distrito Federal en la problemática demográfica y migratoria por su repercusión nacional.
4. Se prevé el impulso de estrategias especiales dirigidas a aquellos estados, regiones o municipios debajo de la media nacional. Es decir, se impulsa el desarrollo integral con un sentido de equidad a efecto de abatir los rezagos históricos.

5. Se vinculan las acciones en materia de población al Sistema Nacional de Desarrollo Social.
6. En materia migratoria, se perfila hacia el respeto irrestricto, así como a la protección de los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros, incluyendo para estos últimos la vinculación con sus representaciones consulares; enfatizando la protección de grupos vulnerables.
7. Se prevé la intervención coordinada con las autoridades migratorias en materia de seguridad pública en la prevención de riesgos derivados del fenómeno de la inmigración hacia nuestro territorio.
8. En materia administrativa, se consolida y fortalece la función del Conapo y el Instituto Nacional de Migración. En cuestiones relativas a la Cédula de Identidad Ciudadana, se promueve la incorporación del CURP a la credencial de elector de manera gradual, lo que en el mediano y largo plazos podría permitir a los mexicanos contar con un documento único de identificación.
9. En materia de tráfico de personas y sanciones por abuso en el trato de grupos vulnerables, se les da estatus de persecución de oficio por parte del Ministerio Público federal.
10. Se crea el capítulo XI, “De los mexicanos en el extranjero”.

Capítulo XI: De los mexicanos en el extranjero

Artículo 158. Los mexicanos emigrantes tendrán derecho a ser considerados en los proyectos de desarrollo social de sus comunidades de origen en territorio nacional, e incorporarlos a los mismos cuando éstos resulten de su interés o beneficio a sus comunidades.

Para lo anterior se instrumentará un programa de incentivos económicos con la participación de los gobiernos federales y locales, quienes aportarán una cantidad igual a las aportaciones que hagan los mexicanos en el extranjero para el desarrollo de proyectos específicos.

Artículo 159. Todo connacional que se encuentre en el extranjero tendrá derecho a la asistencia consular y a ser informado de los programas de desarrollo social en su comunidad de origen en territorio nacional.

La Secretaría de Gobernación realizará las gestiones pertinentes ante las dependencias o autoridades migratorias adscritas a ella, a efecto de garantizar que los envíos de bienes o divisas lleguen a sus destinatarios de conformidad a los proyectos registrados.

Artículo 160. La Cámara de Diputados revisará que en el Presupuesto de Egresos de la Federación que le turne el Ejecutivo federal para su aprobación se contemple las partidas presupuestales para el apoyo a migrantes mexicanos en el extranjero, y de ser el caso, estará facultada para incluir programas especiales, conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

- I. En materia de educación, relativos a que las niñas y los niños migrantes reciban la educación básica.
- II. Para apoyo de migrantes desplazados.
- III. Las relativas a repatriación e identificación de cadáveres.
- IV. Asistencia jurídica urgente y de igual forma defensa legal para condenados a muerte, así como de apoyo a migrantes de probada indigencia y de transportación cuando deseen regresar a su lugar de origen en México.
- V. Protección y seguridad a migrantes en tránsito dentro del territorio nacional.
- VI. Protección y apoyo a mujeres, niñas y niños en situación de maltrato en fronteras.

- VII. Becas de estudio o capacitación destinadas a jóvenes migrantes.
- VIII. En materia de salud general para migrantes y los especiales relativos a los padecimientos de VIH/sida y tuberculosis.
- IX. Apoyo a mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional.

Para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, la Secretaría de Gobernación promoverá la coordinación con las dependencias responsables y competentes para el otorgamiento de los apoyos que se refieren en este artículo.

La Cámara de Diputados, por conducto de su Auditoría Superior, vigilará el ejercicio debido del presupuesto asignado para estos apoyos.

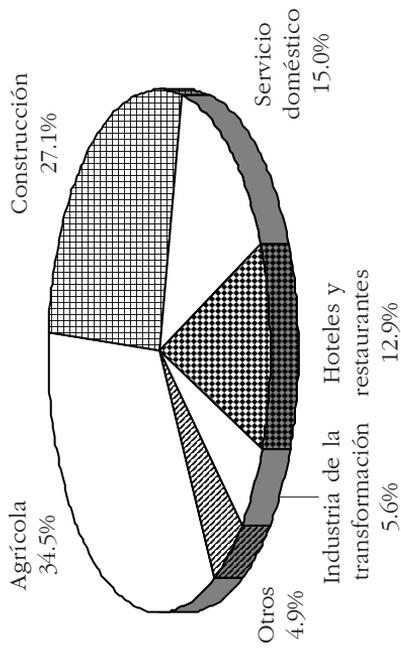
Cuadro 1

Registros demográficos en contexto de la Ley General de Población de 1974 (vigente) y el dictamen de la reforma integral 2006

<i>Ley General de Población 1974</i>	<i>Dictamen Ley General 2006</i>
Población total: 55 millones	Población total: 103.1 millones
Tasa de crecimiento: 3.4	Tasa de crecimiento: 1.0
Población urbana: 41.9%	Población urbana: 74.6%
Población rural: 58.1%	Población rural: 25%
Esperanza de vida por género: 60/65 años H/M	Esperanza de vida por género: 72/75 años H/M
Mortalidad: 9.7 c/1000	Mortalidad: 4.3 c/1000
Población por género: Hombres: 49.9%; Mujeres: 50.1%	Población por género: Hombres: 48.5%; Mujeres: 51.5%

Nota: la dinámica y la estructura de la población dependen por lo general en forma directa en los siguientes factores: natalidad, mortalidad y migración. Así los rubros en el volumen poblacional, tanto como su composición por grupos de edad y género, son producto de la interrelación entre estos factores.

Gráfica 1
Actividad laboral de migrantes en Estados Unidos



El trabajo legislativo requiere de una intensa labor en comisiones y subcomisiones; en el caso del dictamen a la Reforma Integral de la Ley General de Población, se consultó a instituciones públicas, académicas y sociales; entre las que se destacan:

- Conapo
- INEGI
- IFE
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Registro Nacional de Población
- Instituto Nacional de Migración
- UNAM
- El Colegio de la Frontera Norte
- El Colegio de la Frontera Sur
- La Sociedad Mexicana de Demografía

En cuanto a los foros, destacan:

- México, retos y perspectivas en materia de población y desarrollo para el siglo XXI; Durango, Dgo., 2005.
- Hacia una reforma integral de la Ley General de Población; Gómez Palacio, Durango, 2005.
- Reunión nacional de presidentes municipales de estados fronterizos; Mexicali, 2005.
- Derechos humanos y población; Campeche, 2005.
- Población y migración; Tabasco, 2005.

Consensos para crear la ley de protección a migrantes

Adrián Alanís Quiñones

Para nosotros ha sido motivo de ocupación y preocupación todo lo relacionado a la cuestión de este fenómeno tan importante como es el de la migración.

Hace aproximadamente dos años y medio iniciamos una serie de foros y reuniones, en la ciudad de México tanto con académicos, investigadores, como con expertos en la materia de migración, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, del Colegio de México, del Colegio de la Frontera Norte y del Colegio de la Frontera Sur, con el objeto de integrar lo que podría ser una iniciativa a una ley de protección a los migrantes.

Posteriormente nos dedicamos a hacer una consulta plural con senadores y diputados de todos los partidos políticos. A esas reuniones nos acompañó la Comisión de Población, Migración y Asuntos Fronterizos de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura y estuvimos en lugares como Zacatecas, donde se presenta un fenómeno interesante en virtud de que este estado, de

manera proporcional, es el que mayor número de migrantes tiene, sobre todo en Estados Unidos. De tres millones de zacatecanos, la mitad se encuentra en Zacatecas y la otra mitad en Estados Unidos.

Se analizaron y vieron asuntos importantes como los graves problemas en Arizona. Incluso invitamos a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (Comisión de Migración), y nos acompañó a Nogales, Sonora, donde pudo conocer el problema tan grave que ahí se estaba presentando. Sobre todo cuando el clima alcanza altas temperaturas y el número de muertes aumenta debido a que grupos relacionados con el tráfico de personas dejan muchas veces a mujeres (incluso embarazadas) y a niños en medio del desierto y lamentablemente fallecen.

Asimismo, nos trasladamos a Tapachula, Chiapas, porque no nada más debemos voltear hacia el norte del país, sino también hacia nuestros hermanos centroamericanos, sudamericanos, que muchas veces sólo transitan por nuestro país, no se quedan aquí, y lamentablemente nuestras propias autoridades son las encargadas de extorsionar, chantajear o intimidar a los migrantes.

Por medio del Canal del Congreso se filmó todo, incluso vimos cómo los balseros tienen mayor tráfico de personas que la garita, la oficina de migración o la aduana, que están ahí a un lado; la gente pasa sin documentación.

También pudimos observar las lamentables consecuencias que padecen muchas veces a manos de los Mara Salvatruchas, o cuando al viajar en los techos de los ferrocarriles –con el propósito de acercarse al centro del país–, lamentablemente sufren accidentes y se encuentran mutilados de sus brazos y piernas. Esto

realmente ocasiona, dentro del fenómeno social, un problema grave de desintegración.

Estuvimos también en algunos foros en Los Ángeles, California; en San Antonio, Texas; en Chicago, en Nueva York, lugar donde teníamos una mayor cantidad de connacionales y queríamos escuchar sus comentarios.

A raíz de todo esto iniciamos un dictamen de la que podría ser la ley de protección de los migrantes. Nos reunimos en varias ocasiones con Carlos González, del Instituto Mexicano del Exterior y con Gerónimo Gutiérrez, subsecretario para América del Norte.

En aquel entonces nos reunimos con el secretario Santiago Creel y luego con el actual secretario, Carlos Abascal. Estuvimos con la gente de migración, con los subsecretarios de Población, de Gobernación, y tuvimos realmente un consenso sobre lo que podía hacerse en cuanto a la ley de protección.

En aquel entonces las opiniones del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Gobernación, y de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en el Senado de la República, señalaban que era difícil que se pudieran crear otras instancias paralelas y duplicar en determinado momento ciertos trabajos y ciertas áreas que ya se trabajan en forma operativa.

Incluso mucha gente nos solicitaba que esta oficina institucional subiera de categoría a secretaría de Estado. Entonces empezamos a negociar, a cabildear, hasta que llegamos a concebir una coordinación dentro de la Presidencia de la República.

Una coordinación que coadyuve con las secretarías de Estado, así como con las instituciones o dependencias competentes en todos los casos de atención de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y

otras garantías de los migrantes y sus familias, que pueda ser coordinadora de todas las dependencias, entidades federativas del Distrito Federal y municipios, para definir el contenido de las políticas, programas y criterios obligatorios de protección a los migrantes mediante la suscripción de acuerdos y convenios de colaboración. Establecer y evaluar periódicamente programas de ayuda a los migrantes mexicanos y a sus familias, promoviendo y otorgando facilidades para la educación a distancia, la protección a su salud, la seguridad social, el acceso a la vivienda en territorio nacional, el envío y recepción de dinero, envío y recepción de productos de uso personal y familiar, repatriación urgente de personas en estado de vulnerabilidad y de cadáveres; reagrupamiento familiar, apoyo financiero público para el pago a migrantes mexicanos que acrediten tal derecho y, en general, todas aquellas acciones que incidan en el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida; dando prioridad a programas y acciones que beneficien a las mujeres, a los menores y a los indígenas migrantes.

Coordinar, crear y evaluar de manera periódica a los grupos de protección a migrantes, sus familias, así como a los centros de atención a migrantes y sus propias familias. Coadyuvar con las autoridades correspondientes en la prevención del tráfico ilegal de personas y la explotación y trata de personas migrantes. Alentar a los medios de comunicación para que enfatizen sobre las imágenes positivas de la migración y la diversidad cultural, no solamente sobre lo negativo, sino que podamos alentar a través de esta ley a los medios de comunicación a pasar imágenes positivas y no únicamente negativas. Promover la participación y la cooperación de la sociedad civil organizada para efectos

que coadyuven en la defensa y protección de todos los derechos.

Promover e implantar programas para que los migrantes mexicanos en el extranjero preserven el apego a sus raíces sociales y culturales, así como su identidad, procurando su interés para estrechar sus relaciones con México y sus comunidades de origen; coordinarse con otras dependencias y entidades de la administración pública federal y con los gobiernos de las entidades federativas y de Distrito Federal y de los municipios para la implementación y ejecución de programas de prevención de la emigración clandestina y sus causas, así como poner en marcha acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos de la propia comisión que se encarguen de dar atención a los migrantes mexicanos en el exterior, participar e intervenir en foros y mecanismos de cooperación internacional relacionados con los temas de su competencia; promover la creación y ejecución de programas binacionales o multilaterales que vinculen la acción de autoridades mexicanas de otras naciones en materia de protección y ayuda a los migrantes, crear y coordinar el Programa Estratégico de Protección a Migrantes y sus Familias con proyección a 25 años o más.

Otro punto es incluir en los programas la vinculación entre los actuales miembros del Instituto de Mexicanos en el Exterior, con los clubes, casas, federaciones y organizaciones formales de nuestros connacionales en el extranjero, cuyo objetivo sería la capacitación técnica y de los diversos oficios para los migrantes, incluyendo el fortalecimiento de la cultura bilingüe, y celebrar convenios con instituciones de educación superior como la Universidad Nacional Autónoma de México o el Instituto Politécnico Nacional para imple-

mentar programas de educación a distancia en todos los niveles educativos y con el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt), para promover a través de centros de investigación programas productivos con jóvenes talentosos, mexicanos, y empresas estadounidenses de tecnología avanzada; convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, para la instalación de sucursales bancarias comerciales en las principales ciudades donde exista un número considerable de connacionales como centros de remesas. Para el correcto y adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección a Migrantes y sus Familias, los recursos financieros, humanos y administrativos que actualmente se tienen a través de ciertas dependencias, seguirían dentro de las mismas dependencias, pero con esta coordinación, que estaría dentro de la Presidencia de la República. Esto sería realmente una verdadera política de Estado. Esta ley fue aprobada hace 15 días en la Cámara de Senadores, y ahora está en la Cámara de Diputados. Lamentablemente mañana se cierra el periodo ordinario y se acaba la LIX Legislatura de este Congreso.

Aprovecho para pedirles que apoyen y pueda aprobarse esta ley, que salió del Senado sin un solo voto en contra. Quizá no sea perfecta, pero es un paso adelante para que haya equidad en lo que muchos de nuestros connacionales han trabajado con mucho esfuerzo. Este año van a mandar más de 25 mil millones de dólares en remesas, lo cual representa un alivio para la pobreza en zonas sumamente marginadas de nuestro país, y para nosotros es muy importante que de alguna manera también podamos darles algo, como política de Estado.

Propuesta para debatir y elaborar una agenda migrante o transnacional: objetivos, principios guía y procedimiento

Gerardo Albino González

Presentación

Debo advertir, antes de presentar a su consideración estas líneas, que la base sustantiva de este documento resume un proceso de discusión y construcción de acuerdos a los que arribaron los integrantes de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME)¹ hace algunas semanas en la búsqueda de una plataforma programática que nos permitiera insertarnos en el intenso debate que tiene lugar hoy en día en México y los Estados Unidos alrededor del tema migratorio.

¹ Ésta es una coalición de líderes y activistas de organizaciones sociales, civiles y de defensa de los derechos humanos de migrantes, en la que además participan académicos, empresarios y periodistas, entre otros, a título individual, tanto en México como en Estados Unidos, Canadá y Europa. La CDPME fue fundada en la ciudad de Zacatecas en diciembre de 2000, con el propósito de impulsar una estrategia que le diera viabilidad a una reforma legislativa para reconocer e implantar el voto de los mexicanos en el extranjero, lo que finalmente se alcanzó a finales de 2005.

De hecho, la propuesta se enfoca hacia la instrumentación de un procedimiento metodológico. Más allá de buscar responder a la preguntas de cuáles son los temas de la agenda migratoria o qué hacer con el problema migratorio, nuestra propuesta pretende responder a la pregunta de cómo abordar el complejo problema de la migración.

Pero la intensidad del debate al que hago referencia nos rebasó hace algunas semanas, cuando la Cámara de Senadores aprobó, el 4 de abril del presente, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Protección a Migrantes y sus Familias, mismo que ahora se encuentra en la H. Cámara de Diputados para su discusión y eventual aprobación.

Pensamos que la posible aprobación de esta iniciativa de ley se presenta como una oportunidad para retomar, en todo o en parte, nuestra propuesta metodológica, reiterando nuestra disposición a colaborar en foros tan importantes como éste y en otros ejercicios democráticos que busquen la discusión plural y la construcción de acuerdos para beneficio de la población migrante.

Objetivos fundamentales de la propuesta de la CDPME

- Consolidar el carácter del pueblo mexicano en el exterior como actor principal en los temas que afectan su vida y adelanto.
- Reconocer el papel que le corresponde en el desarrollo de México y de la relación de éste con Estados Unidos y otros países donde reside.
- En consecuencia, adecuar leyes, instituciones y programas de gobierno a la realidad transnacional

de México, a su carácter de país de migrantes, de nación y pueblo sin fronteras.

Principios guía

1. La agenda transnacional se origina en la necesidad de dar contenido y valor estratégico a la relación del Estado con el pueblo mexicano en el extranjero. Esta necesidad nace de la pertenencia de los millones de mexicanas y mexicanos en el exterior a la nación y de su condición de ciudadanos.
2. Por lo mismo, la agenda transnacional debe ser parte integral del Estado, esto es, de sus leyes, instituciones y programas de gobierno, del ejercicio de derechos y deberes ciudadanos.
3. La definición de los temas y la puesta en práctica de los programas de la agenda transnacional serán de la competencia exclusiva, soberana, del pueblo mexicano en el exterior y las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad en México. Es una agenda de México para México que estará condicionada, pero no determinada, por los países donde residen los mexicanos en el exterior.
4. Más que un apartado especial de la agenda mexicana, la agenda transnacional es fundamentalmente una característica de México como país de migrantes. La agenda transnacional permea, enriquece y da nueva forma o contenido a la agenda de los mexicanos en el territorio nacional. No es una agenda para los mexicanos de fuera, sino parte integral de la gran agenda mexi-

cana en sus componentes jurídico, político, social, económico y cultural.

5. La agenda “transnacional” es “nacional”, y viceversa. La agenda sobre empleo, educación o salud en México afecta y por lo mismo compete a los mexicanos en el exterior; así como la defensa de los derechos de éstos o el aprovechamiento de su capital humano y social afecta, y en consecuencia compete, a los mexicanos en territorio nacional.
6. En pocas palabras, somos un mismo pueblo, una misma nación en el ejercicio de deberes y derechos, y de la voluntad soberana para promover el bien de todos.

Procedimiento para incorporar el fenómeno migratorio y los intereses del pueblo mexicano en el exterior a las políticas del Estado

Teniendo en cuenta que puntos como los anteriores son complejos y relativamente nuevos, la agenda *México, país de migrantes* requiere de un proceso serio en su elaboración y en su traducción a leyes, instituciones y programas de gobierno. Proceso en el que la participación de representantes de trabajadores, mujeres, indígenas, estudiantes, académicos, profesionistas, empresarios y artistas mexicanos en el extranjero debe tener el destacado lugar que le corresponde. Sólo así será posible elaborar un diagnóstico integral e incluyente de la realidad migratoria, y las iniciativas que le den respuesta.

Por lo mismo, proponemos que la próxima legislatura federal, con el apoyo del Ejecutivo, gobiernos esta-

tales y partidos políticos, establezca un grupo de trabajo que tenga como objetivo hacer un diagnóstico de la realidad transnacional de México y presente iniciativas para traducirlo a políticas de Estado. Este grupo de trabajo aprovecharía diagnósticos y propuestas que ya se han hecho sobre la materia.

El grupo de trabajo estaría formado por representantes del Congreso, del Poder Ejecutivo, de gobiernos y legislaturas estatales, instituciones académicas, organizaciones sociales y, por supuesto, de la comunidad mexicana en el extranjero. El grupo de trabajo coordinaría a las distintas comisiones que se crearían para elaborar el diagnóstico de la realidad migratoria, y sobre esa base, hacer las recomendaciones para su traducción a leyes, instituciones y programas de gobierno.

El grupo de trabajo estaría bajo la supervisión del Congreso y de éste recibiría los medios presupuestales y de otro tipo para llevar a cabo su labor. El grupo de trabajo se formaría en el primer periodo de sesiones de la nueva legislatura federal y tendría un año como máximo para cumplir con su misión.

Una propuesta de esta naturaleza no obstaculizaría el desarrollo de iniciativas gubernamentales y ciudadanas que ya se llevan a cabo en relación con la agenda migrante. Por el contrario, les daría cohesión y mayor fuerza.

La particularidad de la propuesta consistiría en hacer de la agenda transnacional una prioridad para construir el México del futuro y, consecuentemente, convertirla en política de Estado.

Conclusiones

No obstante la importancia estratégica que tiene para la nación, la agenda migrante o transnacional no ha formado parte relevante de las campañas anteriores o actuales de los candidatos a la Presidencia.

Sabemos que en la agenda de los partidos y sus candidatos a la Presidencia de la República el tema migratorio ocupa un lugar marginal. Con diferencias de matiz, están muy preocupados por las remesas que generan anualmente para nuestro país los miles de mexicanos que se integran cada año a la economía estadounidense, pero no tanto en cómo resolver el problema de los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos. Su preocupación es más económica que social. Nosotros pensamos que debería ser al revés, aunque también sabemos que en medio de la ola antimigrante desatada a partir del 11 de Septiembre, las posibilidades de concertación entre México y Estados Unidos estrecharon los niveles y posibilidades de la negociación bilateral.

La oferta de política migratoria que ofrecen los partidos y sus candidatos será determinante no sólo para ganar el sufragio de los miles de mexicanos en el exterior que se inscribieron para votar por primera vez este año, sino también para atraer el voto de millones de ciudadanas y ciudadanos en México cuyas vidas se encuentran estrechamente vinculadas al fenómeno migratorio.

Los asuntos relativos a la migración son de interés nacional y no sólo de un sector de mexicanos. Las finanzas del país, su comercio, las inversiones, el crecimiento demográfico, el capital humano, el combate a la pobreza, el empleo, la salud, la educación y las rela-

ciones con Estados Unidos están estrechamente ligados al fenómeno migratorio.

De ahí la importancia de la incorporación del tema migratorio a la agenda nacional y de las mexicanas y mexicanos en el exterior a la definición de las políticas de Estado.

Las históricas manifestaciones por la dignidad y los derechos de centenas de miles de personas y familias en 40 estados de la Unión Americana nos muestran con imponente claridad que los migrantes han decidido ser actores de su propio destino, y que representan una comunidad indispensable para el buen gobierno de los Estados Unidos y de México.

Confiamos en que la iniciativa recientemente aprobada en el Senado brinde la pauta para que nuestro país fortalezca sus políticas públicas de atención a los migrantes: los “propios” y los “ajenos”. Porque ya no podemos ser “candil de la calle y oscuridad de la casa”.

La CDPME ratifica su propuesta de enriquecer esta iniciativa con la creación de un grupo de trabajo en el que ocupen el lugar que les corresponde los actores principales: los migrantes.

Hacia una política migratoria en la frontera sur de México

Ernesto Rodríguez Chávez

Si bien México es esencialmente un país de emigrantes, y por ello es entendible que el grueso de la discusión y el debate migratorio actual gire en torno a la reforma migratoria en Estados Unidos, las posibles negociaciones bilaterales y el eventual programa de trabajadores temporales con ese país, no podemos dejar de tener en cuenta que por la frontera sur de México llegan al país decenas de miles de trabajadores temporales procedentes de Guatemala, así como de visitantes locales de ese mismo país y de Belice, y además pasan al año casi medio millón de migrantes indocumentados centroamericanos que tienen como objetivo dirigirse hacia la frontera norte para internarse en el territorio estadounidense.

En esas condiciones, la frontera sur de México se convierte en el punto neurálgico de la política migratoria del país, de la labor diaria del Instituto Nacional de Migración (INM) y en parte esencial de la política mexicana respecto a la emigración mexicana hacia Estados Unidos así como de los programas o proyectos que

pueden derivarse de una negociación con el gobierno estadounidense respecto al control y seguridad de las fronteras, repatriaciones de migrantes indocumentados y documentación de trabajadores temporales.

Por eso es importante tener presente que la frontera sur es un espacio donde se marcan límites de un territorio y de una jurisdicción legal específica, pero que al mismo tiempo representa un espacio de continuidad hacia otra dimensión territorial, económica, social y cultural. Por ello, los flujos migratorios centroamericanos en México imprimen su sello distintivo en la dinámica, la problemática e, incluso, el entorno social de la región sur de nuestro país, trascendiendo lo binacional para unirse, junto al flujo emigratorio mexicano hacia Estados Unidos, en una dinámica regional que nos compete a todos en la región mesoamericana.

La porosidad de esa frontera, el dinamismo y las variaciones en los flujos migratorios que transitan por ella hacen inaplazable la concreción de una política migratoria integral para esa región que incluya lo avanzado por el Instituto Nacional de Migración en ese sentido y a su vez recoja las nuevas necesidades a atender y lo que es necesario transformar en las actuales condiciones. Dicha política, por supuesto, deberá ser parte esencial de la construcción de una estrategia migratoria de Estado que incluya además de la problemática de la frontera norte y de la emigración mexicana radicada en el exterior, la realidad migratoria de la frontera sur y reconozca explícitamente a México como un país de tránsito y destino en la migración internacional temporal y permanente.

En este contexto, el objetivo fundamental de esta presentación es explicar la propuesta de política migratoria integral para la frontera sur de México que

se ha elaborado en el Instituto Nacional de Migración. Para esto hemos dividido el texto en tres partes: en la primera se destaca en forma resumida cuál es la situación migratoria en esta región fronteriza de México; en la segunda se presenta en forma sintética cuáles son las estrategias y los puntos centrales de la propuesta de política integral para la frontera sur, que de hecho ya estamos instrumentando; por último, en una tercera parte se consideran los requerimientos necesarios para que se pueda realizar una serie de acciones y de procesos en la gestión migratoria hacia los próximos tiempos.

La situación migratoria en la frontera sur de México

En 2004, por la frontera sur de México ocurrieron más de un millón 800 mil cruces, considerando entradas documentadas (78%) e indocumentadas (22%), sin tomar en cuenta en este cálculo los cientos de cruces locales que se producen diariamente en la ribera del río Suchiate ni a los migrantes irregulares que cruzaron el territorio nacional, la frontera con Estados Unidos y lograron internarse en ese país. Estas proporciones se mantienen similares para el 2005, con un ligero crecimiento hacia el flujo indocumentado.

Los cruces documentados están constituidos en lo esencial por visitas locales formales a Chiapas y Chetumal, Quinta Roo, procedentes de Guatemala y Belice, con más de un millón 200 mil cruces en 2004, al tiempo que se registró la internación de unos 42 mil trabajadores temporales guatemaltecos a Chiapas, más otros visitantes y transmigrantes.

Entre los cruces irregulares domina más de un cuarto de millón de migrantes centroamericanos que transi-

tan de manera indocumentada con la intención de dirigirse hacia los Estados Unidos procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, donde se incluye a los asegurados o retenidos por las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses; además de varias decenas de miles de cruces de guatemaltecos que llegan a Chiapas y en menor medida a Tabasco y Quinta Roo para trabajar en forma irregular.

Todos esos flujos deben ser atendidos por el Instituto Nacional de Migración con muy escasos recursos e infraestructura, a través de una frontera de más de 1 100 kilómetros, que cuenta solamente con 13 puntos de internación formales y aproximadamente 50 agentes migratorios diarios para la documentación de cruces, más otros 250 que se dedican al control migratorio de manera operativa en puntos móviles de la franja fronteriza.

En el caso de los migrantes indocumentados, la responsabilidad del INM va desde el aseguramiento de éstos hasta la devolución a su país de origen, pasando por las estaciones migratorias y todo el proceso legal que esto implica, así como de la atención a sus necesidades de alimentación y salud y de capacitación de los agentes migratorios para salvaguardar los derechos de estos migrantes y para combatir las posibles violaciones a los mismos.

Derivado de los datos antes apuntados, se desprende que en toda la frontera sur encontramos un flujo básicamente local, que tiene una tradición histórica y cultural de cruces para comerciar, comprar, adquirir un determinado servicio o para trabajar, pero que se mantienen esencialmente en la franja fronteriza o máximo en los propios estados del sureste mexicano, fundamentalmente en Chiapas y en menor medida en Quin-

tana Roo y Tabasco. Todo lo que hace que el flujo local documentado, e incluso el indocumentado, se pueda distinguir del flujo de tránsito que se dirige hacia Estados Unidos.

Estos presupuestos nos llevan a la necesidad de respetar, en cualquier propuesta de política migratoria que se pretenda instrumentar, esa circularidad migratoria histórica y de vida transfronteriza en la frontera sur de México; no podemos hacer lo que se hizo en la frontera norte, es decir, construir muros y bloquear la frontera, como lo hizo el gobierno de Estados Unidos, trayendo más muertes de emigrantes mexicanos y rompiendo la circularidad migratoria tradicional, llevando a más mexicanos a radicarse en ese país en forma permanente.

La idea fundamental es encauzar esos flujos de la frontera sur hacia un camino ordenado, de forma que se facilite la documentación de los mismos para poder garantizar dos cosas a la vez: 1. Tener mejores condiciones que apoyen el respeto de los derechos de estos migrantes en la medida que tengan un soporte documental para su legal estancia en el país; y 2. Tener un mejor control migratorio que refuerce y coadyuve a la seguridad fronteriza, la cual no puede eliminarse de la ecuación, aunque se facilite todo este movimiento transfronterizo que existe de manera permanente y se vele por el respeto de los derechos de los migrantes.

Propuesta de política migratoria en la frontera sur de México

Para atender las necesidades mencionadas de los flujos migratorios en la frontera sur a través de un política migratoria que armonizara lo ya avanzado con nuevas

propuestas, el Instituto Nacional de Migración organizó en 2005 tres foros de discusión que permitieran avanzar en este sentido. Estos foros se realizaron en Tapachula, Chiapas, Villahermosa, Tabasco, y en la Ciudad de México y contaron con una amplia participación de legisladores, académicos, representantes de organizaciones civiles, así como funcionarios de diferentes instancias del Ejecutivo federal, de los estados y de los municipios de la frontera sur.

Como resultado de todo ese proceso de debate, y con el complemento de las propias investigaciones que se estaban haciendo en el instituto a través de su Centro de Estudios Migratorios, se obtuvo una propuesta de política migratoria integral hacia la frontera sur de México, la cual se presentó completa en noviembre de 2005 en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación y ha sido publicada impresa en español e inglés.¹

La propuesta está integrada por cuatro líneas estratégicas que a su vez se desglosan en programas, proyectos y acciones concretas como:

- Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México.
- Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México.
- Contribución a la seguridad en la frontera sur de México.
- Actualización permanente de la gestión de los flujos migratorios, la infraestructura y la legislación migratoria, tomando en consideración las

¹ Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, Instituto Nacional de Migración, México, 2005.

particularidades del fenómeno en la frontera sur de México y los recursos disponibles.

La articulación de las líneas estratégicas tiene dos grandes objetivos: *a)* integrar las acciones que ya se están realizando dentro del instituto, al tiempo de *b)* destacar las que faltarían por hacer. Todo esto en un marco de conjunto, lo cual tendrá como eje la actualización y la modernización de la gestión migratoria.

Un presupuesto básico de esta propuesta de política migratoria es la coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones que intervienen en el fenómeno migratorio en México. Por ejemplo, no podemos hacer nada respecto a los trabajadores temporales guatemaltecos si no tenemos una coordinación estrecha con una Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que atiende las cuestiones relacionadas con el mercado laboral.

Cada una de estas líneas estratégicas dan cabida a una perspectiva de largo, mediano y corto plazos que facilitan la instrumentación de acciones de coyuntura de acuerdo a las necesidades, como lo ocurrido en octubre de 2005 con los efectos de los huracanes *Stan* y *Wilma* sobre los flujos migratorios centroamericanos que se internan por la frontera sur de México.

La primera vertiente, “Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur”, incluye tres programas:

1. Ampliación y facilitación de la documentación de trabajadores temporales en los estados de la frontera sur de México; esto incluye la realización de una forma migratoria para trabajadores

temporales que vaya más allá de la agricultura, lo cual es un elemento clave. Desde hace más de 100 años, estos trabajadores vienen a la agricultura, pero hoy mismos esos trabajadores están diseminados en la agricultura, en la construcción, en el comercio, en los servicios y en el trabajo doméstico en Tapachula. Se han ido a trabajar a Tabasco y a Quintana Roo, y esto es una cuestión a atender, porque de lo contrario lo harán de manera indocumentada, como hasta ahora.

2. Ampliación y facilitación de la documentación de visitantes centroamericanos, tanto para los fronterizos como para los no fronterizos con visas de larga duración y múltiples entradas. Se pretende extender y generalizar la emisión de micas de visitantes locales para que todos los residentes en la zona fronteriza puedan entrar fácilmente a México y a su vez haya un registro de éstos. Un mecanismo de este tipo, que ya se aplica con éxito en Quintana Roo, en la zona de Chetumal para los beliceños, ha permitido que con unas 20 mil micas entregadas se produjeran medio millón de cruces en el 2004.
3. Difusión e información sobre las distintas posibilidades de documentación migratoria en la frontera sur en función de los dos programas anteriores a través de campañas de difusión que fomenten la documentación migratoria y faciliten la obtención de la información necesaria para realizar cualquier tipo de trámite migratorio.

La segunda línea estratégica es la “Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México”. Con ella se pretende hacer valer

y proteger los derechos de los migrantes con pleno apego a la legislación nacional y a los convenios internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito en esta materia.

Las violaciones a los derechos de los migrantes por agentes migratorios son parte de las críticas fundamentales que sufre el Instituto Nacional de Migración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre todo en lo concerniente a los procesos de aseguramiento, resguardo y repatriación de migrantes indocumentados.

En este rubro se incluyen cinco programas básicos: uno es la capacitación del personal de migración en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes; otro es la supervisión y atención de las violaciones de los derechos de los migrantes en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación por la frontera sur, es decir, velar por el cumplimiento de la normatividad de todos estos procesos; el tercer programa de esta línea está relacionado con la coordinación interinstitucional. El INM está muy consciente de que no podría avanzar en la protección de los derechos humanos de los migrantes si no trabajara en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos, con el DIF, con Inmujeres y con otras instancias del gobierno, de la sociedad civil o con organismos internacionales que coadyuvan a que esto se realice de una mejor manera, en especial para la asistencia a migrantes accidentados, víctimas de tráfico y trata de personas.

Ejemplos concretos de lo que ya se está haciendo son los trabajos de coordinación con el DIF para la atención de menores migrantes que viajen solos, la atención a mujeres embarazadas que son retenidas por las

autoridades migratorias y todo un mecanismo de coordinación con la propia Secretaría de Relaciones Exteriores para los programas de repatriación ordenada y segura que también van a tener puntos especiales para estos grupos vulnerables. Valga, pues, enfatizar que sin este trabajo coordinado sería prácticamente imposible atender el fenómeno, porque muchas de las manifestaciones del fenómeno migratorio rebasan la capacidad y la competencia del propio Instituto Nacional de Migración.

Otros programas que integran esta vertiente tienen que ver con la difusión de los derechos y los riesgos de la migración indocumentada, así como la promoción y el desarrollo de la cultura de la denuncia. Esto es clave, ya que aquí hay problemas sustanciales en tanto que no hay una cultura de denuncia respecto a la violación de los derechos de los migrantes, mucho menos entre los migrantes indocumentados, lo que lleva a que el proceso para levantar una denuncia sea muy complicado. Este programa contempla una propuesta concreta para crear un estatus migratorio especial para proteger a migrantes víctimas de trata, tráfico u otras violaciones, elemento que puede contribuir al proceso legal con las denuncias y declaraciones de las víctimas. Sin embargo, para que esto pueda ser efectivo deberá modificarse la Ley General de Población y los reglamentos correspondientes.

La tercera línea estratégica es la “Contribución a la seguridad de la frontera sur de México” y está integrada por cuatro programas: *a)* fortalecimiento del control y de la verificación de la legal estancia de los extranjeros; *b)* fortalecimiento de los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación; *c)* combate al tráfico y a la trata de migrantes y otras actividades

delictivas con participación de extranjeros; y *d*) combate a la corrupción entre el personal del INM.

En todos estos programas es básico el fortalecimiento del intercambio de información entre instituciones, tanto para lograr el combate efectivo a las bandas organizadas y grupos delincuenciales como para incrementar las acciones en el combate a la corrupción entre todas las autoridades involucradas en el tema migratorio. En este sentido, ya hay acciones que se están desarrollando en coordinación con la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, tanto a nivel federal como de los estados.

Esta tercera línea está muy vinculada con la primera, que tiene que ver con la facilitación de los flujos migratorios. Nosotros partimos del presupuesto de que en la medida en que logremos documentar y hagamos factible y flexible toda la circulación migratoria en la frontera sur, contaremos con un mejor control de la seguridad en esa frontera, sin tener por esto que poner un muro o que limitar el tránsito de migrantes. No obstante, estaríamos partiendo de que todo ese flujo requiere tecnología, requiere automatización para alcanzar una mayor seguridad fronteriza de una manera adecuada y que permita el tránsito ordenado y documentado del flujo.

La cuarta línea estratégica, “Actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México”, constituye el soporte de la infraestructura material y tecnológica, de actualización permanente, de los procesos migratorios que deberá atender el INM. Esta línea entrelaza todos los programas, proyectos y acciones a instrumentarse en cada una de las tres líneas estratégicas anteriores.

Por eso aquí se incluye como programas: *a)* la modernización y ampliación de la infraestructura material, tecnológica y de recursos humanos para el mejoramiento de la documentación y el registro de los flujos que se internan por la frontera sur de México; *b)* el desarrollo del sistema de acopio y análisis de información sobre el fenómeno migratorio en la frontera sur; *c)* la creación de un sistema de implementación y evaluación de la propia política migratoria integral hacia la frontera sur; y *d)* la adecuación de la legislación migratoria, tomando en consideración la dinámica de la migración en la frontera sur de México.

Éstos son a grandes rasgos los componentes esenciales que contiene la propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México elaborada por el INM.

Es una necesidad convocar el talento individual y el esfuerzo institucional para diseñar y ejecutar acciones que se encaminen a garantizar el pleno respeto de los derechos de quienes dejan su tierra y sus familias en busca de mejores condiciones de vida para ellos y para los suyos.

Aspectos a considerar en la instrumentación de la política migratoria integral hacia la frontera sur de México

Aquí hay dos limitaciones básicas que se deben enfrentar en el mediano plazo. La primera se refiere a la carencia y las nuevas demandas de infraestructuras tecnológicas y materiales.

Desde el 2004 se avanza en el instituto en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), que prevé la automatización de todos los procesos migratorios

que se realizan con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de estos procesos, así como de tener información objetiva inmediata para su control y evaluación. Sin embargo, este sistema enfrenta a su vez limitantes para su puesta en práctica e instalación en diferentes puntos de internación, en tanto que los recursos para el Instituto Nacional de Migración provenientes del presupuesto de la Federación se han mantenido en los mismos niveles desde hace varios años y el flujo migratorio aumenta cada vez y crecen las necesidades de servicios. Con ello, se manifiesta una contradicción evidente entre la disponibilidad de recursos materiales y humanos e infraestructura, y las necesidades apremiantes que requiere la atención de los crecientes flujos de documentados e indocumentados. Este aspecto debe atenderse en forma decidida por el gobierno y el Legislativo para poder avanzar en los objetivos de la propuesta de la política migratoria en la frontera sur que presentamos.

En el Instituto Nacional de Migración consideramos que la propuesta de estrategias, programas, proyectos y acciones deberá ser pública, con las acotaciones pertinentes en las acciones, de manera que no se comprometa lo no realizable en el corto plazo, pero que establezca en forma clara las metas de lo que se pretende hacer. Asimismo, no debemos perder de vista que la política migratoria hacia la frontera sur es parte sustancial de un proceso más amplio, de construcción de una política migratoria general del Estado mexicano.

Es de hacer notar que ya se está trabajando en acciones concretas surgidas de esta propuesta, como son: la ampliación de la documentación de trabajadores migratorios temporales en otros estados del sur, además de Chiapas, y en otros sectores de la economía,

además de la agricultura, con la creación de una nueva forma migratoria; la formación de un nuevo grupo Beta en Oaxaca para la protección de migrantes; la inauguración de las nuevas instalaciones en el punto fronterizo de El Ceibo, Tabasco; la inauguración de la nueva estación migratoria en Tapachula, la construcción de otras dos, una en Acayucan, Veracruz, y otra en Janos, Chihuahua, con estándares reconocidos por la Organización Internacional para las Migraciones; así como la extensión de la forma migratoria de visitante local a más puntos de la frontera con Guatemala y la conversión a micas de esta forma para su mejor manejo y seguridad en toda la frontera.

En el éxito de esta política, la adecuación de la actual normatividad migratoria resultará un aspecto clave. Ello es una cuestión que requiere de un proceso un poco más largo, puesto que las reformas necesarias deben pasar por la Cámara de Diputados y el Senado. Esto significa una distancia mayor para que las nuevas figuras migratorias que se decidan se incluyan en la legislación migratoria, al igual que todo lo concerniente a la protección de los derechos de los migrantes y la perspectiva de género, entre otros temas. La legislación migratoria actual data de 1974 y muchos de sus preceptos básicos en cuanto a migración son de la ley de 1936, no así respecto a la política poblacional, que es bien avanzada; es decir, estamos trabajando con esquemas migratorios que prácticamente tienen 75 años de antigüedad, mientras que el flujo migratorio se ha transformado en forma radical.

Por ejemplo, la migración de tránsito prácticamente no existía hace 20 años en México, o era por grupos y controlada; hoy casi medio millón de personas está transitando por el país en forma indocumentada. Ahora

tenemos un escenario completamente diferente, que requiere de cambios sustantivos de mayor alcance y operatividad. Precisamente, esta propuesta está encaminada a tratar de avanzar, incluso dentro de la normatividad actual y dentro de los recursos con los que dispone actualmente el INM, con el fin de fortalecer la capacidad del Estado mexicano, en la medida de lo posible, en la gestión del fenómeno migratorio que ocurre por la frontera sur del país.

Es importante señalar que esta propuesta de política migratoria integral se encuentra abierta, desde luego, a nuevas aportaciones, ideas y sugerencias por parte de funcionarios del gobierno, legisladores, integrantes de la sociedad civil y en general de todos los ciudadanos interesados en el quehacer migratorio.

Y respondiendo a la pregunta tan sugestiva de este seminario, referente a si la migración es un problema sin solución, el punto de partida que nosotros tomamos aquí es precisamente que no es un problema a *solucionar*, sino un problema a *gestionar*. Vivimos la era de la migración, la cual es un tema global. No podemos aspirar, ni siquiera a proponer, solucionar el problema de una vez y para siempre, porque no es algo que podamos finalizar con acciones específicas. La migración es un fenómeno que se debe atender y administrar de una forma ordenada, segura y con los mayores recursos tecnológicos, presupuestarios y humanos; es parte de la dinámica del mundo actual y de las tradiciones ya enraizadas en muchos pueblos conectados a través de las comunidades de migrantes a grandes distancias desarrollando en muchas ocasiones vidas transnacionales.

Estoy convencido de que al sumar esfuerzos y trabajar hombro con hombro por la implantación de políti-

cas públicas plurales habremos de construir un México más justo, más equitativo y más democrático, en donde se continúe el tradicional acento humanitario que ha distinguido la gestión de los flujos migratorios en nuestro país.

Anexo 1

Flujo de entradas de extranjeros por vía terrestre en la frontera sur de México, 2004

<i>Descripción</i>	<i>2004</i>	<i>%</i>
Total	1 829 703	100.0
Flujo documentado ¹	1 429 468	78.1
Visitantes locales terrestres ²	1 234 248	67.5
Turistas	86 967	4.8
Trabajadores agrícolas ³	41 894	2.3
Visitantes	40 296	2.2
Transmigrantes ⁴	23 798	1.3
Otros ⁵	2 265	0.1
Flujo indocumentado	400 235	21.9
Asegurados centroamericanos por el INM de México ⁶	204 113	11.1
Detenidos centroamericanos por la patrulla fronteriza de EE.UU. ⁷	54 626	3.0
Cruces locales indocumentados Ciudad Hidalgo/ Tecun-Uman y Talismán / El Carmen ⁸	79 996	4.4
Cruces locales indocumentados por el resto de la frontera México-Guatemala ⁹	61 500	3.4

¹ Incluye los estados de Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, que es donde existen registros.

² Incluye los registros con la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) y con pase local.

³ Estas cifras no reflejan el número real de cruces de trabajadores agrícolas guatemaltecos con credenciales de Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), ya que tienen entradas múltiples y no siempre se registran una vez obtenida.

⁴ Viajeros en tránsito por México hacia otro país.

⁵ Incluye a no inmigrantes (estudiantes, diplomático extranjero, ministros de culto, corresponsal de prensa, visitantes distinguidos, visitantes de negocios), inmigrantes e inmigrados.

⁶ Sólo incluye los aseguramientos a nivel nacional de guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses, como representativos del flujo general de migrantes indocumentados que se internan vía terrestre por la frontera sur de México. No obstante de no ser los

únicos que cruzan por la frontera, de igual forma las nacionalidades mencionadas representaron 94.6% de los aseguramientos a nivel nacional y 98.6% en los estados con frontera con Guatemala y Belice en el 2004.

⁷ Considera cifras para el año fiscal (oct. 2003-sep. 2004) de detenidos por la patrulla fronteriza de Estados Unidos en la frontera con México. Incluye guatemaltecos, hondureños, salvadoreños y nicaragüenses.

⁸ Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del INM con base en el Colef, STPS, Conapo, INM y SRE, Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (Emif-Guamex), 2004. Datos obtenidos del cuestionario Procedentes de México a Guatemala, vía terrestre. Incluye sólo El Carmen y Tecun-Uman.

⁹ Estimaciones del Centro de Estudios Migratorios del INM con base en el número de cruces documentados por el INM en 2004 en Chiapas y Tabasco por lugares diferentes a Tecun-Uman y El Carmen aplicando la proporción de cruces indocumentados que reporta la Emif-Guamex para los que regresan a Guatemala procedentes de México.

Nota: No incluye cruces en la ribera de los ríos o los que logran pasar los controles migratorios de México y Estados Unidos e internarse en ese país en forma indocumentada.

Fuente: elaboración del Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración con base en las fuentes señaladas.

Gobernar la migración: consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior

Ignacio Irazuzta y Guillermo Yrizar

Introducción

La introducción al trabajo empieza con la respuesta a la interrogante de la convocatoria para este foro, que interpela a sus participantes con la pregunta respecto a si el de la migración en México es un problema sin solución. Nuestra respuesta no augura grandes aspectos novedosos. Diremos que sí, que hay solución. Es más, nos decantaremos por plural: sostenemos que hay soluciones. Unas cuantas. Pero como sabemos, en política, al menos en la política moderna, el plural es lo que nos hace la vida más complicada. Y, aunque seamos conscientes de la causa de la complicación, resulta que por nuestros propios valores políticos modernos, no podemos renunciar a cambiar las condiciones de este punto de partida. Cambiar el plural por el singular, la multiplicidad por el unanimismo, la democracia por el decisionismo autoritario es justamente aquello que se quiere evitar. De otra forma no sería posible el debate.

Entonces, sostenemos que la solución es difícil porque hay más de una y es ello lo que le da complejidad al tema. Y, además, que no hay novedad en nuestra respuesta. Lo saben los políticos y los activistas sociales que trabajan en estos asuntos y son conscientes de ello también los teóricos de lo social. Las modernas –y más las contemporáneas– son sociedades complejas. Desde Maquiavelo hasta Luhmann, haciendo una escala importante en Weber, las sociedades son vistas como complejas porque dando soluciones a problemas, se crean otros. Todos sabemos lo fácil que nos ha hecho el tiempo de ocio el “control remoto” de la televisión. Es muy sencillo aprender a cambiar de canal y hasta nuestros abuelos, que poco imaginario televisivo tendrían en los albores de su vida, pueden hacerlo sin problemas. Pero qué remota resulta una solución cuando ya no es fuente de energía lo que no permite el funcionamiento de este “mando a distancia”. Ahí sí, la cosa es mucho más compleja porque necesitamos las razones técnicas de un especialista. Ésas son las sociedades complejas en las que nos ha tocado vivir, la de los especialistas, la de los expertos.

Y algo parecido sucede en el mundo de la política. Las acciones políticas, como bien lo sabía Maquiavelo y un maquiaveliano como Weber, tienen consecuencias, las más de las veces “no deseadas”. Es más, diríamos que los problemas son el oxígeno de la política. Son el elemento vital de lo que podríamos llamar “un ecosistema político” habitado por políticos, activistas sociales, moradores diversos de la opinión pública y, aunque con una *expertise* más endeble que la de los técnicos de controles remoto de televisión pero con cierto mando a distancia, politólogos, sociólogos, economistas, demógrafos, etcétera.

Nuestra prisa en responder a la pregunta del foro guarda relación con el título y lo que será el objeto de nuestra presentación: “gobernar la migración”. Y es que sólo podemos concebir gobierno sobre algún asunto que es complejo; sobre algo que puede albergar más de una solución porque, efectivamente, tiene carácter problemático. Así, se dice que

no vivimos en un mundo gobernado, sino en un mundo atravesado por una ‘voluntad de gobierno’, alimentado por el permanente registro de fallas, de la discrepancia entre ambición y posibilidad, y el constante propósito de hacerlo mejor la próxima vez.¹

Si acordamos entonces que se gobierna sobre un problema y sólo sobre lo que tiene carácter problemático, tendremos necesidad de hablar también sobre el problema, el de la migración en este caso. Nuestro interés se centra en el gobierno de los que ya no están, de los que se han marchado y que, por eso, la terminología jurídica les da el nombre de *emigrantes*. Como sabemos, la de emigrante no es una categoría ontológica sino de estatus. Un estatus que cambia según la ubicación de quien se trate: de un lado emigrante y del otro inmigrante. Resulta significativo que el concepto que hoy comienza a proliferar cuando tratamos el tema, el de *migrante*, no tenga el reconocimiento oficial de la lengua y no exista en el diccionario español. La de migrante es una categoría que se halla en la frontera de entidades políticas (Estados) que operan sobre una lógica de delimitación del afuera y el

¹ Nikolas Rose y Peter Miller, “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, *British Journal of Sociology*, vol. 43, núm. 2, 1992, pp. 172-205.

adentro² y que, sobre ella, define el estatus de sus súbditos. El arte de gobernar sobre un sujeto que por ubicarse en la frontera de estados –entidades que desde larga data procuran comandar la lógica del gobierno– cobra entonces toda su peculiaridad, llevándonos a teorizar, proponer y ensayar formas nuevas y, en ocasiones, audaces.

Para adentrarnos en el tema, nuestra exposición seguirá el siguiente trazado: en primer lugar nos referiremos a lo que en la literatura especializada se aborda como ‘procesos de gubernamentalización’ y a la justificación que nos ha llevado a optar sobre tal perspectiva para abordar el tema de la migración. En segundo lugar, nos centraremos en el “problema”³ de la migración, intentando buscar las causas de los argumentos que problematizan la cuestión en nuestra situación histórica y comparándola con otras experiencias pasadas. Seguidamente, nos detendremos en algunas experiencias mexicanas de gobierno sobre la migración, analizando sus características, estrategias y agentes para, por último y a manera de conclusión abierta o preliminar, proponer alguna hipótesis o preguntas de investigación sobre los ejercicios de gobierno en el campo que viene denominándose dentro de las ciencias sociales como “transnacional”.

² Jens Bartelson, *The Critique of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

³ Es sabido que la palabra *problema* para referirse a la migración –y, aquí sí, sobre todo a la inmigración– tiende a ser evitada, precisamente, por las implicancias políticas que de ello se desprenden. Se prefiere hacer referencia al asunto mediante el término más neutral de *fenómeno* o, incluso, el más esperanzador de *oportunidad*. Somos conscientes de ello y, además, adherimos a estas preferencias. Sin embargo, nuestra apelación al término *problema*, como se habrá advertido ya, guarda un sentido diferente que se ubica en el

Los procesos de gubernamentalización

Desde que en 1978 Michel Foucault pronunciara en el *Collège de France* la conferencia titulada “La Gubernamentalidad”,⁴ ha comenzado a proliferar una serie de estudios que renovó –y continúa haciéndolo– la teoría política y la ciencias social en general. Las palabras de Foucault han tenido especial recepción en la Inglaterra de los años ochenta, que por entonces comenzaba a embarcarse en una serie de reformas del Estado de bienestar que le llevaban a revisar todo un conjunto de políticas sociales y, de forma más integral, un modelo de sociedad. Tal ha sido el impacto de las reflexiones del filósofo francés que algún libro de la década del noventa habló del “efecto Foucault”.⁵

Para Foucault, la gubernamentalidad señala la emergencia de una forma distinta de pensar el ejercicio del poder en ciertas sociedades. Remontándose al siglo xvi europeo, se descubre el surgimiento de un “arte de gobernar” basado en los “consejos al príncipe”, que seminalmente diera Maquiavelo, y que se refiere al gobierno de un territorio y los habitantes que en él residen. Pero, por lo que deduce Foucault de la obra de La Perrière, esta modalidad maquiaveliana de gobierno será reinterpretada en el siglo xviii cuando, con el nacimiento de la economía política, el gobierno del Estado asume las funciones que antes correspondían al padre de familia en la administración de los bienes de

centro mismo de los argumentos que pretendemos desarrollar en este trabajo.

⁴ Michel Foucault, “La gubernamentalidad”, en AA.VV., *Espacios de poder*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1981.

⁵ Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller, “Governmental Rationality: an Introduction”, *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

la misma. Es decir, ese sentido de la economía como gobierno de lo doméstico será ahora asumido por el gobierno del Estado y por tanto éste debe ahora ocuparse de gobernar a los hombres en sus relaciones con

esas otras cosas que son las riquezas, los recursos, los medios de subsistencia, el territorio, ciertamente con sus fronteras, sus ciudades, su clima, su sequedad, su fertilidad; son los hombres en sus relaciones con los usos, las costumbres, los modos de hacer o pensar, etc., y finalmente los hombres en sus relaciones también con esas otras cosas tales como los incidentes o desgracias del tipo de la carestía, la epidemia, la muerte, etc.⁶

Así, si hasta el siglo XVIII la soberanía territorial concentraba las energías del arte de gobernar, encontrando su fin en la preservación del propio Estado y ayudado por una ciencia –la estadística– que procuraba mantener en orden los registros de gobierno, a partir de entonces este arte de gobernar se desbloquea gracias a la emergencia de los problemas de la población, es decir, de ese ámbito de realidad que constituye la economía y que ya no es la de la familia. En la población se descubre una serie de regularidades propias: número de muertos, de enfermos y diversas regularidades

⁶ Se trata de un gobierno que tiene una finalidad y en esto se opone claramente, según Foucault, a la soberanía tal como se presentaba en las formas de gobierno maquiavelianas del siglo XVI. Esa finalidad es la del bienestar y preservación de la población. En este sentido, Foucault llama la atención sobre el hecho de que “la soberanía no ha sido presentada en los textos filosóficos y jurídicos como un derecho puro y simple. No ha sido dicho por los juristas, ni *a fortiori*, por los teólogos, que el soberano legítimo estaría pura y simplemente autorizado a ejercer su poder. El soberano debe siempre, para ser un buen soberano, proponerse un fin: ‘el bien común y la salvación de todos’”, Foucault, “La gubernamentalidad”, *op. cit.*, p. 16.

de sucesos que la estadística –transformada ahora en ciencia de la población y recurso técnico para la práctica de gobierno–, al operar sobre mecanismos cuantificadores, transformará en asuntos específicos, diferentes e irreductibles al más estrecho ámbito de la familia. De esta forma, será captando “la red de relaciones continuas y múltiples existentes entre la población, el territorio, la riqueza, etc., como se constituirá una ciencia que se ha denominado economía política” y, a partir de ahí, “se produce entonces un tipo de intervención característico del gobierno y que incidirá en el campo de la economía y de la población”.⁷ Con el nacimiento de la economía política se pasa de un régimen estructurado con base en la soberanía a otro caracterizado por las técnicas de gobierno. En la tríada “gobierno, población, economía política” vemos, según Foucault, la gubernamentalización del Estado, más que la estatalización de la sociedad.

Como lo ha desarrollado posteriormente Dean,⁸ esta noción de gubernamentalidad supone una concepción de gobierno que es entendida como “conducción de conductas” (*conduct of conduct*), lo cual significa que no se gobiernan entidades abstractas tales como estados o poblaciones. Tal idea supone que nos gobernamos a nosotros mismos a través de la gestación de unas *racionalidades políticas* que estructuran nuestra forma de pensar, de conducirnos; en definitiva, implica la existencia de una moralidad que lleva a entender a la ética como “la arena del gobierno sobre sí mismo; como una forma de acción del ‘yo sobre el yo’”.⁹

⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁸ Mitcheu M. Dean, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage, Londres, 1999.

⁹ *Ibid.*, p. 13.

Sobre esta concepción de gobierno, la gubernamentalidad será entendida como la forma en que pensamos las diferentes mentalidades de gobierno,¹⁰ y un análisis del gobierno es un estudio de las prácticas organizadas a través de las cuales somos gobernados y nos gobernamos a nosotros mismos. Es a esto a lo que, desde una perspectiva foucaultiana, se denomina “régimen de prácticas” o “régimen de gobierno”. Estos regímenes involucran *la producción de verdad y conocimiento*, compuesta de múltiples formas de racionalidad práctica, técnica y de cálculo y que son objetos de programas que persiguen reformas. En este sentido, el conocimiento está estrechamente ligado a los medios técnicos que son implementados para la conducción y reconducción de las conductas y, por lo tanto, “analizar las mentalidades de gobierno es analizar el pensamiento hecho práctico y técnico”¹¹

En resumen, la concepción del gobierno como “conducción de conductas” implica un análisis que debe tener en cuenta dos puntos fundamentales:

1. *La gestación de una racionalidad política*, entendida como esa especie de *background* epistemológico que guía y al mismo tiempo construye la labor de gobierno. Es decir, las racionalidades políticas “están articuladas en relación a alguna concepción sobre los objetos a ser gobernados (la sociedad, la nación, la población, la economía) y encarnadas en personas sobre las cuales el gobierno será ejercido”.¹²

¹⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹¹ *Ibid.*, p. 18.

¹² Rose y Miler, “Political Power beyond...”, *op. cit.*, p. 179.

2. *El papel central del conocimiento, traducido en la importancia de los expertos en la confección de políticas: el experto “encarna la neutralidad, autoridad y habilidad en una figura metódica que opera mediante un código ético que lo ubica ‘más allá del bien y del mal’”.*¹³ “Los expertos son los que disponen los problemas para la autoridad política” [...] “los que mantienen las esperanzas de que los problemas de regulación pueden apartarse del terreno de la disputa política para relocalizarse en el más tranquilo y seductor territorio de la verdad. Por medio de los expertos las técnicas de autorregulación pueden ser instaladas en los ciudadanos que pondrán en sintonía sus vidas personales con los fines de gobierno”.¹⁴ Así, como lo destaca Dean,¹⁵ los regímenes de gobierno propician y dependen de determinadas formas de conocimiento que se traducirán en diferentes programas de gobierno.

Esta modalidad sociológica de entender el gobierno interrumpe una extendida concepción de tal que en la ciencia política se inscribe dentro de la teoría del Estado. La confusión que frecuentemente se produce entre Estado y gobierno es debido, según esta tradición foucaultiana,¹⁶ a que el cuerpo soberano que reclama el monopolio de los medios de violencia dentro de un territorio se presenta como una entidad abstracta, separada de la sociedad y unificada de la cual se cree que deriva el gobierno. Entonces, desde la máxima de

¹³ *Ibid.*, p. 188.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Dean, *Governmentality. Power and Rule...*, *op. cit.*

¹⁶ *Idem.*; Rose y Millar, “Political Power beyond...”, *op. cit.*

Foucault respecto a la necesidad de “cortar la cabeza del rey”, la teoría política abre toda una serie de posibilidades de encontrar fuentes de poder político más allá del Estado. Entre ellas, las extendidas formas de gobierno que componen los regímenes antes descritos.

Como lo mencionábamos anteriormente, esta perspectiva foucaultiana de gobierno ha surtido especial efecto en los análisis, sobre todo de la ciencia social británica, de los programas políticos que caracterizan el paso del welfarismo al neoliberalismo. En ese paso se observa la gestación de una racionalidad política que se erige sobre la crítica hacia los efectos malignos de una burocratización propiciada por un Estado intervencionista gestor de una vida social e individual dependiente de la actividad de gobierno del Estado. Por el contrario, el discurso neoliberal promueve una filosofía que privilegia el carácter autónomo de los sujetos, con independencia emprendedora para los negocios y, en general, para la toma de decisiones y que, como sostienen Rose y Miller, “al mismo tiempo abren un complejo espacio para la elaboración de programas gubernamentales”.¹⁷ Se trata de una nueva serie de iniciativas que pretenden autonomizar algunas instituciones de gobierno del Estado. Con ello aparecen nuevas formas y fórmulas de gobierno más allá del Estado en las que, amparadas en el principio de una “economización de los medios de gobierno”, trata de ejercer gobierno mediante el aporte de los propios gobernados.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 199.

¹⁸ Es interesante, en este sentido, la sugerencia de De Marinis respecto a que la gubernamentalidad del neoliberalismo, contrariamente a lo que puede deducirse de la individualización y racionalización de la vida social que propugna, se ejerce la más de las

En este contexto pensamos que la alternativa que nos ofrece esta visión del problema resulta especialmente relevante para nuestro objeto. Como se verá en lo sucesivo, el problema de la migración está impulsando la emergencia de nuevos sujetos políticos e inspirando formas también novedosas de gobernar que desafían la lógica de la distinción entre el adentro y el afuera; lo público y lo privado. Pero, yendo por partes, revisemos ahora “el problema” de la migración.

El “problema” de la migración

En la metodología que se propone para un análisis de las prácticas de gobierno del presente se reconoce que el punto de partida y nodal del análisis del gobierno empieza con el reconocimiento de un problema, por el cuestionamiento sobre algún aspecto de la forma de conducirnos o que nos conducen. Como sostienen Rose y Miller, “la del gobierno es una actividad de *problematización*” y la historia de los gobiernos podría ser escrita también como una historia de problemas.¹⁹ Es alrededor de las dificultades y de los errores

veces construyendo un sujeto comunitario: “las racionalidades políticas contemporáneas no dejan de hablar de competitividad, de éxito, de asunción de responsabilidades y de nuevo prudencialismo, pero lo hacen abandonando un lenguaje ‘social’ y se dirigen crecientemente a las comunidades, apelan a ellas de manera creciente, como modalidades predominantes de agregación”. Véase P. de Marinis, “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglo-foucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”, en Fernando García Selgas y Ramón Ramos Torre (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999.

¹⁹ Rose y Millar, “Political Power beyond...”, *op. cit.*, p. 181.

que los programas de gobierno son elaborados y diseñados por filósofos, economistas, demógrafos, técnicos diversos, comités de investigación, etc., quienes buscan configurar una red de relaciones localizadas alrededor de las cuales implementar acciones sobre algún objetivo que se considera deseable.

Podríamos decir, en este sentido, que la migración ha sido entendida como un problema desde hace ya un tiempo en la historia. Por hacer una consideración general y en lo que hace al periodo moderno, la forma de entender y atender los asuntos de la migración, aunque por diferentes razones, ha sido problemática. Por ejemplo, en la periodización que realizan Massey *et al.*,²⁰ la segunda etapa de la inmigración, lo que los autores denominan el “periodo industrial” del siglo XIX, que supone el traslado de más de 48 millones de personas que dejan los países europeos para dirigirse a otros de reciente creación en América y Oceanía,²¹ llevó aparejado, o se produjo como consecuencia de, una insistente actividad de problematización, es decir de gobierno sobre el asunto. Y ello en varios aspectos que nos sirven para trazar una diferencia con las tendencias de los actuales procesos migratorios: en primer lugar, además de por las condiciones existentes en los países de emigración, por las activas políticas de muchos estados emergentes en el periodo (Argentina, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos), que declaraban a la inmigración como algo deseado (frecuentemente inspirados en ideologías racistas que les llevaba a desear una inmigración blanca, pro-

²⁰ Douglas S. Massey *et al.*, 2005, *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford University Press, Londres, 1998.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

cedente del norte de Europa). La inmigración constituía entonces la posibilidad de integrarse a un mercado internacional a la vez que de hacer gobiernos sobre criterios demográficos (“gobernar es poblar”, decía Alberdi, el mentor de la Constitución Nacional de 1853 en Argentina).

Toda una serie de *saberes* y dispositivos políticos que llegaban hasta los hábitos más cotidianos de la vida de los inmigrantes fueron dispuestos en la Argentina de mediados del siglo XIX y principios del XX. Pero, en segundo lugar, esta prolífica actividad de gobierno sobre la migración no se experimentaba sólo en los países receptores. Algunas investigaciones recientes muestran la competencia que se establecía entre los países de emigración y los de inmigración en torno al gobierno sobre la población. En el caso de Argentina, como lo demuestra Cook,²² esta disputa fue evidente con Italia y España, por ejemplo a través de la profusa actividad consular y de la promoción de las asociaciones mutualistas de inmigrantes (sobre todo en el caso de Italia), mediante las cuales se pretendía desarrollar la italianidad o españolidad, ejerciendo así gobierno sobre quienes no habitaban los territorios de los estados. Por entonces, estas naciones implicadas en el movimiento de personas echaban a andar unos aparatos burocráticos que pretenderán “abrazar” exclusivamente a las poblaciones, darles una identidad individual y colectiva y, en definitiva, mostrar un aparato de poder que, como lo han definido algunos autores, no sólo pretende el monopolio de la violencia física legítima,

²² David Cook, “Southern Europeans into Argentines? The Politics of Making Nationals from Migrants (1850-1919)”, ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, Las Vegas, 2004.

sino también el de los medios de movimiento legítimos.²³

El debate actual sobre el problema de la migración nos sitúa en lo que ha sido comprendido como el cuarto periodo, el de la “migración postindustrial”.²⁴

Se trata éste de un fenómeno que, a partir de la década de los sesenta, adquiere características verdaderamente globales, “tanto en el número como en la variedad de países emisores y receptores de inmigración”,²⁵ lo cual ha llevado a algunos autores a definirla también como “migración internacional”,²⁶ o a sugerir el concepto metodológico de “sistema migratorio”.²⁷ La composición de esta migración está dada por gente procedente de los países que se poblaron densamente durante el periodo de inmigración industrial y que ahora se dirigen a otros también densamente poblados, los de las sociedades postindustriales. Su peculiaridad es que, a diferencia de la del periodo anterior, esta nueva oleada “opera independientemente de las políticas de gobierno, y a menudo en contra de éstas”.²⁸ Se trata de redes y otras instituciones espontáneas creadas y mantenidas por inmigrantes de una manera informal. De manera que a diferencia del periodo anteriormente descrito, éste es el de una inmigración que no es de-

²³ John Torpey, “Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate ‘Means of Movement’”, *Sociological Theory*, vol. 16, núm. 3, pp. 239-259. Roger Waldinger y David Fitzgerald (2004), “Transnationalism in Question”, *The American Journal of Sociology*, vol. 109, núm. 5, 1998, pp. 1177-1195.

²⁴ Massey *et al.*, *Worlds in Motion. Understanding...*, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*, p. 2.

²⁶ James Hollifield, “The Politics of International Migration”, en James Hollifield y C. Brettel (coords.), *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, Londres, 2000.

²⁷ Massey *et al.*, *Worlds in Motion. Understanding...*, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ *Ibid.*, p. 61.

seada por los Estados y que si acaso es problemática lo es por las políticas represivas que inspira en ellos. Una imagen bastante elocuente de tal diferencia podría ser la del “Hotel de Inmigrantes” que existía en el puerto de Buenos Aires al tiempo de aquella inmigración (hoy convertido en museo y en localización de una base de datos donde los argentinos puedan enterarse de la procedencia de sus ancestros) y la de los campos de internamiento para inmigrantes en la frontera de España con África (dispuestos para repatriar a los internados), o la mentada muralla en la frontera norte de México con Estados Unidos.

Pero existe no obstante otra arista del *problema* que, en coincidencia con el periodo anterior y aun rebasando aquellos empeños, sí inspira activas políticas de gobierno. Se trata de las generadas en los Estados de emigración. El caso de México es especialmente singular en este sentido.

Breve historia de un largo problema

Hay cierto acuerdo entre los especialistas en extender la historia de las relaciones entre México y las comunidades de mexicanos en Estados Unidos prácticamente desde mediados del siglo XIX, cuando con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo en 1848 México pierde gran parte de su territorio y una cantidad considerable de su población. Desde entonces, los esfuerzos de los sucesivos gobiernos por establecer relaciones con los mexicanos allá residentes fueron constantes, tanto a través de sus consulados como mediante el entramado asociativo que desde entonces comienza a desarrollarse en el país vecino.

Destacando los acontecimientos más relevantes de esta relación, es a finales del porfiriato (1887-1910) cuando por primera vez la emigración mexicana hacia Estados Unidos es vista como un problema compartido por los gobiernos de ambos países. Antes de este periodo la demanda de mano de obra de los mexicanos había sido considerada como necesaria aunque con cierta indiferencia por las dos naciones. Sin embargo, la aguda recesión económica estadounidense de 1907 provocaría la deportación masiva de trabajadores mexicanos, de forma intempestiva y precaria, razón por la cual el gobierno de Porfirio Díaz se vería obligado a tomar cartas en el asunto.

Así, entre 1909 y 1910, el general Díaz instruye a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que estudie las causas de la emigración mexicana. Además, ordena a la misma secretaría el diseño y la aplicación de un instrumento que pudiera determinar el número de mexicanos que radicaban al norte del río Bravo.

No obstante, estas acciones no pudieron llevarse a cabo dada la escasez de recursos y el estallido de la Revolución mexicana. De manera que la contribución que haría el gobierno de Díaz en materia migratoria sería la publicación de información en periódicos locales acerca de las dificultades que enfrentaban los mexicanos en Estados Unidos, esto “como un intento por disuadirlos de dejar el país”.²⁹

Esta medida podría ser denominada como la primera política de disuasión de la emigración por parte de un gobierno mexicano.

²⁹ Gustavo Cano y Alexandra Delano, “The Institute of Mexicans Abroad: The Day After... After 156 Years”, documento preparado en la reunión anual de la American Political Science Association, 2-5 de septiembre de 2004.

En 1917 el presidente Venustiano Carranza propone una estrategia nacional para la migración fundamentada en tres puntos: disuasión, protección contractual y “mexicanización” de emigrantes.³⁰ De esta forma, México reconocía la existencia de esa “válvula de escape”³¹ y no prohibiría la emigración laboral. Incluso aceptaría la propuesta del Departamento del Trabajo de Estados Unidos para enviar alrededor de 70 mil brazos mexicanos, o braceros, antes de 1921. Para algunos autores esta experiencia podría considerarse como el primer programa bracero.

Alanís³² considera que la administración pública mexicana durante los periodos recién mencionados hizo gala de una política desarticulada, negativa a la repatriación e incapaz de reconocerse habilitada para hacer algo por reencauzar el flujo migratorio. Resulta por demás interesante que este panorama se entrelazara en las “mentes de algunos mexicanos” con las duras experiencias vividas por los migrantes mexicanos en el extranjero. Es ahí cuando se opta por sacar prove-

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ Sería prudente anotar lo que Bustamente considera como “el mito de la válvula de escape”, pues en palabras de este investigador esa idea “dificulta entender el fenómeno como un asunto de naturaleza bilateral y conformado por procesos de interacción de factores ubicados en ambos países”, es decir, una demanda de mano de obra estadounidense y una oferta mexicana. Además, “ese mito evitaba que la sociedad civil mexicana adquiriera conciencia de los altos costos económicos, sociales y políticos implicados en dicho fenómeno”. Jorge Bustamante, *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 106.

³² Fernando Alanís Enciso, “La otra cara de la política migratoria mexicana: la repatriación de nacionales en Estados Unidos (1910-1928)”, ponencia presentada en la XI Reunión de Historiadores Mexicanos, Estadounidenses y Canadienses. Las instituciones en la historia de México: formas, continuidades y cambios, Monterrey, Nuevo León, 1-4 de octubre, 2003.

cho de la situación y se comienza a mitificar al migrante, convirtiéndolo en una especie de emprendedor, colonizador, mártir o héroe nacional capaz de tomar revancha por el 'México mutilado' del XIX, haciendo valer en términos económicos su estancia en Estados Unidos:

El escaso compromiso y la oposición al retorno, paradójicamente, se mezclaron con una idealización en varios círculos de la sociedad mexicana de las cualidades del migrante y su posible aprovechamiento para colonizar e impulsar el desarrollo del país, aspecto que sólo quedó en la mente de algunos contemporáneos y no pasó de ser una quimera que nunca llegó a concretarse.³³

A raíz de estos eventos es posible percibir un cambio significativo en la lógica del gobierno mexicano. Se reconoce al interior de la administración federal la incapacidad del gobierno por tener el control sobre el movimiento de su población más allá de sus fronteras nacionales. Es notable que en este periodo, y por lo menos durante las siguientes seis décadas, no se presentara un avance destacado en cuanto al diseño o planeación de políticas y programas destinados a la migración. Esto podría ser resultado de la carencia de imaginación, iniciativa o interés en la materia, empero, la actitud del régimen revolucionario parece evidenciar que la ausencia de políticas es resultado de una negativa al reconocimiento de las fallas del sistema económico y social, y, por ende, a denominar la emigración como problema de México.

El viernes 7 de agosto de 1942 el diario regiomontano *El Norte* exhibía ampliamente como titular de primera plana la entrada de braceros de México a Estados Uni-

³³ *Ibid.*, p. 33.

dos.³⁴ Al día siguiente, un representante de cada gobierno firmaba el tratado mediante el cual se definían las bases sobre las cuales se autorizaba la entrada de trabajadores agrícolas mexicanos a territorio estadounidense. El Programa Bracero, también conocido como “convenios bracero”, estuvo vigente por 22 años a iniciativa y control de la administración de los Estados Unidos. Durante este lapso, alrededor de cinco millones de trabajadores mexicanos cruzaron legalmente la frontera para hacer labores agrícolas. Las características del modelo bracero que lograron convertirse en elementos clave del patrón migratorio fueron tres: la masculinidad, la ruralidad y la temporalidad.³⁵

Para Escobar “el programa bracero ilustra la ambivalente y cambiante actitud hacia la migración del gobierno de México”.³⁶ Además, Escobar argumenta que los intentos del gobierno mexicano ya sea por aumentar el desarrollo potencial de la emigración, o por desincentivarla para garantizar la demanda de mano de obra nacional, tiene larga data. Pone como ejemplo lo ocurrido con los Fondos de Ahorro Campesino que operaron de 1942 a 1946 como parte del Programa Bracero. Estos fondos funcionarían como una especie de ahorros que garantizarían una buena cantidad de dinero que podrían invertir los braceros al regreso a sus comunidades. La realidad fue que los Fondos de Ahorro Campesino estuvieron mal administrados, recibiendo airadas quejas de los propios braceros. La desaprobarción pública del manejo de los fondos condujo a su cancelación en 1946.

³⁴ “Entrarán los bracero de México a Estados Unidos”.

³⁵ Jorge Durand, *Más allá de la línea. Patronos migratorios entre México y Estados Unidos*, Conaculta, México, 1994.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

El Programa Bracero fue terminado unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos, aunque vale decir que México ya había intentado detenerlo en años anteriores, sobre todo por quejas en relación al trato discriminatorio que recibían los migrantes. Sin embargo, la necesidad de miles de mexicanos y la demanda de los empleadores agrícolas extranjeros fueron más poderosas que cualquier política. El fin de la época de los braceros dio paso a dos décadas de crecimiento de la migración indocumentada mexicana al norte del país. A pesar de las peticiones por parte del gobierno mexicano por reactivar el programa, prevaleció la negativa estadounidense, dando inicio el periodo de la masiva inmigración indocumentada.

Cano y Delano³⁷ hacen referencia a un fallido intento gubernamental por frenar la salida de trabajadores migrantes, que se inserta en el periodo que Durand³⁸ identifica atinadamente como el de “la ausencia de política migratoria” o de la “política de la no política” y que va de 1964 a 1986. Y es que efectivamente los resultados del llamado Programa Nacional Fronterizo de 1965 fueron deficitarios en lo que se refiere a la contención de la emigración. El objetivo de este programa consistía en crear nuevas ofertas de trabajo en el sector “maquilador” norteamericano. Las consecuencias fueron contraproducentes. El Programa Nacional Fronterizo no evitó la emigración, sino que facilitó el cruce a quienes buscaban mejores salarios y condiciones de trabajo en Estados Unidos, convirtiendo a las maquiladoras en un lugar de tránsito.

³⁷ Cano y Delano, “The Institute of Mexicans...”, *op. cit.*

³⁸ Jorge Durand, “Cien años de política migratoria mexicana: de traidores a héroes”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2003.

En la década de los sesenta es digno de atención el aumento de la población mexicana en los Estados Unidos, particularmente en relación a la coyuntura política y social que vivía este país. El considerable incremento de mexicanos en Estados Unidos en los años que siguieron a la década de los sesenta modificaría la actitud de las administraciones mexicanas.³⁹ El cambio demográfico fue aún más importante cuando se conjugó con la emergencia del movimiento chicano, integrado principalmente por mexicano-americanos, y cuyas campañas por el reconocimiento de la ciudadanía estadounidense se inscriben en la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos. El gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) definió su postura hacia los emigrantes mexicanos apoyando al movimiento chicano,⁴⁰ ya fuera mediante el establecimiento de programas de becas (como las Becas Aztlán), intercambio de maestros o donaciones de fondos a centros culturales, librerías y escuelas en comunidades mexicanas. De forma que la promoción cultural se convirtió en un instrumento privilegiado de la política mexicana hacia

³⁹ El número de mexicanos en 1960 era de 3.5 millones; diez años después la población crecería hasta 4.5 millones. Para la década de los ochenta se calcularon 8.7 millones y ya en 1990 a 13.4 millones. Gutiérrez, citado por Cano y Delano, "The Institute of Mexicans...", *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰ En *Cruzar la línea*, Bustamante narra una entrevista que sostuvo con Echeverría cuando éste le preguntó cuál sería su recomendación ante la coyuntura migratoria que se les presentaba: "argumenté con la mayor fuerza en contra de la renovación de un convenio de braceros, y propuse en cambio que el presidente de la República iniciara una campaña de acercamiento con los chicanos, es decir, con los estadounidenses de origen mexicano, cuyo número creciente los convertía en actores insoslayables en el futuro de las relaciones bilaterales entre los dos países, particularmente en el tema de la emigración de mexicanos a aquel país. Propuse al presidente que tratara de cultivar una alianza con los líderes principales

“los hijos ausentes”. Según González Gutiérrez, al menos desde la década de los setenta el gobierno de México ha intentado “cultivar y expandir relaciones de largo alcance con la diáspora mexicana en Estados Unidos”.⁴¹

La emergencia de la perspectiva experta

Algunos investigadores⁴² coinciden en que será a partir de la década de 1980 cuando empiezan a desarrollarse una serie de políticas y prácticas por parte de agencias estatales diversas en orden a difundir el nacionalismo y a promocionar el envío de remesas. El periodo de los setenta a los ochenta no sólo coincide con un crecimiento marcado de la migración hacia Estados Unidos sino con el de una apertura de los mercados y nuevos arreglos comerciales entre ambos países que culminarán consagrados en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El periodo corresponde también con un cambio de actitud hacia la figura del migrante hasta el punto de ser considerado como beneficioso para la nación y potencialmente depositario de derechos extraterritoriales de ciudadanía. Esta concepción se extenderá hasta la reforma de la ley de nacionalidad, que en 1997 establecerá “la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independiente de que se adopte alguna otra nacionali-

de la comunidad de origen mexicano”, Bustamante, *Cruzar la línea...*, *op. cit.*, p. 107.

⁴¹ Carlos González Gutiérrez, “Fostering Identities: Mexico’s Relations with its Diaspora”, *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999, pp. 545-567.

⁴² Cano y Délano, “The Institute of Mexicans...”, *op. cit.*; González, “Fostering Identities...”, *op. cit.*

dad o ciudadanía”, en clara referencia a los mexicanos que optaban por nacionalizarse como estadounidenses.

Con el inicio de la década de los ochenta pareciera ser que bajo la configuración de la “política de acercamiento” del gobierno mexicano hacia los migrantes yacía un progresivo interés de carácter económico. Tal y como lo menciona Martínez Pizarro, “la atención creciente hacia los emisores de las remesas no es un hecho aislado, pues se inscribe en la dinámica y visibilidad de las diásporas, redes y comunidades de migrantes”.⁴³ El monto de las remesas como parte de la contabilidad nacional fue soslayado⁴⁴ ante la opinión pública en los años que siguieron al fin de la época bracera. En consecuencia, sería preciso que el gobierno mexicano diera los primeros pasos dirigidos a la creación de instituciones y prácticas que pudieran proveer de información, conocimiento y saber sobre la emigración. Es decir, se comenzarían a gestar cuerpos administrativos expertos o familiarizados con la migración en México.

De los antecedentes a las políticas de los ochenta hay algunos que es conveniente rescatar. Por ejemplo en 1968, cuando se lleva a cabo la primera reunión bilateral informal para examinar las medidas que detu-

⁴³ Jorge Martínez Pizarro, “Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales en América Latina”, *Migraciones Internacionales*, vol. 2, núm. 2, 2003, pp. 40-76.

⁴⁴ Esto no significa que las remesas desaparecieran de las ‘cuentas nacionales sino del ‘discurso oficial’, tal y como lo explica Durand, ya que “a partir de 1964 el gobierno dejó de dar informes acerca del monto de remesas anuales. Con el silencio, se procuró solventar una situación embarazosa: proporcionar alguna cifra significaba reconocer la presencia de indocumentados mexicanos en Estados Unidos, algo de lo que no quería hablar el gobierno”. Jorge Durand, *Políticas, modelos y patrón migratorio*, El Colegio de San Luis, México, 1998, pp. 35-36.

vieran la migración indocumentada mexicana. Esta consulta habría de repetirse periódicamente para dar como resultado, en 1972, la formación de una Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria a los Estados Unidos. Dicha comisión trabajaría de forma coordinada con su homóloga en Washington, acordando

mejorar las condiciones de vida en las zonas expulsoras de mano de obra; informar sobre los riesgos de la migración indocumentada; ampliar los alcances de las campañas contra polleros y enganchadores; así como fortalecer las tareas de protección de los consulados.⁴⁵

En 1974 se crea una dependencia que, hasta la fecha, está dedicada a estudiar asuntos migratorios y demográficos: el Consejo Nacional de Población (Conapo). Cuatro años más tarde, la Secretaría de Educación Pública establece la Dirección General de Relaciones Internacionales, oficina cuya misión consistía en desarrollar estrategias para la educación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Finalmente, en el ocaso de los setenta, surge la Comisión mixta de enlace. Ésta consistiría en un intento de acercamiento con organizaciones de mexicanos en el exterior, especialmente con los chicanos. Según Smith, la Comisión mixta de enlace proveería un foro para que la elite mexicana se encontrara con académicos y estudiantes chicanos como representantes del “México de afuera”.⁴⁶

⁴⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado de México en Laredo, información disponible en: www.sre.gob.mx/laredo

⁴⁶ Robert C. Smith, “Migrant Membership as an Instituted Process: Comparative Insights from the Mexican and Italian Cases”, Barnard College, Sociology Department, ponencia presentada en la Conferencia

Las medidas gubernamentales de los ochenta son importantes en tanto que moldearían la estrategia “propositiva y negociadora”⁴⁷ de los años siguientes. Como en 1982, cuando se crea en la ciudad de Tijuana el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México. Este centro cambiaría su nombre en 1986 por el de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), una institución educativa fundada con el objetivo de formar especialistas y producir conocimiento en temas migratorios. El Colef se define como una institución de investigación científica y docencia de alto nivel, que se especializa en “el estudio de la problemática de la región mexicana colindante con Estados Unidos, que busca transformar el conocimiento que genera en insumos para la planeación y la toma de decisiones que contribuyan al mejoramiento y desarrollo de la región”.⁴⁸

En relación con la formación de nuevos cuerpos administrativos, valdría la pena apuntar que cuando en 1985 surge la Dirección General de Protección y Ser-

Transnational Migration: Comparative Perspectives, Princeton University, 30 de junio a 1 de julio de 2001.

⁴⁷ Durand sostiene que la política migratoria mexicana, particularmente la que se refiera a la “diáspora” a Estados Unidos, opera con un doble mecanismo: “Por una parte, se afirma el derecho constitucional al libre tránsito como un principio inalienable; por otra, se elaboran políticas coyunturales para disuadir, equilibrar, canalizar, administrar o impulsar el flujo migratorio, de acuerdo con factores políticos, económicos y demográficos. En cuanto a las políticas coyunturales se pueden distinguir cinco fases: una política disuasiva en la primera mitad del siglo xx; una política negociadora a partir de la Segunda Guerra Mundial; una política de “dejar hacer, dejar pasar” durante las décadas de los setenta y ochenta; una fase de reparación de daños en los noventa, y el periodo actual de carácter propositivo y negociador”. Durand, “Cien años de política...”, *op. cit.*

⁴⁸ Información disponible en: www.colef.mx

vicios Consulares se comenzaron a establecer convenios con universidades estadounidenses

para que funcionarios de carrera estudiaran maestrías en derecho estadounidense, lo que permitiría contar con un equipo de expertos que pudieran asesorar más eficazmente el planteamiento de casos judiciales que requieren un profundo conocimiento del derecho de Estados Unidos.⁴⁹

Un año más tarde, bajo el Programa Cultural de las Fronteras, el gobierno de México promovería actividades académicas, *journals*, programas de radio, seminarios, publicaciones y exhibiciones relacionadas con México y los chicanos. Entre las actividades del Programa Cultural de las Fronteras, instrumentado por la Secretaría de Educación Pública, destacan el Catálogo de Artistas Fronterizos; las revistas *Cultura Norte* (1987-1995) y *Cultura Sur* (1989-1995); el Festival Internacional de Cultura del Caribe; conciertos y encuentros regionales de escritores y fotógrafos; publicaciones en coordinación con universidades e instituciones de todo el país; investigaciones regionales; premios nacionales de literatura; y becas para investigación. Es de subrayar que el Programa Cultural Fronterizo, además de ser un importante precedente referente a la producción intelectual sobre la migración, fue un interesante intento de descentralización cultural.

1986 es un año clave en la historia de los migrantes mexicanos. La Immigration Reform and Control Act (IRCA), también conocida como la Simpson-Rodino Act, le otorgaría la legalización a 2.3 millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos, modificando en consecuen-

⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, Consulado de México en Laredo.

cia el patrón y el modelo migratorio vigentes. La demanda de servicios consulares, que se intensificó con las regularizaciones de la IRCA y de un nuevo programa de trabajadores temporales, al igual que

la creciente importancia en términos económicos de los mexicanos en el exterior⁵⁰ [...] condujo a los sucesivos gobiernos de México a relanzar su actividad consular y a reconocer la necesidad de una comprensiva estrategia de largo plazo que atendiera a la población mexicana en el exterior.⁵¹

La *Simpson-Rodino Act* provocó que un gran número de mexicanos recién legalizados, conocidos como ‘rodinos’, se asociara en clubes de oriundos, abandonando la oscuridad a la que se habían confinado dada su condición migratoria previa.⁵²

En 1989 se crea un programa cuyo objetivo primordial consistía en asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresaban, transitaban o salían del país. El Programa Paisano⁵³ pretendería sensibilizar a la sociedad y capacitar a servidores públicos de cara a los migrantes mexicanos. El origen de este programa se encuentra en la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del “Acuerdo por el

⁵⁰ En 1980 las remesas representaron un ingreso cercano a los 1.8 mil millones de dólares al año, casi lo equivalente al turismo. Lozano, 1992, citado por Cano y Delano, “The Institute of Mexicans...”, *op. cit.*

⁵¹ Cano y Delano, “The Institute of Mexicans...”, *op. cit.*; González, “Fostering Identities: Mexico’s...”, *op. cit.*, p. 19.

⁵² González, “Fostering Identities: Mexico’s...”, *op. cit.*, p. 562.

⁵³ Bustamante afirma que tanto el origen del Programa Paisano como los Grupos Beta de atención al migrante en la zona norte fueron resultado de “las investigación sobre migración de México a Estados Unidos que se hacían y se siguen haciendo en el Colegio de la Frontera Norte”. Bustamante, *Cruzar la línea...*, *op. cit.*, p. 278.

que se implementan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”.⁵⁴ El Programa Paisano funciona bajo la figura de una Comisión Intersecretarial que suma esfuerzos de secretarías, entidades del Ejecutivo federal, procuradurías y “cuenta con un Comité Técnico, una Coordinación Nacional, dos representaciones en Estados Unidos y 29 comités estatales”. La puesta en marcha del Programa Paisano ha estado vigente por más de 15 años.

Bakker y Smith,⁵⁵ en su trabajo acerca del transnacionalismo político, argumentan que Luis Guarnizo ha mostrado que desde los años ochenta varias agencias estatales mexicanas han institucionalizado un *collage* de políticas *ad hoc* y utilizado prácticas de décadas anteriores para inculcar el nacionalismo en la población y garantizar remesas de migrantes mexicanos. Según Guarnido, citado por Bakker y Smith, estas agencias han alcanzado un coherente marco de acción, mejor caracterizado como una transnacionalización de la tradicional estrategia corporativista del PRI. Lo que resulta todavía más interesante es que si bien la premisa del nacionalismo revolucionario basada en que los migrantes eventualmente regresarán no funciona, la nueva estrategia del Estado acepta las premisas clave de la globalización neoliberal y concibe a la diáspora mexicana como parte integral de una “*transnational Mexican nation*”.⁵⁶

⁵⁴ Información disponible en: “Paisano: bienvenido a casa”: www.paisano.gob.mx

⁵⁵ Matt Bakker y Michel Peter Smith, “El Rey del Tomate: Migrant Political Transnationalism and Democratization in Mexico”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 2, 2003, pp. 59-83.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 64.

Arnau y Trigueros⁵⁷ consideran que es justamente a fines de los ochenta cuando “se percibe más claramente un cambio en la actitud gubernamental”. Según estas investigadoras, el cambio puede deberse a fenómenos tales como el incremento demográfico de la población mexicana, así como a su creciente poder político y económico; la autopercepción dual de los migrantes mexicanos como parte de la sociedad estadounidense y como una minoría étnica distinta; la importancia que han adquirido las remesas para las economías nacional y locales;

los cambios en la relación bilateral México-Estados Unidos en tiempos del Tratado de Libre Comercio en América del Norte; y, finalmente, debido a las quejas presentadas por organismos de derechos humanos de ambos lados de la frontera así como por la incomodidad que manifiestan los funcionarios estadounidenses ante la migración.⁵⁸

Además, el cambio de actitud también pudo responder al “éxito” que tuvo entre los paisanos del lado estadounidense la campaña del candidato del frente opositor, Cuauhtémoc Cárdenas, para la elección presidencial de 1988.⁵⁹

⁵⁷ Remedios Gómez Arnau y Paz Trigueros, *Comunidades transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos*, UNAM/UAM/Conapo, 2001, documento disponible en: www.conapo.gob.mx/publicaciones (revisado el 10 de abril de 2006).

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 281-282.

⁵⁹ *Idem.*

La migración programada: los años noventa y antecedentes del IME

La importancia política y económica que alcanzaron los migrantes a finales de los ochenta sería de gran trascendencia para los gobiernos mexicanos venideros. Según los programadores de las políticas, “la autoestima” de los migrantes estaba gravemente lesionada desde hacía ya unos años, como cuando peyorativamente se les llamaba “pochos”. El todavía excluyente concepto de nacionalidad que se tenía antes de 1997 ya no respondía a los tiempos del México migrante. Con las sacudidas que experimentaba el sistema político mexicano en los ochenta y noventa, la oportunidad de que las comunidades de mexicanos en el exterior fueran reconocidas y se convirtieran en un actor relevante en la vida del país parecía convertirse en una realidad.

De una extensa y densa historia de relaciones, lo que se habría de destacar en sus principales rasgos es el entramado institucional que con mayor énfasis aún comienza a despuntar desde la década de los noventa. En ese año es creado el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), encargado de diseñar políticas sociales y culturales diversas que tenderían a cambiar la imagen del migrante e impulsar el vínculo con la “mexicanidad”. La creación del PCME significó el inicio de una nueva relación entre los migrantes mexicanos y el gobierno de México. El programa sería instrumentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con la intención de promover la vinculación de las comunidades mexicanas en Estados Unidos con su país de origen. Asimismo, el PCME sería considerado un “instrumento clave para la política ex-

terior mexicana” dado que se construye sobre el principio de que el Estado mexicano se define como una “nación cuya identidad cultural no está limitada por sus límites geográficos”.⁶⁰ Habría que apuntar que las reformas constitucionales referentes a la no pérdida de la nacionalidad mexicana por la obtención de una segunda nacionalidad contribuyeron notablemente en la conformación de esta nueva política. El PCME se consideró “una respuesta institucional” a las necesidades de los mexicanos en Estados Unidos estructurándose en ocho áreas o proyectos, a saber: organización comunitaria, educación, cultura, deportes, salud, contactos de negocios, información y recaudación de fondos.⁶¹

Sin duda la actividad de la red consular sería fundamental para la aplicación de un programa de tal envergadura. Así, de los principales seis objetivos que lista Figueroa-Aramoni para los fines de este ejercicio destacan tres: 1. La promoción de proyectos conjuntos así como el servicio de enlace entre la comunidad mexicana e individuos o instituciones de los sectores privados y públicos en México; 2. La mejora de las imágenes de los mexicanos en el exterior y de los mexicano-americanos en México; y 3. El fortalecimiento y la promoción de la especialización de los funcionarios locales que trabajan para el programa en Estados Unidos, y para aquellos en el servicio exterior mexicano que dirigían y coordinaban las actividades del programa.

Bakker y Smith afirman que el PCME también se encargó de promover la formación de asociaciones de migrantes por estados de origen y de desarrollar pro-

⁶⁰ Rodolfo Figueroa-Aramoni, “A Nation beyond Its Borders: the Program for Mexican Communities Abroad”, *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, pp. 537-544.

⁶¹ *Ibid.*, p. 539.

yectos económicos y sociales en México en colaboración con grupos de “migrantes transnacionales”.⁶²

Es interesante que cuando el concepto de nacionalidad en México deja de ser excluyente, automáticamente se convierte en un elemento fundamental para la articulación de los nuevos programas y políticas dirigidos a los migrantes mexicanos. La promoción de un discurso de identidades binacionales sería igualmente pieza clave de la construcción de nuevos andamiajes institucionales. *Verbigracia* el Estudio Binacional sobre Migración impulsado de 1994 a 1997, iniciativa que dotaría de datos e información relevante frente a lo que dejaría de conocerse como un problema, pues ahora el discurso oficial trabajaría sobre el “fenómeno migratorio”.⁶³

Con los inicios del nuevo siglo y de la transición política, surge un singular proyecto de atención al “migrante mexicano”: la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero (OPME). El objetivo fundamental de dicha oficina consistía en vincular directamente al Ejecutivo federal con las comunidades mexicanas en el exterior. La creación de la OPME durante el mandato de Vicente Fox concretó una promesa de su campaña electoral. Dirigida por el mexicano-americano Juan Hernández, “sus áreas prioritarias fueron las remesas, la promoción de negocios (con la creación de centro de distribución en Estados Unidos de productos mexicanos) y la promoción de inversiones en las regiones de

⁶² Bakker y Smith, “El Rey del Tomate...”, *op. cit.*, p. 65.

⁶³ Valga mencionar por caso el documento denominado “México frente al fenómeno migratorio”, el cual puede considerarse como la postura oficial del gobierno mexicano ante la emigración de su población a Estados Unidos. Este documento fue firmado en noviembre de 2005 y sería validado por las cámaras legislativas de los dos países. Disponible en: portal.sre.gob.mx

alta emigración”.⁶⁴ La OPME desaparece en 2002 para dar paso al Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, una comisión intersecretarial de carácter permanente cuyo objetivo gira en torno a la elaboración de propuestas que coadyuven en la adopción de las políticas y ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas en el extranjero.

Estas sostenidas iniciativas de políticas hacia los migrantes serían consagradas en 2003 con la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que es definido como un “esquema institucional de vanguardia en materia migratoria”. El IME es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por encima de este instituto se crea el ya mencionado Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, en el que participan todas las secretarías de Estado que poseen programas para las comunidades en el extranjero y que está encabezado por el Presidente y el canciller. Además, el IME cuenta con un Consejo Consultivo formado por 105 líderes representantes de las comunidades, 10 representantes de organizaciones latinas dentro de Estados Unidos, 10 asesores especiales y 32 representantes de los gobiernos de los estados de la República Mexicana. Pero antes de conocer más sobre el IME, es conveniente abordar el tema de las remesas.

⁶⁴ González , “Fostering Identities: Mexican’s...”, *op. cit.*, pp. 545-567.

Dineros privados, problemas públicos: las remesas en la política mexicana

Según González Gutiérrez, existen diversas razones por las que el gobierno de México deseaba cultivar una relación cercana y de largo alcance con la población mexicana en el exterior. El actual director ejecutivo del IME destacaba el hecho de que los mexicanos en Estados Unidos “constituyen un extraordinario mercado para exportar productos mexicanos y son una importante fuente de moneda extranjera mediante las remesas que los trabajadores migrantes envían a sus familias”.⁶⁵ Lo anterior bien podría discutirse si se contrasta con algunos de los argumentos que expone Jorge Martínez Pizarro:

Los impactos macroeconómicos y microsociales de las remesas, beneficiando a familias y balanzas de pagos, hacen pensar en las *bondades* de la movilidad internacional, por lo que la existencia de la remesas se puede ver como un estímulo para promover la emigración desde los países en desarrollo, en el entendido de que los costos involucrados serían menores que los beneficios. La evaluación no es fácil dadas las restricciones a la movilidad de las personas que imponen los países receptores [...] La evaluación se complica si se consideran las escasas iniciativas entre países receptores y emisores de migrantes para facilitar el flujo de remesas, así como la evidente vulnerabilidad de los migrantes y los riesgos de todo tipo que encaran en sus estrategias de inserción en las sociedades de destino.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*, p. 546.

⁶⁶ Martínez, “Panorama regional de las remesas...”, *op. cit.*, pp. 40-76.

Las comunidades de mexicanos en Estados Unidos han reclamado un alto grado de legitimidad política como resultado de su contribución a la economía nacional. Asimismo, buena parte de la legitimidad de los migrantes mexicanos reside en el hecho de ser quienes han vivido en carne propia las restricciones de prosperar en su país de origen. Por tanto, la visión del migrante como factor de desarrollo abre el debate en torno al diseño de los nuevos programas o políticas públicas que los gobiernos deben de considerar. Como lo expone el propio Martínez Pizarro,

si para los individuos emigrar representa una opción efectiva en su búsqueda de las oportunidades laborales y de formación personal que no le han brindado sus países de origen, hay razones para cuestionar la existencia de un interés altruista de los migrantes por ayudar a sus localidades.⁶⁷

El flujo y el monto de las divisas que ingresan a México gracias a los inmigrantes mexicanos han venido creciendo vertiginosamente en los últimos años. Según Arroyo y Corvera, en 1995 México fue el cuarto país receptor de divisas por concepto de remesas en todo el mundo; en 1999 México ocuparía el segundo lugar, con aproximadamente 5 900 millones de dólares, con Turquía en tercer lugar sumando 4 500 millones. Según estimaciones del Conapo, en 2001 ingresaron al país 8 900 millones de dólares por concepto de remesas. El Banco de México (Banxico) estimó que en 2002 entraron al país 9 814 millones de dólares como remesas familiares en alrededor de 30 millones de envíos, la gran mayoría por medio de transferencias elec-

⁶⁷ *Ibid.*, p. 45.

trónicas. “Estas transferencias son un medio seguro y rápido de envío de remesas, pero su costo alcanza entre 15 y 20 por ciento del monto del envío, un verdadero abuso porque los operadores aprovechan la necesidad de los migrantes”.⁶⁸

En 2002 dejaron de formar parte de los ingresos de las familias de los migrantes cerca de mil millones de dólares, situación que según los investigadores antes mencionados “reduce su posibilidad de contar con un excedente que pudieran ahorrar para invertir en los lugares de origen”. En 2005 y de acuerdo a información del Banxico, las remesas sumaron 20 mil millones de dólares. En lo que va de 2006 los ingresos por remesas familiares del primer trimestre suman poco más de 5 mil millones de dólares.⁶⁹

¿Solucionando el problema o reconociendo el “fenómeno”? : la creación del IME

En tanto que estructura que incorpora en el *policy making* a un segmento del “migrante mexicano”, el IME es una institución de vanguardia. Dado que el mandato del Consejo Consultivo del IME (CCIME) es “darle voz a los migrantes y a sus descendientes por medio de la formulación de recomendaciones emitidas por las seis comisiones de trabajo”,⁷⁰ se puede hablar de un nuevo tipo de construcción organizativa-deliberativa de impor-

⁶⁸ Jesús Arroyo e Isabel Corvera, “Actividad económica, migración a Estados Unidos y remesas en el occidente de México”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 2, 2003, pp. 36-58.

⁶⁹ Banco de México, información financiera y económica: www.banxico.org.mx

⁷⁰ Las comisiones de trabajo del Consejo Consultivo del IME son: Asuntos Económicos y Negocios; Asuntos Educativos; Asuntos Le-

tante trascendencia. En las cinco reuniones ordinarias del CCIME que se celebraron hasta mayo de 2005, se emitieron 255 recomendaciones, mismas que son turnadas y seguidas por el gobierno federal. La V Reunión Ordinaria celebrada en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, contó con la asistencia de 94 consejeros provenientes de asociaciones mexicanas de Canadá y los Estados Unidos, y de 20 representantes de gobiernos estatales mexicanos. Durante esta reunión se elaboró y suscribió lo que parecía algo todavía muy lejano: la Declaración de Guadalajara:

El Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos de América y Canadá, quienes contribuimos al desarrollo de México, urgimos a las diferentes fracciones parlamentarias que conforman el Congreso de la Unión, para que de inmediato se pronuncien a favor de la apertura de un periodo extraordinario de sesiones, donde se considere como punto único y principal la discusión y aprobación del dictamen del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.⁷¹

Sería interesante conocer la participación del IME, en tanto que órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, en la oferta que cada secretaría brinda a los migrantes. Es decir, queda claro que el IME ejecuta las directrices que emanan del Consejo Nacional, pero desconocemos las implicaciones y relaciones que dicho instituto desarrolla con cada secretaría. Por caso los programas

gales; Asuntos Políticos; Asuntos de la Salud y Asuntos Fronterizos. Instituto de los Mexicanos en el Exterior: www.ime.gob.mx

⁷¹ Página oficial del IME, véase la nota anterior.

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁷² los cuales tienen muy presente que las remesas, en tanto tercera fuente de ingresos del país, “constituyen recursos que deben ser invertidos en proyectos productivos dentro de sus comunidades de origen, a fin de propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social”.

Detrás de la compleja estructura organizativa del IME, no obstante se persigue el propósito tendiente a la unificación de políticas migratorias y acabar con los conflictos jurisdiccionales en estos asuntos, se abriga la esperanza de que, a largo plazo, “la ‘mexicanización’ de los Estados Unidos representa una oportunidad formidable para México”.⁷³ En definitiva, entre los objetivos del IME destaca este empeño de unificación institucional, en especial la incorporación de las comunidades mexicanas en el exterior, pero fundamentalmente “promover la revalorización del fenómeno migratorio”. Pero la verdadera labor de unificación del IME es sobre el objetivo sostenido de fomentar las políticas que desde largo tiempo persiguen la promoción de las remesas como fuente de desarrollo social para México.

En este sentido, entre otras cosas, la consolidación de las remesas como parte –y sustanciosa– de la contabilidad nacional parece estar produciendo tres efectos de gobierno importantes:

⁷² Entre los programas que brinda la SHCP a los migrantes destacan los siguientes: El programa de Transferencia de Remesas del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; así como el programa Cuenta Ahorro Infonavit, mismo que contempla el programa de Recepción de Aportaciones de Mexicanos en el Exterior, los cuales le permiten a los mexicanos en el extranjero pagar sus créditos hipotecarios en México. Instituto de los Mexicanos en el Exterior: www.ime.gob.mx

⁷³ González, “Fostering Identities Mexican’s...”, *op. cit.*, p. 165.

- En primer lugar, se transforma en un tema de economía política, es decir, se hace pública una práctica que en otras circunstancias podría ser considerada privada y por tanto susceptible de contabilización, productora de *saberes* técnicos de transacción y consumo, propiciadora de canales de inversión, etcétera.
- En segundo lugar, y de forma concomitante, genera una racionalidad política que opera en lo esencial colectivizando a un sujeto productor que se transforma en sujeto político sobre el cual ejercer gobierno. Toda una serie de categorías comienzan a aflorar en el discurso político que, traduciendo un lenguaje teórico igualmente prolífico desde los años noventa, hablan de “diáspora”, “migrante colectivo”, “México de afuera”, o “mexicanos en el exterior”.
- En tercer término, pareciera que las instituciones de gobierno sobre la migración se constituyen y legitiman con base en, por un lado, un creciente saber experto sobre la migración, que será una característica esencial en el perfil de los nuevos funcionarios y, por otro, en la incorporación a la estructura de autoridad de estas nuevas instituciones del mencionado “sujeto político migrante”.

Se podría hablar, entonces, de la gestación de una racionalidad transnacional que, alejada de las visiones tradicionales, resalta “una aproximación alternativa que enfatiza las interacciones de migrantes con actores estatales y de la sociedad civil, tanto en los países expulsores como receptores”;⁷⁴ es decir, la complejidad de

⁷⁴ Waldinger y Fitzgerald, “Transnationalism in Question”, *op. cit.*, pp. 1177-1195.

gobernar la migración precisa de instituciones no sólo técnicamente más complejas o avanzadas sino también atentas al componente transnacional, a ese aquí y allá que encarna el fenómeno de la migración mexicana en Estados Unidos.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, entonces, estaríamos frente a una nueva forma de gobierno que opera sobre el ámbito económico, social y personal de la migración y sus sociedades de procedencia y destino. Este nuevo modo de gobierno que podría denominarse ‘transnacionalismo’ implica la constitución de una racionalidad política que “hace carne en los sujetos los principios e ideales de gobierno basados en una nueva concepción sobre la naturaleza de la sociedad y sus habitantes”.⁷⁵ Lo transnacional no es sólo ese cuerpo de valores sobre el que se elucubran derechos de los sujetos; es, como lo social en el análisis de Rose y Miller, el terreno en el que puede existir el gobierno mismo; allí donde se localizan los problemas, las esperanzas y los temores y el objeto de programas donde se despliega una nueva maquinaria administrativa poblada de expertos que calculan, establecen hábitos deseados de consumo, inversión, desarrollo social, comportamiento marital y sexual, etcétera y, en ocasiones, fijan criterios de esencia y pertenencia cultural-nacional.

Pero el carácter transnacional de este nuevo régimen de gobierno encierra su novedad en que problematiza un sujeto que se halla en el limbo de dos estados nacionales, es decir, de estas entidades políticas que tradicionalmente gestan sus políticas, otorgan sus derechos y asignan obligaciones, guiados por la lógica

⁷⁵ Rose y Miller, “Political Power beyond...”, *op. cit.*, p. 191.

del adentro y el afuera. Así, el devaneo institucional que hemos presenciado –y probablemente lo seguiremos haciendo– en la política migratoria mexicana de las dos últimas décadas obedece a la dificultad de tener que enfrentar esta novedad. Estamos ante la emergencia de un problema que es como decir –repetámoslo– que estamos ante la emergencia de un nuevo régimen de gobierno.

Retorno al problema y nuevas interrogantes

Volviendo entonces a la pregunta con la que se nos invitaba a participar en este foro, diremos que es difícil la solución al problema de la migración porque se ha transformado en una actividad de gobierno y, aunque la afirmación guarde las formas de una tautología, lo que pretende manifestar es que asistiremos a una aún más creciente actividad de gobierno sobre la migración. Éste parece ser uno de los signos de nuestro tiempo histórico y lo evidencia un también prolífico campo de *expertise* sobre el tema de la migración y los múltiples aspectos colaterales que ésta motiva, lo cual, a su vez, irá generando más gobierno.

Llegados a este punto, el problema permanece y las preguntas, como las posibles soluciones, se multiplican: ¿cuál es la relación entre las remesas y la configuración del nuevo entramado institucional que atiende a los asuntos de los migrantes en México?; ¿cuál la que se establece entre conocimiento experto y gobierno sobre la migración?; ¿cómo se constituyen, integran y legitiman estas nuevas instituciones de gobierno?; ¿qué significa gobernar sobre esta novedosa arena transnacional?; ¿estaremos asistiendo a una era de gobiernos

aterritoriales?; ¿qué características tendrán sus funcionarios y los sujetos políticos sobre los que aquellos despliegan su actividad de gobierno?

Todas estas interrogantes no hacen más que plantear un problema, en este caso un problema a ser resuelto en futuras investigaciones que exploren sobre un nuevo campo de estudio. La investigación científica sobre la migración reconoce ya una larga historia y unos profusos resultados que en muchos casos han tenido el mérito de mostrar la necesidad de ejercer gobierno en múltiples aspectos de la vida social migrante. Pero en las sociedades llamadas “reflexivas” que nos ha tocado vivir, el saber no puede mantenerse esquivo al conocimiento experto. La propuesta entonces se cierne sobre la indagación en el problema de la relación saber-poder/conocimiento experto-gobierno del no menos problemático fenómeno de la migración transnacional.

Sobre los autores

Gerónimo Gutiérrez Fernández. Maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno “John F. Kennedy” de la Universidad de Harvard y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde cursó también la carrera en Ciencia Política. En la administración pública federal se ha desempeñado en diversos cargos, entre ellos, asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público y Director de Análisis del Gabinete Económico de la Presidencia de la República. Asimismo, fue Director General de la Fundación “Miguel Estrada Iturbide” del Partido Acción Nacional. Desde enero de 2003 es Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Carlos González Gutiérrez. Maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad del Sur de California. Desde 1987 es miembro del servicio exterior mexicano. Ha sido cónsul de Asuntos Co-

munitarios en el Consulado de México en Los Ángeles, director de Asuntos Comunitarios del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y Consejero para Asuntos Latinos de la Embajada de México en Estados Unidos. Es autor de varios artículos sobre las relaciones de México con las poblaciones de origen mexicano en aquel país. Actualmente es el Director Ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

Gustavo Mobar Betancourt. Ha sido ministro para Asuntos Políticos y Relaciones con el Congreso en la embajada de México en Estados Unidos, representante de la Secretaría de Gobernación en esa misma embajada, así como representante de Petróleos Mexicanos en Europa. Ha formado parte de múltiples delegaciones mexicanas en foros bilaterales, regionales e internacionales. Actualmente se desempeña como director de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Gobernación.

Mónica Vereá de Yturbe. Licenciada en Sociología y maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido coordinadora y fundadora de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán, directora fundadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) y directora General de la Oficina de Colaboración Interinstitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autora de múltiples ensayos y capítulos de libros. Sus áreas de especialización son políticas migratorias contemporáneas en la región de América

del Norte y relaciones migratorias entre México-Estados Unidos y México-Canadá. Actualmente es investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM.

Gerardo Cárdenas. Es licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Ha ejercido el periodismo por más de 20 años. Fue corresponsal de Notimex en diversos países y jefe de información del periódico *Hoy*, único diario en español que se edita en Chicago. Actualmente es portavoz del gobernador de Illinois.

José Luis Gutiérrez. Durante más de 15 años ha sido dirigente comunitario en diversas organizaciones y ha participado activamente en la campaña del voto de los mexicanos en el extranjero. Ha sido miembro del Instituto de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y miembro fundador de la Alianza Nacional de las Comunidades Latinoamericanas y del Caribe. Su trabajo comunitario ha sido reconocido con premios como la medalla “José María Morelos”, otorgada por el ayuntamiento de la ciudad de Morelia. Además, el gobernador de Illinois lo nombró director de política y defensa de los nuevos americanos. Actualmente es presidente de la Federación de Michoacanos en Illinois.

Juan Salgado Maldonado. Es maestro en urbanismo por la Universidad de Illinois. Es Consejero por trayectoria del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior. Actualmente es presidente de la Coalición de Illinois pro Dere-

chos de Inmigrantes y Refugiados y director del Instituto de Progreso Latino.

Félix Rodríguez Ortiz. Se ha desempeñado como vicepresidente de la organización “Mexicanos en Acción”. Ha gestionado la visita de legisladores mexicanos a diferentes ciudades de la Unión Americana en donde viven las comunidades mexicanas. Participó en la segunda etapa de los Foros Internacionales de Consulta Legislativa “Hacia una Ley de Protección al Migrante” y en la XIII Jornada del Instituto de Mexicanos en el Exterior: líderes comunitarios en Estados Unidos. Actualmente es miembro fundador de la Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior, con sede en Houston, Texas.

Juvenio Rocha. Obtuvo un título en Administración de Negocios por el Pitt Community College. En Carolina del Norte ha sido líder y defensor de la comunidad desde hace 18 años. Por esta labor ha recibido diversos reconocimientos. Durante el periodo 2003-2005 fue integrante del Consejo Consultivo del Instituto de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente es presidente de la Asociación de Mexicanos en Carolina del Norte y es “Associate Housing Manager” en Carolina Turkeys.

Rosa María Avilés Nájera. Maestra en Física por la Universidad Nacional Autónoma de México. En la Universidad Autónoma de Puebla ha sido académica e investigadora. Fue organizadora del Primer Congreso Inter-Universitario “El Área de Libre Comercio de las Américas y sus repercusiones”.

En el estado de Puebla ha sido fundadora del Partido de la Revolución Democrática, integrante del Comité Ejecutivo Estatal, secretaria general del Comité Ejecutivo Municipal en el municipio de Puebla y fundadora de Alianza Cívica. Como diputada de la LIX Legislatura se desempeñó como secretaria de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.

Jaime Fernández Saracho. En Durango se ha desempeñado como regidor del ayuntamiento de la capital estatal, como diputado local y como secretario general del Comité Directivo Estatal de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. En el Partido Revolucionario Institucional ha sido consejero político nacional, delegado a la XVIII Asamblea General y subsecretario de Gestión Social, entre otros cargos. Diputado federal durante la LIX Legislatura, fue secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios e integrante de las Comisiones de Seguridad Social y Salud de la Cámara de Diputados.

Adrián Alanís Quiñones. Arquitecto de profesión, ha sido diputado local y senador de la república. Durante la LIX Legislatura fue presidente de la Comisión de Población y Desarrollo, y secretario de la Comisión de Ciencia y Tecnología. Asimismo fungió como presidente del Comité de Enlace con Centros de Educación Superior de la fracción del Partido Revolucionario Institucional.

Gerardo Albino González. En el sector público ha sido coordinador nacional del Programa Paisano;

Secretario de Planeación del gobierno de Oaxaca y delegado de la Secretaría de Desarrollo Social en el mismo estado. Es asesor de la quinta visitaduría de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y miembro del consejo consultivo de la Coordinación Nacional de las Oficinas Estatales de Atención a Migrantes. Actualmente dirige la Fundación Interamericana de Migrantes, y es representante en México de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Exterior.

Ernesto Rodríguez Chávez. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y candidato a doctor en Sociología por la misma institución. Durante los últimos 15 años se ha dedicado a la investigación sobre la migración internacional en el Caribe, Estados Unidos y México. Ha sido catedrático e investigador en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la UNAM, y en la Universidad Iberoamericana. Actualmente es director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

Ignacio Irazuzta. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco, España, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su campo de investigación gira en torno a temas de nacionalismo e identidades políticas y diásporas. Ha publicado varios artículos en revistas especializadas, y los libros *Argentina, una*

construcción ritual. Identidad, nacionalismo y clasificación simbólica en las sociedades contemporáneas y Sociedad vasca: estructuras, instituciones y vida contemporánea. Actualmente se desempeña como profesor de tiempo completo en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.

Guillermo Yrizar Barbosa. Licenciado en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo Regional del Colegio de la Frontera Norte. Se ha desempeñado como asistente de investigación en proyectos sobre migración mexicana a Estados Unidos, la política exterior de George Bush padre, y la *espectacularización* en noticieros televisivos en México, Estados Unidos y Canadá. Colabora con el Centro de Estudios sobre Norteamérica y en la producción editorial de la revista *CONfines*.

*La migración en México: ¿un problema
sin solución?* se terminó de imprimir
en la Cámara de Diputados en septiembre
de 2006. El tiraje consta de 1 000 ejemplares.