

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



“EMIGRACIÓN INTERNACIONAL MEXICANA: DE LA ‘POLÍTICA DE LA NO POLÍTICA’, A LAS POLÍTICAS DE (RE)INTEGRACIÓN DE LA DIÁSPORA.”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)
PRESENTA

SANTIAGO RODRÍGUEZ SOLÓRZANO

ASESOR: DR. JAVIER OLIVA POSADA

MÉXICO D.F. 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres. Porque este trabajo es, al final de cuentas, también un producto de sus esfuerzos.

A mis tíos y primos. Por su hospitalidad y cariño, por ser parte de mi familia nuclear.

Por su sapiencia y aportaciones a la tesis y sobre todo por su amistad: a Mario Huacuja, Alfredo González y Ariadna Estévez; desde luego a mi asesor Javier Oliva y a los atentos lectores: Rosa María Lince, Otilio Flores, Alfonso Jimenez de Sandi y Alberto Enríquez.

A los amigos que me acompañaron en este proceso (y a los que presionaron cuando era debido): Gaby, Elia, Caro, Lalo; Paola, Odette, Betty, Fernando, Javier W.; Rafa M., Daniel, Briseño, Moises, Oscar, Erick, Marco.

A Cintli, por la fuerza e inspiración para el último impulso.

Muchas gracias.

Dedicada a todo aquel que alguna vez dejó su lugar de origen para emprender una búsqueda (y especialmente, a los que de vez en cuando aún voltean para atrás con nostalgia).

Contenido

Agradecimientos.....	2
Introducción.....	6
1. Marco teórico.....	11
1.1 Definición de migración y diáspora	12
1.2 Transnacionalismo.....	14
1.3 Políticas de (re)integración de la diáspora.....	16
1.3.1 Tipología de las políticas para los emigrantes	18
1.4 Definición de política migratoria internacional.....	24
2. Características e importancia de la emigración en México.....	26
2.1 Demografía básica e indicadores sobre migración	26
2.1.1 Importancia de la migración a nivel estatal y municipal.....	30
2.1.2 Indocumentados.....	31
2.1.3 Remesas	32
2.2 ¿Qué dividendo arrojan estos datos en términos de desarrollo para México?	34
2.2.1 Migración y educación.....	36
2.2.2 Migración y salud	36
2.2.3 Migración e ingreso	37
3. Resumen de la política emigratoria mexicana en el último siglo	40
3.1 Algunos determinantes de la política inmigratoria estadounidense	41
3.2 Desarrollo histórico de la política migratoria mexicana	47
3.3 La respuesta mexicana: ¿Por qué abandonar la política de la no política? .	52
3.3.1 Condiciones de vida de los migrantes.....	53
3.3.2 Vida transnacional y activismo político migrante.....	56
3.4 Nueva relación con la diáspora.....	60
4. La política emigratoria mexicana bajo la tipología de las políticas de reintegración de la diáspora	65

4.1 Construcción de capacidades.....	65
4.1.1 Construcción simbólica del Estado-nación.....	66
4.1.2 Construcción institucional.....	69
4.2 Extensión de derechos	74
4.2.1 Incorporación política de los emigrantes.....	75
4.2.2 Servicios civiles y sociales para la diáspora.....	85
4.3 Extracción de obligaciones	95
4.3.1 Políticas de inversión y promoción de grupos de cabildeo.....	96
Anexo 1	102
Anexo 2	103
5. Conclusiones.....	104
Bibliografía	114

Introducción

Por las implicaciones que para México y Estados Unidos tienen la dimensión y complejidad que ha alcanzado el flujo de personas entre ambos países, hoy más que nunca es necesaria su valoración y comprensión. La pertinencia de los estudios migratorios en México queda de manifiesto al revisar algunos de los principales indicadores que describen el fenómeno. Por ejemplo, México es el país con mayor pérdida neta anual¹ de población por concepto de migración internacional, y se encuentra incluso arriba de países mucho más poblados y con tradición emigratoria como China e India.² Aunque la emigración ha estado presente a lo largo del siglo XX el grupo de inmigrantes de origen mexicano en Estados Unidos, presenta un intenso crecimiento de 1970 a la fecha. Actualmente la cifra asciende a cerca de 11 millones, lo que a su vez representa cerca del 10 por ciento del total de mexicanos. Quizá un dato más importante sea que, de dicho total, cerca de 6.2 millones son considerados como *ilegales* por el país vecino.

A pesar de ello, durante muchos años el Estado mexicano mantuvo en relativo abandono a su diáspora. Esta situación provocó una falta de conciencia nacional de las consecuencias de la pérdida masiva de población y el impacto que ésta podría tener sobre el desarrollo a largo plazo del país. Sin embargo, en la década de los noventas, la magnitud y multiplicidad de efectos del fenómeno emigratorio forzó su aparición en la agenda pública, y con ello saltaron a la vista las consecuencias de la negligencia del Estado. Al mismo tiempo, surgieron las dudas sobre qué marco teórico y normativo debía regir la relación con los mexicanos transfronteros.

Ante tal estado de cosas, el presente trabajo se plantea revalorar la importancia de la política emigratoria internacional mexicana. Actualmente las discusiones sobre

¹ Diferencia entre emigrantes e inmigrantes, promedio anual. La cifra para México es de -486 mil.

² United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). International Migration, 2009 Wallchart (United Nations publication, Sales n. E.09.XIII.8).

política migratoria –tanto en la literatura especializada como en la opinión pública– privilegian las reflexiones en torno al quehacer de los países de destino de los flujos migratorios. Esta tendencia se presenta de manera muy clara para el caso de la relación entre México y Estados Unidos.

En general, podemos decir que en México la opinión pública ha centrado su atención en juzgar –en ocasiones en tono de reproche o censura–, las políticas que surgen desde el vecino país del norte. Sin buscar demeritar estas opiniones, en muchas ocasiones legítimas y pertinentes, este trabajo busca enfatizar el punto de que independientemente de la forma final que tome la reforma migratoria en Estados Unidos, en México existe un amplio campo de acción para incidir en la reducción de las consecuencias negativas y potenciar algunas ventajas de la pérdida masiva de población.

La migración y sus consecuencias pueden ser abordadas desde una gran cantidad de perspectivas y métodos; sin embargo, este trabajo tiene por objetivo central abordar el papel que el Estado mexicano debe asumir ante los flujos emigratorios contemporáneos. Las opciones van desde evitar la emigración, disuadirla, facilitarla, impulsarla o simplemente no hacer nada. La respuesta a este dilema implica fijar un marco conceptual que precise la dirección que deberá seguir el conjunto de políticas públicas destinadas a administrar el flujo de migrantes, y las implicaciones del tránsito de mexicanos fuera del territorio nacional. A veinte años de una intervención más o menos sistemática del Estado mexicano en materia emigratoria, se considera pertinente hacer un alto para abordar esta pregunta y apuntalar el marco conceptual que rige estos esfuerzos.

En el artículo “The Politics of Exit: Reversing the Immigration Paradigm” Nancy L. Green (2005) rescata un texto de 1813 que plantea la paradoja fundamental de la intervención pública en el fenómeno emigratorio. En este texto un “Caballero de la ciudad de Nueva York” argumenta que no debe constituir crimen alguno el hecho

de que un hombre deje el país en el cual, por casualidad, comenzó su existencia. El autor sostiene que dicha emigración forma parte de un derecho natural: el derecho a partir. Sin embargo, en el diálogo imaginario construido entre un rey y el sujeto, el rey ve las cosas desde una perspectiva diferente. La prosperidad del reino depende de su manufactura y comercio, y la emigración interfiere con este proceso acarreando la pérdida de mano de obra, lo cual beneficia a otras naciones. Por encima de todo –argumenta el rey– la lealtad basada en el lugar de nacimiento es inalienable; partir debe ser considerado no un derecho natural sino un permiso sujeto a ser denegado. En una enérgica protesta el rey exclama: ¿Qué no todo buen hombre ama a su país?³

Este pequeño fragmento, escrito a propósito de las grandes olas de inmigrantes que poblaron la ciudad de Nueva York, refleja el constante punto de tensión entre el ejercicio de derechos –en este caso el derecho a emigrar–, y lo que el *interés nacional* exige. Aún en tiempos posmonárquicos, las preocupaciones del rey guardan vigencia. Existe una vasta cantidad de ejemplos en la historia donde estas posiciones han determinado la vida de poblaciones enteras y han reflejado los valores y objetivos principales del Estado en cuestión. La mayoría de los países Europeos ha implementado significativos controles emigratorios en diferentes momentos. Por ejemplo, el objetivo principal de la *Cortina de Acero* –el Muro de Berlín– era conservar a los ciudadanos dentro, más que mantener a los extranjeros fuera. En situaciones extremas existen gobiernos que han decidido ejecutar a aquellas personas que intentan salir del territorio, o bien, forzar a los emigrantes a pagar elevadas cuotas por salir, rehusarse a expedir pasaportes o despojar a los emigrantes de su nacionalidad. El caso de Cuba resulta ilustrativo y paradigmático en este sentido. También han sido implementadas diversas técnicas discursivas, como la publicidad que denigra a los emigrantes como

³ Nancy L. Green (2005) con base en A Gentleman of the City of New York (1813), *An Inquiry into de natural rights of man, as regards the exercise of expatriation. Dedicated to all the adopted citizens of the United States*. New York: Printed by Pelsue & Gould.

traidores a la patria.⁴ En el extremo opuesto están aquellos gobiernos que han forzado a algunos de sus ciudadanos al exilio o, de forma menos dramática, aquéllos que han diseñado programas para impulsar la emigración laboral ordenada de su población. Este es el caso de Filipinas, que se ha convertido en un proveedor líder de trabajadores para la demanda mundial de mano de obra, mediante una política impulsada y dirigida desde el gobierno central.

Para el caso mexicano, la reflexión que aquí se desarrolla se finca en dos fuentes principales: primero, el significado que actualmente tienen para el país los flujos emigratorios; es decir, un diagnóstico mínimo de las principales repercusiones económico–sociales producto de la emigración masiva contemporánea. En otras palabras: ¿Realmente la prosperidad del “reino” se ve comprometida como argumentaba el rey? (desarrollado en la sección 2). En segundo lugar, se analizará la historia de la política emigratoria mexicana y sus dividendos, abordada a manera de espejo con la política inmigratoria estadounidense (sección 3). A partir de las principales conclusiones que arrojan las secciones 2 y 3, en la sección 4 se propone la utilización del marco conceptual denominado *políticas de reintegración de la diáspora* con un objetivo doble: por un lado, para proveer una explicación más precisa sobre la orientación de los últimos cambios en materia de política emigratoria en México; y por el otro, para colocar el concepto en una dimensión normativa o prescriptiva hacia donde se podría seguir ajustando la política emigratoria mexicana en su conjunto, y así poder dar una respuesta (una de tantas posibles) a nuestra interrogante inicial.

Es importante mencionar que el estudio del fenómeno migratorio en el país, parte del reconocimiento de que México es un país de emigrantes, inmigrantes y transmigrantes. La política migratoria requiere de un enfoque amplio e integral que reconozca no sólo estas tres dimensiones, sino la interacción que existe entre ellas. Lo que sucede en la frontera norte repercute de manera directa en la

⁴ Fitzgerald (2005).

frontera sur y viceversa. La migración hacia y a través de México ha ganado relevancia pública porque a pesar de ser pequeña (en relación con los flujos en la frontera norte) sirve de espejo a un país que pugna por mejores condiciones para sus emigrantes. Respetando la idea de la interrelación de los diferentes flujos migratorios, este trabajo hace un corte con fines metodológicos para delimitar el objeto de estudio a la emigración nacional y sus implicaciones en política pública.

El otro límite en el objeto de estudio tiene que ver con las atribuciones del Estado mexicano y su política migratoria. Esto implica que el énfasis de la investigación se sitúa en las posibilidades de acción de las autoridades nacionales y no en lo que su contraparte haga o deje de hacer para moldear los flujos hacia su país. La actual política migratoria de los Estados Unidos y su posible reforma serán sólo el contexto, y en algunos casos el límite, de las políticas mexicanas. Finalmente, a pesar de que gobiernos estatales y municipales tienen importantes papeles en la determinación de la relación con sus emigrantes, el enfoque del estudio es a nivel nacional.

1. Marco teórico

La historia de la humanidad es una historia de migración. Con tendencias que se agudizan en ciertas épocas y amainan en otras, la cuestión sobre si el hombre es sedentario o nómada “por naturaleza” sigue estando presente en algunas discusiones.

Y como dicha historia demuestra, los desplazamientos humanos son irreductibles a un solo principio o motivo; es por esto que no existe una teoría única de la migración que abarque todos los aspectos inmersos en este fenómeno. Los esfuerzos dirigidos a proponer un fundamento único de la migración corren principalmente dos riesgos: por un lado, que el grado de universalidad de la proposición no sea el suficiente y por lo tanto se excluyan factores importantes y por otro, que en la búsqueda de la generalización total el grado de abstracción sea tal que el concepto termine por no tener valor operativo alguno.

No obstante, la determinación de un marco teórico es posible gracias a patrones observables en tiempos y lugares concretos donde las fuerzas de atracción y expulsión comparten rasgos en común. La tarea consiste en la identificación de los puntos nodales a partir de los cuales se articula, por momentos, la compleja realidad migratoria. A través de la identificación de las tendencias principales y del reconocimiento de su calidad parcial y contingente es posible lograr aseveraciones generales, identificar relaciones causales y organizar el estado del arte de tal manera que sirva como insumo para la generación y aplicación de políticas públicas. Su estudio debe implicar una variedad de disciplinas, niveles y supuestos.

De acuerdo a Durand y Massey (2003: 39)⁵, una explicación teórica satisfactoria de la migración internacional de los países en desarrollo hacia los países desarrollados tiene que contener al menos cuatro elementos:

- 1) Un tratamiento de las fuerzas estructurales que promueven la emigración desde los países en desarrollo;
- 2) Una caracterización de las fuerzas estructurales que atraen migrantes hacia naciones desarrolladas;
- 3) Tomar en cuenta las motivaciones, objetivos y aspiraciones de quienes responden a estas fuerzas, y
- 4) Considerar las estructuras sociales, económicas y culturales que surgen para conectar las áreas de origen y destino de la migración.

1.1 Definición de migración y diáspora

A lo largo de este trabajo se entenderá como *migración* a un tipo de movilidad geográfica que presenta al menos dos elementos. Por un lado, la transición espacial implica una distancia mínima especificada, generalmente entendida como el cruce de alguna línea divisoria o límite geográfico. El segundo elemento tiene que ver con un determinado periodo mínimo de tiempo, o dicho en otras palabras, que exista un cambio de residencia habitual.⁶ A su vez, se distingue al inmigrante como la persona que arriba a una localidad y o país, y al emigrante como la persona que sale de su localidad o país para trasladar su residencia al lugar de destino.

El ángulo histórico se ubica en los últimos 40 años, periodo en el cual la migración mundial ha alcanzado una inusitada importancia. Es el periodo al que Massey (2003) denomina como la *migración post-industrial* y cuya nota característica es su perfil global y creciente volumen. Rompe con el predominio de los flujos provenientes de Europa y centra a las sociedades expulsoras en países del tercer mundo. Los flujos dominantes proceden de un número creciente de países

⁵ Citado por Imaz (2006).

⁶ Bueno, *et al.* (2004).

densamente poblados aún en estados de temprana industrialización y se dirigen hacia sociedades denominadas post-industriales.

A este tipo de migración se le puede describir como una expresión de la libre voluntad de aquél que busca huir de las adversidades de un determinado tiempo y lugar para buscar una vida mejor. Este es el tipo de desplazamiento geográfico al cual este trabajo hace referencia. Sin embargo, es necesario apuntar que la proposición es en cierta medida engañosa, ya que si bien no existe un imperativo absoluto para llevar a cabo la migración, y de aquí su sentido voluntario, ésta se produce por la falta de opciones de vida en el lugar de origen.⁷

Por otro lado, para nombrar a la migración como un fenómeno colectivo se utilizará el concepto de “diáspora”. Generalmente se entiende a la diáspora como un “pueblo disperso” o personas que se conciben a sí mismas como parte de una nación a pesar de no habitar un territorio común. Los judíos son el caso prototípico y con frecuencia se cita a los armenios y palestinos como otros ejemplos. En estos casos el inicio de la diáspora fue marcado por la experiencia traumática de haber sido obligados a dejar la tierra prometida o el lugar de origen.⁸ Su identidad como diáspora emerge como respuesta a la persecución a la que fueron sometidos y es definida como una memoria colectiva del desarraigo fundacional.

Sin embargo, recientemente ha emergido el uso de este concepto de una forma más amplia dentro de las ciencias sociales. Antes de la década de los sesenta, se esperaba que los grupos inmigrantes se despojaran de su identidad étnica y se asimilaran a la cultura local. Aquellos grupos que pudieran parecer incapaces para realizar esto comúnmente eran rechazados. Durante los setentas y ochentas, las teorías asimilacionistas fueron perdiendo fuerza y el concepto de diáspora se empezó a utilizar para describir a grupos migrantes que mantenían su tradición

⁷ Esta conceptualización deja de lado, por lo tanto, a fenómenos migratorios de distinta índole como los desplazados, expulsados, refugiados o en busca de asilo político.

⁸ Smith (1999).

étnica y un fuerte sentimiento de colectividad.⁹ Yossi Shain (1994) la define como una colectividad transnacional cuyos miembros mantienen una afinidad real o simbólica con su nación de origen. Son comunidades imaginadas cuya identidad y composición se encuentran en permanente evolución, reinventadas constantemente.¹⁰

1.2 Transnacionalismo

Siguiendo la caracterización de Durand y Massey (2003), el presente trabajo retoma como eje teórico los postulados fundamentales de la *teoría del transnacionalismo*. Hasta la década de los ochenta las teorías “asimilacionistas” dominaban el campo de los estudios migratorios. El enfoque transnacional surge como respuesta ante esta tendencia que centraba el análisis únicamente en lo que ocurría en la sociedad receptora. Era un enfoque fijo y unidireccional. Esta forma de mirar la migración genera las políticas de países que desean que los extranjeros abandonen su lenguaje, costumbres y relaciones con su país de origen, y de esta manera se asimilen a los países que les dan acogida.

Sin embargo, la literatura sobre el tema recientemente comienza a reconocer y a investigar el hecho de que algunos migrantes mantienen fuertes vínculos con sus países de origen mediante redes sociales que se establecen a través de las fronteras nacionales. Así es como a principios de los años noventa y gracias al trabajo de Glick Schiller, *et al.* (1995), el enfoque transnacional comienza a ser debatido. La perspectiva transnacional surge, a su vez, dentro de una corriente académica que considera que a partir del proceso de globalización el Estado-nación cambia su estructura tradicional a una donde el territorio y las fronteras adquieren una forma más flexible, adaptándose a las nuevas formas de comercio, telecomunicaciones y operaciones financieras.¹¹

⁹ Anteby-Yemini y Berthomiere (2005) “Diaspora: A Look Back on a Concept”, *Bulletin du Centre de recherche français de Jerusalem*, núm. 16: pp. 262-270.

¹⁰ Citado en González (1999).

¹¹ Calderón (2002).

De acuerdo con Glick Schiller, *et al.* (1995) el transnacionalismo se define como un proceso social donde los actores operan en campos sociales que traspasan fronteras geográficas, políticas y culturales. Este concepto aplicado a los estudios migratorios muestra cómo los migrantes no se deslindan de sus sociedades de origen, sino que viven simultáneamente aspectos de sus vidas en los países de origen al mismo tiempo que se van incorporando a los países de acogida. Estos migrantes, gracias a las facilidades de desplazamiento y de comunicación actuales, fueron definidos como transmigrantes, ya que su vida cotidiana depende de múltiples y constantes interconexiones entre fronteras. De esta manera, la fuerza, influencia e impacto de los vínculos transnacionales se convierten en una variable que es necesario medir o valorar empíricamente para entender la migración contemporánea (Glick Shiller y Levitt, 2004).¹²

A la luz de la experiencia migratoria mexicana, Calderón (2002) hace una crítica ante los que se pueden considerar excesos de algunos exponentes de la teoría del transnacionalismo. La autora parte de la crítica a lo que algunos investigadores han considerado un debilitamiento de la soberanía de los Estados en el proceso de globalización. Esta tendencia argumenta que los Estados se han retraído de muchas de sus funciones tradicionales y han perdido el control sobre ciertos actores privados (no Estatales) como los mercados financieros y corporaciones multinacionales, que se organizan y mueven a través de fronteras. A esta situación se le refiere como la crisis del Estado-Nación o la creación de un *Estado minimalista*, donde, mediante la sobrevaloración de los actores transnacionales se habla, entre otras cosas, de la desarticulación de la idea de frontera. Calderón revira diciendo que el Estado más que debilitarse ha mostrado gran capacidad para adaptarse a los nuevos tiempos. En el fenómeno de la migración, el Estado sigue siendo un actor central, “pues es en relación con éste como se define la arena donde se desarrollan los procesos de orden político en toda nación”.^{13 14} Si

¹² Glick Shiller y Levitt (2004).

¹³ Calderón (2002: 20).

¹⁴ Extendiendo el argumento se puede decir que en países como Estados Unidos, sobre todo después del ataque del 11 de septiembre de 2001, nunca antes el aparato estatal fue más fuerte ni tuvo tal control (gracias

bien hoy el contacto entre comunidades que estaban separadas geográficamente es más intenso que nunca, las instituciones formales que regulan su comportamiento y que definen a los migrantes en cada sociedad (los señala como extranjeros, ciudadanos, ilegales, etcétera.) siguen siendo potestad unilateral del Estado en el que residen.

De esta manera, esta investigación se sitúa en la corriente general del transnacionalismo, ya que reconoce que ciertos aspectos de la vida de los migrantes pueden desarrollarse simultáneamente tanto en los países de destino como de origen. Sin embargo, por tratarse del caso mexicano, retoma las críticas que Calderón Chelius y otros hacen de dicha teoría y resalta la importancia que juegan las instituciones de cada país. No es intención de este trabajo regresar a las pasadas consideraciones del Estado como el elemento fundacional de los procesos sociales, sino más bien reintegrarlo metodológicamente como un actor, entre otros muchos, pero en este caso fundamental. Es en este contexto teórico donde la noción de *políticas de reintegración a la diáspora* logra su operatividad.

1.3 Políticas de (re)integración de la diáspora

Lo que este trabajo denomina políticas de integración o reintegración de la diáspora, es un intento por dar un concepto equivalente a lo que Gamlen (2006) nombra *diaspora engagement policies*. Este término hace alusión a las políticas aplicadas por Estados que buscan administrar su emigración y que están dirigidas a ligar o comprometer (*engage*) a los emigrantes con sus países de origen. El objetivo final es la (re)integración de la diáspora en una cohesiva comunidad transnacional, con la condición, de que el eje de su cohesión sea la identidad nacional del país de origen. Otra de las novedades que propone este enfoque, además de “traer de vuelta al Estado” a los estudios migratorios, es situar la atención en el punto de partida o momento de la emigración. Es decir, en el

a las nuevas tecnologías) sobre su población y fronteras. La inteligencia y en general el aparato represivo, con énfasis importante en la vigilancia fronteriza, gozan de una inusitada fortaleza. Este tema se revisará más a fondo en secciones subsiguientes.

significado que para el país emisor tienen dichos flujos y en las posibilidades reales que tiene para aprovecharlos y reducir sus consecuencias negativas.

Green (2005)¹⁵ sugiere que revertir el paradigma de la inmigración tiene varias ventajas. Primero, para los migrantes en si mismos, las actitudes y restricciones alrededor de su partida proveen un importante marco para entender la subsecuente llegada y establecimiento en el país de destino; segundo, las sucesivas relaciones con su país de origen estarán moldeadas de acuerdo a cómo éste concibe a sus emigrantes; tercero, la emigración más que la inmigración define los límites del Estado; y cuarto, la perspectiva desde el lugar de origen ayuda a generar un marco para la mejor integración de la emigración y la inmigración como un proceso interconectado.¹⁶

Para el caso de esta investigación la perspectiva de la emigración presenta, entonces, varias oportunidades: metodológicas, para una mejor comprensión del proceso migratorio; para los emigrantes, ya que el interés se centra en sus condiciones de vida; y para el Estado emisor, ya que aumenta el nivel de información sobre su diáspora y abre la posibilidad de administrarla de acuerdo a los intereses nacionales. Tal es el caso de las políticas de reintegración de la diáspora. Estas políticas comprenden un complejo grupo de instituciones, reglamentaciones y programas que no son necesariamente parte de una estrategia de Estado unitaria, sino que surgen en diferentes momentos, por diferentes razones y que operan en diferentes niveles de gobierno. Son, en pocas palabras, parte de un esfuerzo por transnacionalizar la gobernabilidad de un Estado.

Sin embargo, Gamlen advierte que la preocupación por la legitimidad de este tipo de políticas sigue latente y que la teoría política no parece dar aún una respuesta

¹⁵ Ver su trabajo "The Politics of Exit: Reversing the Immigration Paradigm", Nancy L. Green (2005).

¹⁶ Green (2005).

clara.¹⁷ Para nutrir la teoría sería necesario más investigaciones empíricas de los diferentes casos.

1.3.1 Tipología de las políticas para los emigrantes

Estas políticas pueden ser divididas en tres categorías principales: construcción de capacidades, extensión de derechos y extracción de obligaciones.¹⁸

Políticas de construcción de capacidades

Esta categoría tiene dos ejes principales:

- Primero, el desarrollo, mediante un proceso discursivo, de una comunidad diáspórica con una identidad nacional alrededor de su Estado de origen.
- Segundo, la correspondiente creación y fortalecimiento de las instituciones necesarias para gobernar a la comunidad de emigrantes.

La capacidad de un Estado para implementar políticas de integración de la diáspora depende, en primer lugar, de la creación simbólica de una cohesiva y homogénea comunidad de nacionales en el extranjero.¹⁹ Homogénea al menos en su sentimiento de lealtad o sentido de pertenencia a su lugar de origen. Existen varias maneras concretas de avanzar en este sentido. Primero, algunos gobiernos han hecho gestos retóricos para celebrar a su diáspora, por ejemplo, llamándola héroes nacionales y otorgándoles premios y reconocimientos. Segundo, el establecimiento o apoyo de programas destinados a enseñar el idioma y cultura nacional a los emigrantes en el extranjero. Tercero, algunos gobiernos han mostrado interés por influir en los contenidos de los medios de comunicación que tienen como público objetivo a las comunidades de migrantes. Por este medio se intenta mandar mensajes concretos a los migrantes, como por ejemplo, que

¹⁷ Gamlen (2006: 4).

¹⁸ Esta sistematización es tomada del trabajo de Gamlen (2006), menos cuando se haga explícito que algún argumento pertenece a otro autor.

¹⁹ Esto no implica un fomento a la emigración, sino trabajar sobre la base de los que ya emigraron.

remitan dinero, que regresen a su país o que ayuden a promover el interés nacional en el exterior. Cuarto, en algunos casos representantes de gobierno realizan conferencias o convenciones con los expatriados. A través de esto manifiestan un interés por escucharlos y tomarlos en cuenta, y en ocasiones establecen una relación de patrocinio.

Por su parte, la creación de instituciones dota al Estado de los medios organizacionales y tecnológicos concretos para “gobernar” a la diáspora. Un primer paso correspondería a la implementación de sistemas de monitoreo de los emigrantes. Entre estos esfuerzos se encuentran la generación de estadísticas y, de manera más directa, establecimiento de relaciones con actores destacados de la comunidad migrante con los cuales se puedan establecer relaciones de largo plazo. Estas actividades resultan necesariamente en un aumento del trabajo consular, y de la generación de una burocracia dedicada en el asunto, la cual, asimismo, requiere de una mayor asignación presupuestaria. En algunos casos los Estados crean sus propias organizaciones transnacionales de migrantes, sin embargo, esto resulta controvertido ya que se argumenta que inhibe la creación independiente de grupos políticos de emigrantes y promueve esquemas corporativistas. Finalmente, cuando cierta cantidad de actividad gubernamental dirigida a los emigrantes es alcanzada, se vuelve necesario que tenga coordinación central. Es por esto que la creación de una dependencia u oficina gubernamental, en algunas ocasiones con nivel de secretaría de Estado, que atienda los asuntos de los nacionales en el exterior es común a la mayoría de los países examinados por Gamlen.

Extensión de derechos

La extensión de derechos y la extracción de obligaciones constituyen las actividades finalizadas o efectos específicos del ejercicio del poder. Estas prácticas establecen nuevas formas de membresía política que autores como Glick Shiller y Levitt (2004) llaman ciudadanía transnacional. Hasta el momento,

según la investigación empírica de Gamlen, la transnacionalización de la ciudadanía otorga sólo una “delgada membrecía” a la diáspora.²⁰ La membrecía es delgada debido a que algunos Estados perciben riesgos en extender derechos en su totalidad: miedo al sentido del voto desde el extranjero, los costos monetarios que implica la extensión de derechos y miedo a interferir en asuntos domésticos de los Estados anfitriones, por mencionar algunos. Sin embargo, los países que permiten alguna forma de pertenencia dual han aumentado rápidamente en los últimos años.²¹ La extensión de derechos se puede clasificar en dos grandes rubros: incorporación política de los emigrantes y prestación de servicios para proteger derechos civiles y sociales a la diáspora.

Desde la perspectiva del Estado la incorporación política puede entenderse como un gesto de buena voluntad que a su vez incentiva la práctica de actividades transnacionales como el envío de remesas o inversiones. Sin embargo, existe también la perspectiva del migrante, el cual, como Caderón (2002) menciona, es un sujeto político activo que reacciona ante las políticas, gana espacios y exige lo que considera es su derecho. En diferentes medidas algunos Estados han concedido el derecho a voto, derecho a ser electo, derecho a la representación legislativa o la doble nacionalidad, sin embargo, la mayoría evitan reconfigurar las definiciones legales de ciudadanía. Dentro de esta gama de derechos ganados o concedidos es importante acotar que, algunos de ellos, aunque formalmente establecidos, presentan fuertes impedimentos al momento de ejercerse. Por ejemplo, existen métodos logísticos que limitan de facto el ejercicio del voto, como tener que regresar el día de la votación o casillas muy lejanas y mal distribuidas en el extranjero.

²⁰ Glick Shiller y Levitt (2004) distinguen entre dos formas de membrecía: ciudadanía y nacionalidad. La ciudadanía delinea el carácter de los derechos y obligaciones en la estructura política nacional, mientras que la nacionalidad esboza una categoría de incorporación sin garantizar derechos ciudadanos completos. A partir de estos conceptos aparecen varias distinciones legales que definen la membrecía: 1) la negativa a la doble ciudadanía o cualquier otra forma de acceso dual a derechos. 2) La doble nacionalidad, con algunos privilegios legales, pero sin acceso a todos los derechos. 3) La doble ciudadanía, gracias a la cual los emigrantes y sus descendientes se les concede plenos derechos, aún sin importar que tengan pasaporte de otro país.

²¹ Glick Shiller y Levitt (2004).

Varios países ven la extensión de derechos civiles y sociales como una parte necesaria para legitimar su soberanía transnacional. La mayoría de los servicios de este tipo se dan en el contexto de programas institucionalizados de trabajadores migrantes, como el caso de Filipinas. La protección puede involucrar seguro médico, ayuda con el proceso de integración y en las relaciones laborales, asesoría legal para el pago de impuestos y otros asuntos. Otro tipo de servicios son los ofrecidos por centros de atención y las políticas de protección para los migrantes que regresan a sus hogares en días festivos.

Por su parte, la capacidad de protección de los derechos civiles de los connacionales se ve profundamente limitada por la idea de soberanía, en especial de soberanía territorial, que tenga el país receptor. Si el país de destino decide violar sistemáticamente los derechos civiles de sus inmigrantes es poco lo que el país emisor pueda hacer en términos reales fuera de gestiones consulares, negociaciones diplomáticas bilaterales y en caso extremo acudir a instancias internacionales. Para este caso específico, actualmente, el discurso de los derechos humanos universales carece de la fuerza necesaria para imponerse. Las estrategias de protección consular pueden llegar a ser muy efectivas, sin embargo siempre existe la posibilidad de que puedan ser consideradas como una intromisión en los asuntos domésticos del país de huésped. En palabras de González Gutiérrez (1993) el secreto está en mantenerse en la delgada línea de ser efectivo sin aparentar que se confronta a la autoridad local, todo dentro de los límites del derecho internacional.

Extracción de obligaciones

Algunos Estados perciben riesgos en la extensión de derechos políticos, civiles y sociales a sus diásporas. Sin embargo, Gamlen argumenta que si estos Estados esperan articular el sentimiento de identidad nacional para obtener algo de los migrantes, sin dar nada a cambio, están jugando en contra de las probabilidades. La discusión de las políticas de integración de la diáspora generalmente enfatiza la

extracción por parte de los países de origen de beneficios económicos y políticos de “sus” emigrantes. Los beneficios económicos se obtienen a partir de políticas de inversión y los políticos mediante la promoción de grupos externos de presión o cabildeo.

Lo que Gamlen agrupa como políticas de inversión se divide en: pagos obligatorios, remesas e inversión extranjera directa, y programas de transferencia de conocimiento.

- Pagos obligatorios. Estos se pueden lograr por varias vías, una de ellas, como Bhagwhati (1976) propone, sería el cobro de impuestos. Esto, aunque impopular, se intenta justificar con el argumento de que la extensión de derechos y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas (como los impuestos) son codependientes. Existen sin embargo, otros medios menos formales para los pagos obligatorios, como en el caso de Filipinas, donde el gobierno cobra cuotas a los trabajadores emigrantes reclutados mediante los programas de gobierno.
- Remesas e inversión extranjera directa. A pesar de la discusión aún sin resultados concluyentes e incontrovertibles sobre la dirección de los impactos de las remesas, parece que se ha alcanzado un consenso en torno a respaldar la expansión del acceso a la infraestructura necesaria para mandar remesas y para disminuir los costos. Aunque se ha respetado el carácter privado de estas transferencias, es decir, sin intentar forzarlas por ciertos medios o proyectos, muchos Estados han ofrecido estímulos para dirigir las hacia inversiones. El caso más importante es el de los programas de fondos paralelos (*matching funds*) en los cuales diferentes órdenes de gobierno empatan los recursos remitidos por los migrantes para invertirlos en alguna obra pública o privada. Otro caso es el de los países que dentro de sus estrategias para captar inversión extranjera directa, ponen especial atención en identificar a ciertos migrantes en posibilidad de

realizar inversiones mayores o de canalizar a otros actores como corporaciones hacia proyectos en sus países de origen.

- Programas de transferencia de conocimiento. Ante la preocupación por una “fuga de cerebros” se han desarrollado dos principales tipos de políticas dirigidas a capturar transferencias de conocimiento de los expatriados. La primera implica facilitar regresos temporales de investigadores en el extranjero para consultorías o estancias de investigación en el país de origen. La segunda tiende a generar agrupaciones virtuales de investigadores o redes científicas, basado en un modelo no-geográfico de *industrial clustering* (agrupaciones industriales).

Finalmente, dentro de la extracción de obligaciones se *encuentra* también la creación de los grupos de presión o cabildeo. A menudo las diásporas ejercen influencia activa y directa a través de presiones en los países de origen, en los países anfitriones o en ambos. Varios Estados han implementado políticas para motivar o cooptar emigrantes, tanto a aquellos que ocupan roles prominentes en la sociedad anfitriona como a otros en posiciones más bajas de la escala político-económica, y convertirlos en voceros o cabilderos. Ocasionalmente, estas políticas toman la forma de programas específicos como conferencias y convenciones donde se intenta plasmar orientaciones estratégicas a las comunidades de emigrantes.

Tipología de las políticas de (re)integración de la diáspora (resumen)				
Construcción de capacidades		Extensión de derechos		Extracción de obligaciones
Identidad nacional	Creación de instituciones	Incorporación política	Derechos civiles y sociales	Políticas de inversión y cabildeo
*Retórica incluyente	*Monitoreo de migrantes	*Derecho a ser electo	*Seguridad social	*Captura de remesas e IED
*Promoción cultural	*Burocracia dedicada a los asuntos de la diáspora	*Derecho a la representación legislativa	*Servicios turísticos: orientación y protección	*Pagos obligatorios
*Influencia en medios de comunicación	*Agencia con nivel de secretaría de Estado	*Doble nacionalidad		*Transferencia de conocimientos
*Conferencias y convenciones	*Generación de redes transnacionales	*Derecho a votar:	*Postal	*Grupos de presión o cabildeo
	*Servicios consulares		*En embajada	
			*Tiene que regresar	
			*Indefinido, incondicional	

Fuente: con base en Gamlen, 2006.

1.4 Definición de política migratoria internacional

También, se entenderá como *política migratoria internacional* a una política de Estado que contiene un cuadro normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos relacionados con el flujo de personas entre territorios nacionales.

Existen al menos dos razones por las cuales la política migratoria es importante. En primer lugar, la política migratoria influye en la evaluación del costo, el riesgo y el beneficio de las personas que deciden migrar. Esta evaluación determina en buena medida el número de personas que transitan entre dos países. En segundo lugar, la política migratoria altera las condiciones en que se lleva a cabo la migración, al clasificar a la población migrante en distintas categorías, con importantes implicaciones en términos de acceso a ciertos derechos.²²

La política migratoria internacional es competencia de los gobiernos centrales, los cuales orientan su política hacia otro gobierno central. Las políticas de los países expulsores se encuentran restringidas por el tipo de relación imperante entre los Estados, frecuentemente dicha relación se define como “interdependencia

²² PNUD (2007: 101).

asimétrica” siendo los Estados receptores los más poderosos.²³ A la relación bilateral, al menos para el tema migratorio (seguramente en otros muchos temas también), entre México y Estados Unidos se le puede dar este calificativo.

²³ Fitzgerald (2005).

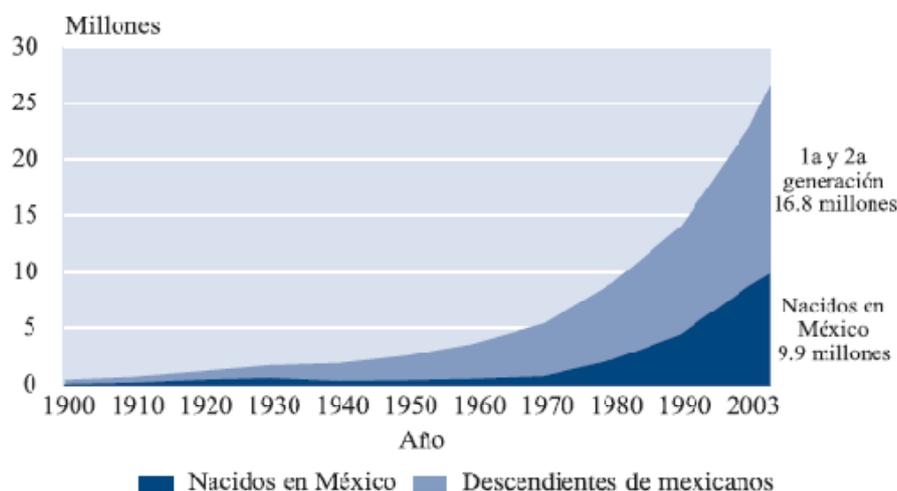
2. Características e importancia de la emigración en México

El objetivo de esta sección es generar un diagnóstico general no exhaustivo del significado que para México tienen los flujos emigratorios en términos económicos y sociales. ¿Qué significa para México la pérdida de población, cuáles son sus dimensiones y por qué requiere de intervención pública?

2.1 Demografía básica e indicadores sobre migración

La historia de la migración entre México y Estados Unidos data de hace más de un siglo y medio. Caracterizada primordialmente como un proceso de naturaleza laboral, la tendencia del mexicano a emigrar ha estado marcada por diversas variaciones en la magnitud e intensidad de los flujos. Sin embargo, como se puede ver en la gráfica, este fenómeno se ha intensificado considerablemente en las últimas tres décadas.

Gráfica 1: Población mexicana o de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900—2003



Fuente: De 1900 a 1990: Elaboración con base en Corona Vázquez Rodolfo, *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, 1992.

Cifra de 2003: CONAFO, *Proyecciones de Población 2000-2050*, 2002; y Bureau of Census, *Current Population Survey (CPS)*, marzo de 2003.

Citado en Zúñiga *et al.* (2004).

Es a partir de la década de los setenta el periodo al que comúnmente se le conoce como la *nueva era* de la migración mexicana a Estados Unidos. Entre las características principales del cambio en los patrones migratorios destacan:²⁴

- Una disminución de los mecanismos de circularidad de la migración y la tendencia al aumento del tiempo de permanencia en Estados Unidos.
- Un incremento en la magnitud e intensidad de los flujos y del *stock* de migrantes permanentes, tanto documentados como indocumentados; la ampliación de las regiones de origen y de destino, con una tendencia a la configuración de un patrón migratorio de carácter nacional y no meramente regional.

²⁴ Con base en Zúñiga *et al.* (2004).

- Una mayor heterogeneidad del perfil de los migrantes (mayor proporción de migrantes de origen urbano, creciente presencia femenina, mayor escolaridad).
- Una considerable diversificación ocupacional y sectorial.

Las estimaciones hechas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) sitúan en 11 millones 811 mil 732 a la población nacida en México residente en Estados Unidos en el año 2007.²⁵ Representan alrededor de 3.6 por ciento de la población total de ese país y alrededor de 20 por ciento de la población inmigrante. Estos datos colocan a México como el país con el mayor número de nacionales residentes en el país vecino. Además, según cálculos de la misma institución, se estima que el número de personas de origen mexicano rebasa ya los 30 millones (2007), de los cuales, poco más de 9 millones son de segunda generación y poco más de 8 millones son de tercera generación. En cuanto a la división por sexo, en estudios realizados a mediados de la década de los sesenta se estimaba que 92% de los migrantes eran hombres y 62% llegaban sin familia. Actualmente, como vemos en el *cuadro 1*, 56% de los migrantes son hombres y 44% mujeres.

²⁵ Dato más reciente publicado por Conapo. Consultado por última vez en agosto 2010.

**Cuadro 1: Población nacida en México residente en Estados Unidos
1994-2007**

Año	Absolutos	Tasa de crecimiento	Edad promedio	Hombres %	Mujeres %
1994	6 485 253		32.3	54.1	45.9
1995	6 960 895	7.3	32.7	55.6	44.4
1996	6 894 788	0.9	33.3	54.7	45.3
1997	7 298 244	5.9	33.1	55.9	44.1
1998	7 382 352	1.2	33.8	54.6	45.4
1999	7 429 127	0.6	34.5	54.4	45.6
2000	8 072 288	8.7	33.9	53.9	46.1
2001	8 494 016	5.2	34.4	54.1	45.9
2002	9 900 414	16.6	33.6	55.4	44.6
2003	10 237 189	3.4	34.3	55.1	44.9
2004	10 739 692	4.9	34.2	55.2	44.8
2005	11 026 774	2.7	34.5	55.4	44.6
2006	11 132 121	1.0	35.2	55.2	44.8
2007	11 811 732	6.1	35.2	56.0	44.0

Fuente: estimaciones de Conapo con base en Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), marzo de 1994-2007.

A pesar de que la migración mexicana es determinada por diversos factores y además estos factores cambian con el tiempo, esta dinámica sigue de cerca las tendencias económicas de los Estados Unidos. Por ejemplo, durante el periodo llamado de “recuperación sin empleo” de 2001–2003, cuando ambas economías entraron en recesión y el número total de empleos cayó en términos absolutos en los dos países, la emigración mexicana tuvo un importante declive. En el año 2000 llegó a un máximo de 530 mil migrantes y fue disminuyendo cada año para llegar a un mínimo histórico de 369 mil migrantes en 2003. En 2004 la recuperación del empleo en EU incrementó el número a 459 mil.²⁶

De la misma manera, en el marco de la fuerte recesión por la que atravesó Estados Unidos a finales de 2008 y durante gran parte de 2009 se registró una fuerte desaceleración en el ritmo de emigración de los mexicanos. Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señalan que durante el

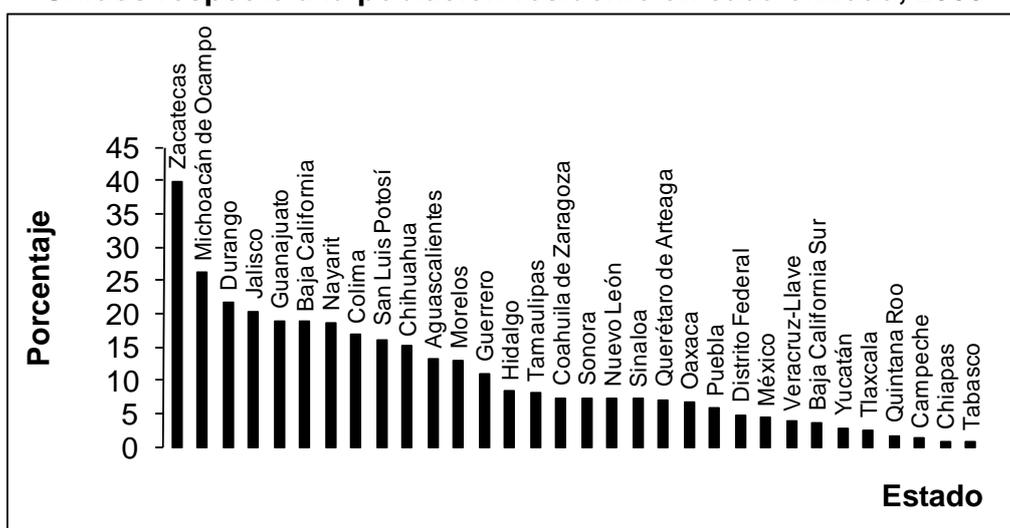
²⁶ Escobar *et al* (2006).

primer trimestre de 2009, el número de inmigrantes internacionales (139 mil personas) superó al número de emigrantes internacionales (137 mil personas). Adicionalmente, la pérdida de población por efecto de la migración internacional es, en esta coyuntura, cada vez menor; de hecho, la cantidad de personas que se fueron a residir en el exterior durante los primeros tres meses de 2009 es 13.5% inferior a la registrada en el mismo periodo de 2008. Por su parte, la inmigración muestra un repunte importante en cuanto el número de personas que retornaron al país creció 14.8% anual, en el primer trimestre de 2009.²⁷

2.1.1 Importancia de la migración a nivel estatal y municipal

La migración adquiere una dimensión totalmente diferente a nivel estatal y más aún a nivel local. Mientras que de todos los nativos en México cerca del 10 por ciento residen en Estados Unidos, los zacatecanos residentes en el país vecino representan casi el 40% de la población residente en dicha entidad. Le siguen en orden de importancia Michoacán y Durango, con 26% y 21% respectivamente.

Gráfica 2: Porcentaje que representa la población residente en Estados Unidos respecto a la población residente en cada entidad, 2003



Fuente: Estimaciones de Conapo con base en las proyecciones de población de la institución.

²⁷ INEGI (2009) "Información sobre el flujo migratorio internacional de México" Comunicado n. 162/09.

Por otro lado, cerca del 96% de los municipios son en alguna medida expulsores de migrantes, es decir, sólo 4% de los municipios presentan nula intensidad migratoria. Sin embargo, estos números hay que tomarlos con cierta reserva, ya que el índice de intensidad migratoria está elaborado con datos del Censo del año 2000; es decir, es probable que a diez años de distancia la emigración sea aún más generalizada a lo largo del territorio nacional.

Cuadro 2: Porcentaje de municipios por intensidad migratoria

	Número	Porcentaje
Total de municipios en México	2443	100%
Total de municipios expulsores registrados	2350	96.2%
Municipios de alta intensidad migratoria	492	21%
Municipios de intensidad migratoria media	392	16%
Municipios de baja intensidad migratoria	1466	60%
Municipios con nula intensidad migratoria	93	3.8%

Fuente: Conapo. 2002a. *Índice de intensidad migratoria México Estados Unidos, 2000*.

2.1.2 Indocumentados

Las mediciones más completas de la migración internacional provienen de censos y registros poblacionales; sin embargo, para el caso de los flujos de indocumentados esta información es insuficiente. Para tener una idea del volumen que esta población alcanza en EU se utiliza como fuente el estudio hecho por Passel (2006) presentado por el *Pew Hispanic Center*.²⁸ El estudio encuentra que en marzo de 2005 existían en Estados Unidos cerca de 11.1 millones de migrantes no autorizados, de los cuales 6.2 millones (56%) provenían de México. Esto significa que más de la mitad de los mexicanos en Estados Unidos son indocumentados.

²⁸ Passel, Jeffrey. *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*, Pew Hispanic Center, marzo 2006.

2.1.3 Remesas

Al rápido aumento de la población de mexicanos en Estados Unidos le ha acompañando un considerable incremento en la cantidad de remesas enviadas. Según fuentes oficiales en 2006 la cifra alcanzó los 23 mil millones de dólares. Este monto representa cerca del 66% de los ingresos petroleros y el 126% de la inversión extranjera directa,²⁹ constituyéndose así, en la segunda fuente generadora de divisas. Estas cifras han generado una gran expectativa y debate sobre el impacto de las remesas en el desarrollo económico del país y de sus diferentes regiones.

Si bien las remesas representan una importante compensación ante la pérdida masiva de fuerza laboral, sus efectos son múltiples, y la literatura muestra resultados contradictorios sobre su impacto agregado y a nivel local. Existen algunos elementos que es importante destacar en el debate para el caso de México. En primer lugar, como se ve en el *cuadro n. 3*, existe desde 2003 una importante disminución en el ritmo de crecimiento anual del flujo de remesas hasta el punto en el que el crecimiento de 2006 a 2007 fue casi nulo. Y por otro lado, es importante indicar que la valoración sobre la importancia de las remesas toma una dimensión totalmente diferente a nivel local. A pesar de que la distribución regional de las remesas se ha ido diversificando y generalizando a la mayor parte de los estados del país, su importancia sigue concentrándose de manera importante en algunos estados, y sobre todo en algunos municipios. Por ejemplo, en 2004 los ingresos por remesas como porcentaje del PIB a nivel nacional fueron de 2.69%, mientras que para el estado de Michoacán representaron más del 15% (ver *grafica 3*).

²⁹ Banxico (2007).

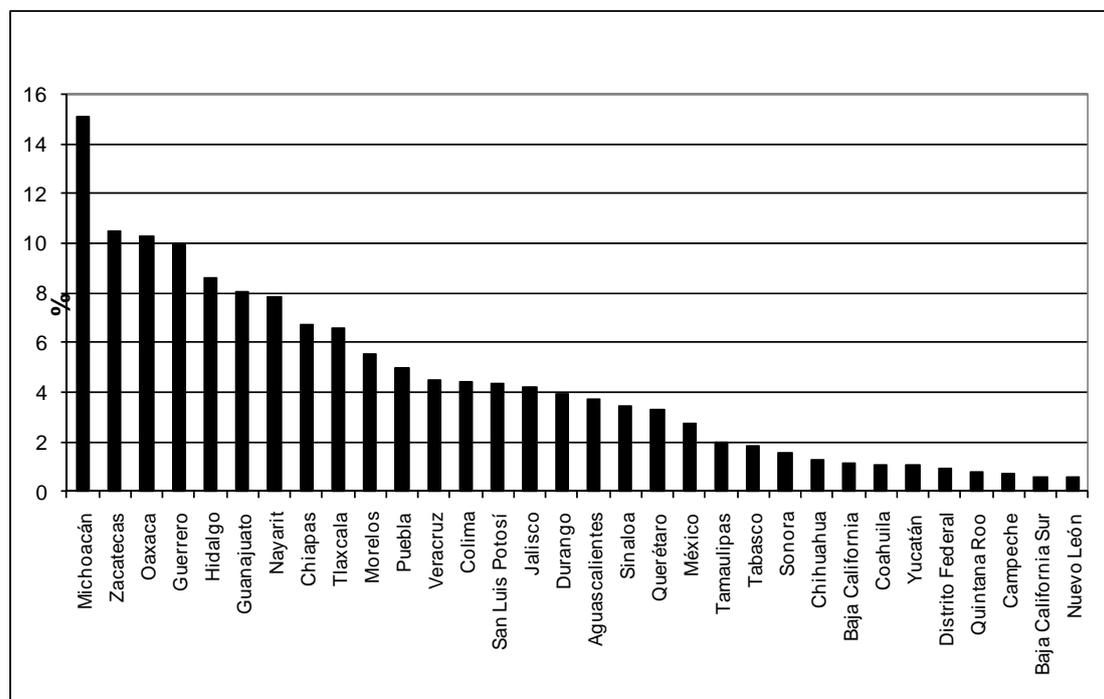
Cuadro 3: Ingresos por Remesas. México 1996-2008

Año	Millones de pesos*
1995	74,138.92
1996	75,405.45
1997	74,947.70
1998	86,402.14
1999	81,054.18
2000	81,614.12
2001	102,562.87
2002	111,792.53
2003	182,658.23
2004	222,856.26
2005	243,862.58
2006	278,689.89
2007	273,539.17
2008	254,927.29

Nota: *Millones de pesos constantes a agosto de 2006.

Fuente: elaboración propia con base en Banxico. Indicadores económicos y financieros.

Gráfica 3: Ingresos por remesas como porcentaje del PIB, 2006



Fuente: cálculos propios con base en Banxico. Ingresos por remesas familiares; distribución por entidad federativa; datos en millones de dólares e INEGI. PIB por entidad federativa (2006)

2.2 ¿Qué dividendo arrojan estos datos en términos de desarrollo para México?

Es un hecho que la migración genera cambios en los sistemas económicos, sociales y políticos, tanto en el país de origen como en el de destino, con efectos tanto sobre la familia, la comunidad y la sociedad. Sin embargo, la magnitud, sentido e impacto de dichos cambios ha generado una gran cantidad de literatura que continuamente debate posiciones encontradas. El objetivo de esta sección no es realizar un análisis exhaustivo sobre los efectos que la emigración en México tiene sobre el desarrollo, sino más bien destacar algunos de los hallazgos clave que investigaciones especializadas han encontrado y que son pertinentes para los objetivos de este trabajo.

Organismos internacionales que forman parte del debate de la relación migración-remesas-desarrollo como Banco Mundial, Iniciativa Berna y la Organización Internacional para las Migraciones plantean que, en general, la migración significa una gran fuerza positiva tanto para los países de origen como para los de destino, así como para los migrantes y sus familias. Los migrantes logran incrementos salariales, los países de destino se benefician con el incremento en la oferta de mano de obra, y los de origen vieron disminuir las presiones en el sector laboral; además las remesas significan un complemento muy importante para la economía de países en vías de desarrollo.³⁰ Sin embargo, al momento de revisar los casos específicos, resulta evidente que el nexo entre migración y desarrollo no es directo o automático, y que en la mayoría de las ocasiones es incierto. La migración ocurre en diferentes estados o niveles de desarrollo y por diferentes razones, y una vez iniciado el proceso, éste puede interactuar con muchos otros procesos endógenos;³¹ de ahí la dificultad de realizar un análisis concluyente al respecto.

³⁰ García Zamora (2006).

³¹ Escobar y Janssen (2005).

Para generar un diagnóstico mínimo del significado que tiene para México su proceso emigratorio y para los fines de este trabajo, es útil emplear un análisis en términos de *desarrollo humano*. Amartya Sen define el desarrollo humano como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos. En otras palabras, es entendido como el aumento de las habilidades y las opciones de los individuos de manera que puedan elegir la vida que desean.³² Las capacidades fundamentales mínimas que permiten a las personas ser libres bajo esta perspectiva, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso.³³

Existe una buena cantidad de investigaciones que dan cuenta de las principales relaciones y efectos que la migración tiene sobre la educación, la salud y el ingreso. La revisión de la literatura que se hará a continuación se enfoca en condensar los principales resultados en estas tres dimensiones, pero acotándolos solamente a los efectos sobre el país de origen, en este caso México. El análisis, que intenta arrojar un saldo neto del fenómeno en relación con el país, se puede pensar en términos de si la gente que emigra tiene, en promedio, mayor o menor instrucción y salud, y genera más o menos ingreso que la población que se queda. Es decir, si los emigrantes son más educados, más saludables y más productivos, en promedio, que los que se quedan, y si esta pérdida no es compensada por el envío de remesas u otro tipo de transferencias (como de conocimiento), se puede pensar que, vista en conjunto, la emigración deja un saldo negativo en términos de desarrollo humano.

Sin embargo, las valoraciones sobre desarrollo deben considerarse en relación con dos dimensiones fundamentales: el tiempo y la unidad de análisis. La migración genera efectos distintos, incluso aparentemente contradictorios, si se

³² Sen (2000).

³³ PNUD (2003).

considera el desarrollo a corto, mediano o largo plazo. También, el impacto de los fenómenos asociados con el movimiento poblacional puede expresarse en términos macroeconómicos, regionales e individuales.

2.2.1 Migración y educación

- Varias investigaciones encuentran evidencia de la incorporación a los flujos emigratorios de individuos cada vez con mayor escolaridad, la cual además, en promedio, es mayor que la de los residentes en México.³⁴ Esto es especialmente cierto para las mujeres, quienes, además, presentan un grado de educación superior al de los hombres.³⁵
- Las remesas inducen una mayor inversión en educación primaria y secundaria para los hijos de familias con migrantes; esta situación es más evidente para las niñas.³⁶ Esto a su vez tiende a reducir la desigualdad educativa.³⁷
- La migración genera un desincentivo sobre la educación media y superior (individuos de 16 a 18 años) en comunidades con tradición migratoria.³⁸

2.2.2 Migración y salud

- Algunas investigaciones reportan que la migración del varón tiene consecuencias negativas sobre la salud de quienes se quedan.³⁹

³⁴ Ver Ávila *et al.*(a), Chiquiar, D. y Hanson, G. (2002), Conapo (2002b) y Marcelli, E. y Cornelius, W. (2001).

³⁵ Ver Ávila *et al.* (b) y Conapo (2000).

³⁶ Hanson, G. *et al.* (2005).

³⁷ Mckenzie, D. y Rapoport, H (2006).

³⁸ Ver Mckenzie, D. y Rapoport, H (2006).

³⁹ Estas consecuencias han sido exploradas ampliamente por Nelly Salgado de Snyder en una gran cantidad de artículos científicos que son resumidos en Salgado de Snyder (2006).

–La salud mental de las mujeres compañeras de migrantes se ha visto afectada por la ausencia del cónyuge; las investigaciones sugieren que entre las mujeres de migrantes hay tasas elevadas de sintomatología depresiva, ansiedad y somatización asociados con sentimientos de soledad y la percepción de no tener los recursos adecuados para hacer un buen papel como padre y madre durante la ausencia del cónyuge.

–Los hijos de los migrantes también ven afectada su salud mental al manejar niveles altos de estrés asociados con la ausencia paterna. El uso de sustancias como el alcohol, tabaco y drogas ilícitas (marihuana y cocaína) es uno de los problemas que impacta con fuerza sobretodo a los jóvenes en las comunidades expulsoras.

- Por otro lado, se sabe que los hogares receptores de remesas muestran un mayor gasto en salud.⁴⁰ Y quizá de la mano de esto, resulta que niños de hogares migrantes tienen menores índices de mortalidad y mayor peso al nacer.⁴¹

2.2.3 Migración e ingreso

- Si los migrantes a Estados Unidos no hubieran migrado se ubicarían, dadas sus características, en la parte media y alta de la distribución salarial.⁴² Es decir, no son los más pobres los que migran.⁴³ Sin embargo, los municipios más marginados son más dependientes de las remesas.⁴⁴
- Existe una relación positiva entre el incremento de ingreso *per cápita* y el porcentaje de hogares que reciben remesas.⁴⁵ En algunos casos, los

⁴⁰ Ver Amuedo-Dorantes, C. *et al.* (2006).

⁴¹ Ver Hildebrandt, N. y McKenzie, D. (2005).

⁴² Ver Chiquiar, D. y Hanson, G. (2002) y Hanson, G. (2005).

⁴³ Ver Escobar, A. (2006), Lozano, F. (2005).

⁴⁴ Ver Escobar, A. (2006).

⁴⁵ Ver Unger, K. (2005).

ingresos por remesas pueden llegar a representar más de la mitad de los ingresos obtenidos por otras fuentes.⁴⁶

- Las remesas disminuyen la pobreza,⁴⁷ no obstante la pobreza sería menor si los migrantes no se hubieran ido.⁴⁸

Por otro lado, aunque estrechamente relacionado a los efectos sobre el país emisor, el llamado “bono demográfico” en México se convierte en un potencial “pagaré demográfico”. Es decir, toda aquella fuerza de trabajo que genera valor en la economía de Estados Unidos durante las edades de alta productividad, no contribuye al crecimiento en México ni a sus fondos de protección social. Sin embargo, muchos de estos individuos eventualmente volverán al país y demandarán servicios de salud, prestaciones sociales y el derecho a un retiro digno. México podría estar perdiendo así la oportunidad de beneficiarse de su estructura demográfica, así como la posibilidad de ampliar y fortalecer sus sistemas de protección social.⁴⁹

Resumiendo, es evidente la importante pérdida de capital humano, sobre todo a largo plazo. Esta situación es enfatizada por la selección positiva de los emigrantes; es decir, se van aquéllos que tienen mayor nivel de educación y salud y un empleo y un ingreso superior al promedio. Además, su partida genera otros problemas de salud para los que se quedan. Por otro lado, las remesas representan sólo paliativos a corto y quizá a mediano plazo, si bien incentivan mayor inversión en educación primaria, secundaria y en servicios de salud, esto sucede en comunidades de alta intensidad migratoria, por lo cual, la probabilidad de que aquellos individuos que fueron objeto de dicha inversión decidan migrar es muy alta, generando así, un círculo vicioso. La falta de circularidad de los flujos

⁴⁶ Ver CESOP (2004).

⁴⁷ Partiendo del hecho de que la población ya migró. Ver Taylor, E. *et al.* (2005), Esquivel, G. y Pineda, A. (2006) y López-Córdova, E. y Olmedo, A. (2006).

⁴⁸ Ver Escobar, A (2006).

⁴⁹ PNUD (2007).

hace más difícil la transferencia de conocimiento y conforme pasa el tiempo desincentiva también el flujo de remesas.⁵⁰ Los efectos positivos de la migración, en la hipotética relación de “todos ganan”, dependen de muchos supuestos como características de los migrantes, uso productivo de remesas, esquemas distributivos del ingreso, respeto a los derechos humanos, y otros, los cuales – según la revisión de la literatura realizada– en muchos casos no se cumplen en México. Tal como lo indica el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007* del PNUD-México, la evidencia apunta a que, bajo el actual contexto, el saldo final de la migración es negativo para el país emisor, sobre todo a largo plazo. Ante este panorama, agrega el PNUD (2007), “lo más recomendable para una política migratoria es el desarrollo local sostenible”.

Sin embargo, sin dejar de estar de acuerdo con la idea del desarrollo para desincentivar la migración, es posible afirmar que, dadas las condiciones estructurales, es previsible que los flujos masivos de mexicanos a Estados Unidos se sostengan en los próximos años. Ante esta certeza y sin un escenario claro sobre que vaya a pasar con la reforma migratoria en aquel país, la intervención pública adquiere una dimensión fundamental en el esfuerzo por revertir el desfavorable saldo migratorio que el diagnóstico muestra. Es fundamental que el Estado mexicano tome la determinación de generar, bajo un cúmulo de políticas públicas bien estructuradas, las condiciones necesarias para acercar lo más posible la migración y el desarrollo.

⁵⁰ Ver Amuelo-Dorantes, C. y Pozo, S. (2006).

3. Resumen de la política emigratoria mexicana en el último siglo

A lo largo del último siglo, la política emigratoria federal mexicana ha pasado por diferentes etapas y posturas; sin embargo, una de las características generales de ésta ha sido la sujeción y reactividad a las decisiones y virajes que en materia de inmigración se implementan en los Estados Unidos.⁵¹ Es decir, se plantea la ausencia de una política emigratoria basada en el *interés nacional* y de largo aliento; en su lugar ha prevalecido una política reactiva y coyuntural. Esta situación es explicada por Fitzgerald (2005) a partir de la relación de *interdependencia asimétrica* presente entre países expulsores de mano de obra y los países receptores, generalmente prósperos y desarrollados. Una posición internacional débil circunscribe las opciones de política de los países expulsores.

Por su parte, Durand (2004) argumenta que a pesar del hecho de que uno de cada 10 mexicanos vive en Estados Unidos, México aún no se ve a sí mismo como un país de emigrantes. Esta ausencia de conciencia nacional tiene que ver con el abandono virtual tanto las políticas migratorias como de los migrantes mismos durante ciertas décadas.

Según Durand (2004), **en el curso de los últimos 100 años, la política migratoria ha pasado por cinco fases:** las políticas de principio del siglo XX dirigidas a disuadir la emigración; la política de negociación durante y después de la Segunda Guerra Mundial; el enfoque *laissez-faire* de los años setenta y ochenta; la política de control de daños de los años noventa y la etapa actual –con propuestas y aproximaciones de ambos gobiernos– que puede ser descrita como una de responsabilidad compartida.

⁵¹ Es por esto que el análisis de la política emigratoria mexicana es indisoluble de las políticas inmigratorias en Estados Unidos; por lo tanto, a lo largo de la siguiente sección, se abordarán ambas dentro de la misma narración histórica.

En el presente capítulo se pretende dar un enfoque diferente a la periodización propuesta por Durand, principalmente en la interpretación que se hace del periodo que inicia con la década de los noventa y que se mantiene hasta la fecha. A la luz del tiempo transcurrido, se plantea que más que una *política de control de daños* y una *etapa de responsabilidad compartida*, lo que las diferentes administraciones gubernamentales han desarrollado es una *política de (re)integración de la diáspora*. Aún sin proponérselo de manera literal y premeditada, el resultado final después del viraje en políticas migratorias ocurrido en los años noventa, apunta a que el conjunto de medidas han estrechado las ligas que los migrantes mantienen con sus comunidades de origen y con el Estado nacional en su conjunto. Esta situación ha generado importantes beneficios para ambas partes.

El concepto de reintegración de la diáspora sugerido por Gamlen tiene dos ventajas fundamentales: por un lado, ayuda a categorizar mejor el conjunto de políticas y sucesos ya ocurridos, y por el otro, plantea un horizonte conceptual hacia dónde dirigir y apuntalar posibles mejoras o nuevos programas, con el objetivo final de generar una política emigratoria de Estado.

3.1 Algunos determinantes de la política inmigratoria estadounidense

Bajo la idea de una política emigratoria nacional de carácter coyuntural y reactivo de las decisiones que en dicha materia se realizan del otro lado de la frontera, es importante presentar algunos de los determinantes de la política inmigratoria de los Estados Unidos, que a su vez fueron dando cause a las políticas mexicanas.

Según Aristide Zolberg (2006), la historia convencional de la política inmigratoria de los Estados Unidos fue, en sus inicios, frecuentemente presentada como de *laissez-faire*⁵² o de puerta abierta. Por el contrario, el autor argumenta que desde

⁵² Se refiere a la tradición liberal francesa donde era habitualmente repetido el término “*laissez-faire, laissez-passer*” que significa literalmente “dejar hacer, dejar pasar” y pugnaba por la no intervención del Estado.

la época colonial y en adelante, los estadounidenses han ideado políticas y leyes restrictivas que han buscado moldear a la población del país y por lo tanto al país mismo. Incluso antes de su Guerra de Independencia los norteamericanos no sólo establecieron condiciones para lograr la membrecía, sino que literalmente decidieron quien debía habitar el territorio. Entre otras cosas lograron desplazar y eventualmente erradicar a la mayoría de los pueblos originarios, reclutaron a aquéllos que consideraban como los más apropiados para poblar su país (principalmente europeos), mantuvieron fuera a los indeseados, importaron fuerza de trabajo, e incluso llevaron a cabo el retiro de aquellos considerados como inelegibles para la membrecía.⁵³

De esta manera, más allá del “dejar hacer, dejar pasar” lo que existía era una actitud proactiva dedicada a confeccionar a la medida al naciente país. Esta actitud supone un importante debate sobre quiénes son los deseables y las razones por las cuales los “otros” no encajan en su idea de nación. En este punto podemos encontrar los primeros derroteros de la discusión inmigratoria en el país vecino, que de alguna manera, como se mencionará más adelante, se extienden hasta nuestros tiempos.

Desde la perspectiva económica, la inmigración es vista esencialmente como una fuente adicional de fuerza laboral a un costo igual o más bajo que la oriunda; y en el caso de la fuerza laboral altamente capacitada, externaliza el costo de la instrucción. Es por esto que los intereses comerciales, por lo general, han estado a favor de los flujos inmigratorios. Por la misma razón, la fuerza laboral organizada local ha sido generalmente renuente a estos movimientos poblacionales, los cuales son vistos como una amenaza a sus empleos o a los salarios.⁵⁴ Por otro lado, la migración laboral generalmente trae personas culturalmente distintas al grueso de la población establecida. Estas diferencias van desde idioma, religión y origen étnico y en muchas ocasiones se manifiestan en rasgos fenotípicos. Estos

⁵³ Zolberg 2006.

⁵⁴ Esto tiende a cambiar cuando los sindicatos comienzan a engrosar sus filas con la mano de obra inmigrante, sobre todo a partir de la década de los setenta.

contrastes tienden a generar confrontaciones con un grupo de la población muy interesada en preservar los contornos de su identidad, o lo que hasta ese momento entienden como tal.⁵⁵ Sin embargo, históricamente esta discusión trasciende las plataformas de los grupos políticos tradicionales, generando cortas e inestables alianzas entre fragmentos de estos grupos –liberales y conservadores–, aparentemente incompatibles.

De forma quizá un tanto simplificada podemos explicar la historia de las políticas inmigratorias en EU como parte de la discusión entre los intereses económicos y las preocupaciones por la preservación de la identidad de sus moradores. De aquí que en ciertos momentos de su historia se haya decidido abrir las fronteras sólo para migrantes de algunas partes del mundo y por periodos limitados. Zolberg (2006) describe una serie de ejemplos en la historia de EU que ilustran la hipótesis. Durante la Guerra Civil Estadounidense, el presidente Abraham Lincoln presionó para que se estableciera un sistema para fomentar la inmigración. Primero, se estableció un mecanismo para importar trabajadores europeos; sin embargo, pronto fue rechazado ante el creciente discurso de derechos humanos y ciudadanía que recorría Europa. De esta manera se decidió voltear primero hacia China y posteriormente a Japón para establecer esquemas similares. Las reacciones de los “proteccionistas culturales” locales no se hicieron esperar; pronto lograron prohibir la inmigración de mujeres chinas –para evitar su reproducción–, y finalmente prohibieron toda migración de ese país.

Al terminar la Primera Guerra Mundial, EU dio el mensaje al mundo de que ya no será más una nación de inmigrantes, y a partir de la ley referida como *Johnson Act* procuró detener la inmigración de asiáticos y europeos del este y del sur. La razón que se argumentó para dicha limitación es la “distancia cultural” existente entre estos pobladores y el tradicional grupo inmigrante europeo occidental anglosajón. Irónicamente, la regulación no aplicaba para país alguno del hemisferio occidental, incluyendo a México.

⁵⁵ Zolberg (2006).

Zolberg presenta un importante matiz en su tesis sobre la confección premeditada de la nación: en términos prácticos, los intentos mediante legislaciones y regulaciones por controlar los flujos inmigratorios, principalmente los indocumentados, a menudo resultaban poco efectivos; más determinante ha sido históricamente la estructura de los mercados laborales adentro y fuera de los Estados Unidos. Sin embargo, la intención y éxito parcial de diseñar la composición de los moradores del país vecino se puso en evidencia.⁵⁶

La relación con México en el tema migratorio presenta las mismas oscilaciones de la coyuntura. Por ejemplo, en la época posterior a la Primera Guerra Mundial, la inmigración de mexicanos era vista con buenos ojos; sin embargo poco tiempo después, durante la Gran Depresión, los residentes mexicanos e incluso algunos ciudadanos estadounidenses de origen mexicano fueron expulsados del país de manera masiva para asegurar el empleo de los ciudadanos no latinos. Un nuevo cambio tuvo lugar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, ya que ante la creciente necesidad de mano de obra, se institucionalizó el *Programa Bracero* para atraer migración temporal de México.

Son varias las conclusiones que se pueden extraer de esta primera aproximación a la política inmigratoria estadounidense. Por un lado, la política vigente es producto del debate entre intereses económicos, preocupados por mantener un flujo constante de mano de obra barata, y aquellos grupos interesados en privilegiar y conservar una determinada identidad cultural, o en palabras de la autora, una especie de nativismo racial. Esta discusión trasciende la división política tradicional entre demócratas y republicanos y liberales y conservadores, y genera alianzas entre subgrupos tradicionalmente opuestos (esta situación es especialmente sensible a momentos político-electorales). Por otro lado, este

⁵⁶ Katz, Michael. 2008. "A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America", *Journal of Social History*, spring 2008; 41, 3.

debate, más o menos permanente, suele inclinarse hacia alguna de las partes según las necesidades de la coyuntura histórica.

Además, los intentos por cerrar la frontera a la inmigración indocumentada mediante el control fronterizo han resultado ser inefectivos en su objetivo primario; sin embargo, han sido útiles para amainar las presiones políticas de aquéllos interesados en preservar las fronteras de su identidad, y al mismo tiempo permitir el flujo de una mano de obra barata y sin goce de derechos. Finalmente, como plantea Délano (2005) en momentos de recesión económica o crisis internacionales los costos políticos para los líderes que promueven una reforma migratoria son muy altos.⁵⁷ Por ello, Estados Unidos tradicionalmente ha adoptado políticas unilaterales para administrar la migración y se ha resistido a reformar las leyes existentes a pesar de que no cumplan con los objetivos que originalmente se plantean.

El último intento por reformar el sistema inmigratorio estadounidense de forma integral fue a principios de 2001 encabezado por las negociaciones entre los Presidentes Fox y George W. Bush. Los acuerdos quedaron plasmados en el documento denominado *La propuesta de Guanajuato* cuyo objetivo principal era llegar a “un esquema ordenado de flujos migratorios”.⁵⁸ Sin embargo, las negociaciones se suspendieron ese mismo año cuando los acontecimientos del 11 de septiembre pusieron el énfasis público en todo lo concerniente a la seguridad nacional. El derribo de las Torres Gemelas sacó a flote las profundas divergencias preexistentes en el debate migratorio y la balanza se inclinó hacia un esquema más restrictivo que favorecía las voces anti-inmigrantes.

⁵⁷ A un mes de las elecciones del 2 de noviembre de 2010 entre 60% y 70% de los ciudadanos estadounidenses respalda la *Ley Arizona* (encuestas de Pew y CBS). El senador John McCain quien apenas hace unos años promovió una reforma migratoria integral hoy es uno de los líderes más visibles de quienes desean el envío de tropas a la frontera y criminalizan a los migrantes. Incluso candidatos demócratas, entendiendo la dinámica electoral, han decidido hacer público su apoyo a la *Ley Arizona* y a otras políticas que restringen derechos a los migrantes.

(Ackerman, John. <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/06/index.php>).

⁵⁸ Alba y Fernández de Castro (2006).

Con la seguridad nacional como el eje central de las relaciones bilaterales, cuestiones como la regularización o legalización de inmigrantes indocumentados y un programa de trabajadores temporales que responda a la real demanda laboral fueron una vez más relegadas de la agenda legislativa. Debido a la profunda división en el Congreso el tema cayó en un *impasse* a pesar de que prácticamente todos los actores reconocen que el marco regulatorio ha sido rebasado por las circunstancias.

La inmovilidad a nivel federal ha tenido como principal consecuencia una gran actividad en las legislaturas estatales para definir su propia política migratoria. La SB 1070⁵⁹ es, por ahora, la expresión más hostil de este fenómeno, pero sólo una de las más de 600 leyes estatales que relativas a la inmigración y a los inmigrantes han sido promulgadas desde 2005 en Estados Unidos, según los informes de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos.⁶⁰

En 2008, siete de cada diez leyes promulgadas en materia migratoria fueron de carácter restrictivo, es decir, que impiden el acceso de la población inmigrante indocumentada a los beneficios que proporciona el Estado, toda vez que establecen como criterio de elegibilidad la ciudadanía o la presencia legal de la persona en el país; leyes que restringen o inclusive prohíben el uso de ciertos documentos de identificación expedidos por gobiernos extranjeros; leyes que restringen el acceso al mercado laboral de quienes no cuentan con autorización

⁵⁹ *Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act*, proyecto de ley del Senado 1070 y conocida como Arizona SB 1070, convertida en ley por la gobernadora Jan Brewer el 23 de abril de 2010. Entró en vigor el 29 de julio de 2010. El 28 de julio de 2010, 24 horas antes de su entrada en vigor, la jueza Susan Bolton, en Phoenix, ordenó la suspensión de las cláusulas más polémicas de la norma que criminaliza la inmigración. La ley de Arizona es el último gran símbolo del conservadurismo norteamericano y uno de los temas centrales de su estrategia electoral. La estrategia republicana está bien pensada, pues los temas de seguridad interna —cultivados intensamente durante los ocho años de la administración de Bush— y de legalidad, tan profundamente arraigados en el espíritu estadounidense, adicionados por el temor a la pérdida de la identidad cultural y de la hegemonía angloparlante que subyace en las mentes de los grupos más conservadores, hacen una combinación muy explosiva en el ánimo electoral de una importante mayoría (Sepúlveda, Fernando, 2010).

⁶⁰ Comisión Técnica de las EMIF (2010).

para trabajar; y leyes que penalizan la inmigración ilegal, entre otras.⁶¹ Por la vocación de sus congresos para legislar en contra de la migración indocumentada, destacan los estados de Arizona, Georgia, Colorado, Florida y Carolina del Norte.⁶²

3.2 Desarrollo histórico de la política migratoria mexicana

Desde finales del siglo XIX hasta 1940, México promovió una política para atraer a los ciudadanos mexicanos que permanecían en los territorios “anexados” por Estados Unidos en la guerra de 1846. Además, la emigración era entendida como una amenaza al proyecto nacionalista del gobierno, ya que simbolizaba una cierta debilidad frente a su vecino del norte. En este periodo los emigrantes eran comúnmente considerados traidores a la patria por fortalecer con su trabajo al país vecino. Una política de disuasión desalentaba a los emigrantes de responder a los llamados de los reclutadores de mano de obra estadounidenses. Es importante mencionar que en esos momentos México se veía a sí mismo como un país de enorme riqueza, cuyo progreso requería de la población entera, incluyendo a aquéllos que se encontraran en el extranjero. La política restrictiva reflejaba también un hecho demográfico, y es que a principios del siglo XX, la población mexicana ascendía a sólo 13.6 millones.⁶³

En esta misma época, autoridades locales de estados como Jalisco, Michoacán y Guanajuato, ante el temor de que se generara una escasez de mano de obra, pidieron al gobierno central prohibir la emigración. Sin embargo, los funcionarios federales respondieron que constitucionalmente la emigración se podía disuadir pero no detener.⁶⁴ Desde la Constitución de 1857 se garantiza en el Artículo 11 el derecho a entrar y salir libremente de la República, y la única restricción son las facultades de la autoridad judicial y administrativa en casos de responsabilidad

⁶¹ SEGOB (2009) Boletín n.206-21/10/2009.

⁶² Comisión Técnica de las EMIF (2010).

⁶³ Durand (2004) y Fitzgerald (2005).

⁶⁴ Fitzgerald (2005).

criminal o civil. Este mismo artículo se replica prácticamente igual en el régimen constitucional instaurado en 1917.⁶⁵

Hacia 1940 el escenario había cambiado tanto en México como en Estados Unidos: las políticas nacionalistas del presidente Lázaro Cárdenas habían fortalecido al país, y la Segunda Guerra Mundial había agotado la fuerza laboral estadounidense. Esta situación forzó a Washington a buscar reclutas en el extranjero para mantener su economía en tiempos de guerra. Las pláticas bilaterales cristalizaron en 1942 un programa especial de trabajadores migrantes – *braceros*– regulado por ambos gobiernos. El acuerdo introdujo una nueva *etapa de negociación* y reemplazó el sistema privado de reclutamiento laboral. Esta etapa duró 22 años, y a través de arduas negociaciones anuales el *Programa Bracero* estableció un acuerdo laboral colectivo binacional.⁶⁶ En la práctica se trataba de una especie de contrato colectivo de trabajo negociado por ambos gobiernos, donde se establecían salarios, prestaciones y reglamentos. El patrón migratorio se ajustó notablemente al modelo; así se consiguió conformar una mano de obra temporal y masculina, y un proceso migratorio circular.⁶⁷

Para Fitzgerald (2005) el cambio radical en la postura mexicana se debió a un incremento en la simetría de la relación de interdependencia con Estados Unidos, producto de la alianza militar con las potencias Aliadas durante la guerra y del incremento de la demanda de trabajadores agrícolas por parte del país vecino. Esta situación puso a México en una posición favorable para negociar un acuerdo benéfico para ambas partes. Otros factores asociados son el crecimiento demográfico consecuencia de la estabilidad política posrevolucionaria, el crecimiento económico y las mejoras en la infraestructura de salud y de

⁶⁵ Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente (2009). Además, la libertad de salir y entrar del país es un derecho incluido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el art.8 de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y sus Familiares, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial el 10 de febrero de 1999.

⁶⁶ Durand (2004).

⁶⁷ Durand (2006).

infraestructura social básica. Asimismo, para ese entonces se había apagado la amenaza de intervención militar por parte de los Estados Unidos en México, presente en las primeras décadas del siglo.

Sin embargo, en 1964 Washington canceló el programa de forma unilateral y se abrió una nueva etapa. El gobierno mexicano insistió en renovar el programa; sin embargo, su contraparte ya no estaba interesada, ya que los trabajadores migrantes irregulares eran suficientes para satisfacer la demanda estadounidense, sin papeles y sin necesidad de acuerdos negociados. Así se iniciaba en palabras de Durand (2006), “la fase de la migración indocumentada (1965–1986)”⁶⁸, por parte de migrantes “irregulares”, que trabajaban de forma temporal y bajo la amenaza de ser deportados. La frontera se convirtió en el filtro primario y punto de control para regular el flujo de migrantes de acuerdo a las necesidades del mercado laboral en Estados Unidos.

El gobierno mexicano careció de una estrategia para enfrentar la situación, y bajo la premisa de que los flujos emigratorios eran prácticamente imposibles de regular, evitó pronunciamientos sobre la cuestión migratoria y esperó a que la situación se desarrollara por su propio cauce. Además, la explosión demográfica provocaba que una política emigratoria restrictiva no fuera del todo deseable. Desde el punto de vista de política emigratoria éste ha sido llamado el periodo de *la política de la no política*.⁶⁹ El gobierno mexicano simplemente ignoró el asunto y abandonó a los migrantes, renunciando a manifestar su posición sobre un tema vital y de interés nacional. En esta fase reinaron las actitudes y políticas tácitas de *laissez-faire* en ambos lados de la frontera, las cuales favorecían una movilidad circular de trabajadores.⁷⁰ En octubre de 1974 el ex-presidente Echeverría informó al presidente Ford que México ya no buscaba la renovación del Programa Bracero.⁷¹

⁶⁸ La clasificación de Durand (2006) es desde una óptica bilateral, más que meramente de política emigratoria.

⁶⁹ Denominada así por García y Griego, Manuel y Mónica Vereá. 1988. México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

⁷⁰ Durand, (2004) y (2006); Alba y Fernández de Castro (2006).

⁷¹ Fitzgerald (2005).

En 1986, ante la convicción de la opinión pública norteamericana de que el gobierno había perdido el control de sus fronteras, la política migratoria estadounidense dio un importante viraje. Las campañas anti-inmigrante presionaron a legisladores para regular lo que se había vuelto “inmanejable”, o al menos políticamente muy costoso. Así, el tema migratorio se mezcló con el problema de la seguridad nacional, y como consecuencia se emitió la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA).

La política migratoria de IRCA puede resumirse en cuatro disposiciones: 1) **legalización de migrantes indocumentados**, la cual promovía una amnistía a aquellos indocumentados que probaran que habían residido y trabajado honestamente en el país los últimos cinco años; esto impedía la desestabilización de los sectores económicos dependientes de mano de obra indocumentada; 2) **Programa Agrícola de Trabajadores Especiales (SAW)** que otorgaba visas a aquéllos que demostraran que habían laborado en la agricultura, al menos 90 días durante el último año; 3) **control fronterizo para** reforzar los programas e incrementar el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) para impedir el paso de migrantes indocumentados y 4) **sanciones a empleadores** que contrataran indocumentados.⁷²

Con el tiempo la patrulla fronteriza fue aumentando sus recursos humanos y económicos, y se concentró en las ciudades fronterizas. Una de las muchas consecuencias de esto, fue el traslado de las rutas de los migrantes irregulares a zonas desérticas y montañosas, multiplicando las muertes en los intentos por llegar a Estados Unidos pero sin reducir los flujos.⁷³ Sin embargo, poco se hizo para frenar la demanda de migrates, ya que la aplicación de la ley fue relajándose para los empleadores y la vigilancia en los lugares de trabajo fue disminuyendo de manera proporcional al aumento de recursos destinados a la vigilancia y uso de la fuerza en la línea fronteriza. Así, las señales que se enviaban desde Estados

⁷² Durand (2006) y Cooper, *et al.* (2005).

⁷³ Hanson (2004).

Unidos eran fuertemente contradictorias, por un lado, se intentaba cerrar la porosidad de la frontera; pero, por otro, la disponibilidad de trabajos no era afectada.⁷⁴ En este sentido, en 1993 oficiales de control fronterizo fueron desplegados en el Paso, Texas como parte de la *Operación Bloqueo*. Esta estrategia se extendió a San Diego en 1994, mediante la *Operación Guardián (Operation Gatekeeper)*.⁷⁵ Sin embargo, los flujos migratorios no fueron contenidos: los migrantes asumieron los crecientes costos de cruzar la frontera, sabiendo que una vez superada la línea divisoria podrían encontrar trabajo.

Posteriormente, en 1994, la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá abrió una nueva vertiente a las controversias migratorias. Aunque el tema migratorio no estuvo presente de forma directa en las discusiones previas a la entrada en vigor al TLCAN, se esperaba que el libre traspaso de mercancías llevara a la convergencia de las economías de los países miembros. Así, el incremento en la capacidad de generación de empleo y el alza en los salarios en México incidirían en una disminución de las presiones migratorias. Sin embargo, en caso de darse, los supuestos efectos del TLCAN sobre la convergencia económica no serían inmediatos, y hubiera sido necesario llegar a acuerdos sobre políticas frente al fenómeno migratorio durante la transición. Nada de esto ocurrió.⁷⁶

Diez años después del IRCA, en 1996, y tras la misma percepción de la opinión pública de que la inmigración indocumentada estaba fuera de control, se aprobó una de las leyes más restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA por sus siglas en inglés). El propósito fue endurecer las disposiciones de control fronterizo planteadas en el IRCA para controlar la inmigración de indocumentados. El número de agentes de la patrulla fronteriza, el presupuesto

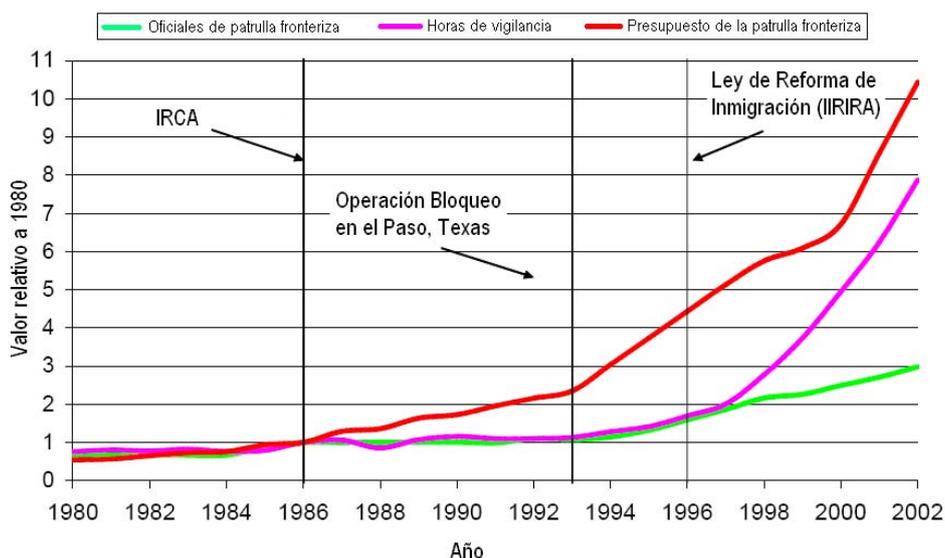
⁷⁴ Alba y Fernández de Castro (2006).

⁷⁵ En 1989 dos terceras partes de los migrantes indocumentados cruzaban la frontera por San Diego o El Paso (Massey, 2007).

⁷⁶ Alba y Fernández de Castro (2006).

para reforzar la frontera, el número de aprehensiones, de violaciones a los derechos humanos y de muertos, seguía aumentando.⁷⁷ Como se observa en la siguiente *gráfica 4*, de 1986 a 2002 el presupuesto de la Patrulla Fronteriza aumentó cerca de diez veces, el número de horas utilizadas para la vigilancia fronteriza creció ocho veces, y el número de oficiales de la patrulla fronteriza se triplicó.⁷⁸ Ante el “fracaso” de la liberalización comercial para atenuar las presiones migratorias, el gobierno estadounidense continuó fortaleciendo su política restrictiva.

Gráfica 4: Indicadores del control fronterizo 1980-2002



Fuente: Massey (2007).

3.3 La respuesta mexicana: ¿Por qué abandonar la política de la no política?

La ausencia del gobierno mexicano en el diseño de políticas sobre el tema migratorio iba cobrando diferentes facturas: por un lado, el escenario de

⁷⁷ Veree (2006).

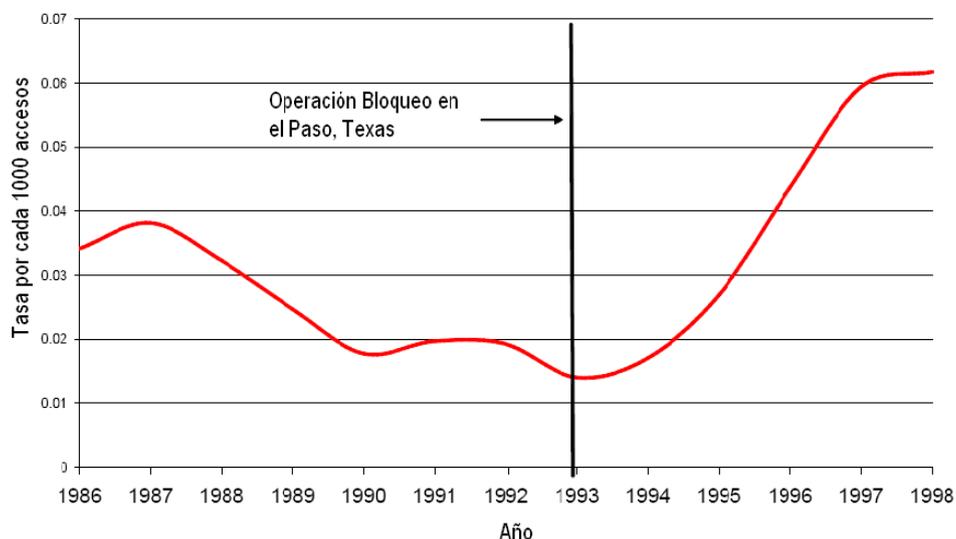
⁷⁸ Massey (2007).

progresiva adversidad para los migrantes producto del revitalizado control fronterizo y de las políticas antiinmigrantes; y por el otro, la creciente actividad transnacional de grupos de migrantes organizados, demandantes de derechos en ambos lados de la frontera y con importantes antagonismos al régimen mexicano. Estos elementos se inscriben en un contexto en el cual es importante subrayar dos factores estrechamente relacionados: la aceleración del proceso de cambio en el sistema político vigente desde el periodo postrevolucionario, y el proceso de globalización internacional. Esta situación combinada hizo que la *política de no tener política* se volviera insostenible.

3.3.1 Condiciones de vida de los migrantes

A medida que Estados Unidos ha aumentado sus medidas de control fronterizo, el viaje que el mexicano indocumentado realiza al país del norte se ha vuelto más peligroso. Como se puede ver en la *gráfica 5*, el inicio de la Operación Bloqueo significó un importante punto de referencia en el incremento de las muertes al momento de cruzar la frontera. Eso expresa la necesidad de los migrantes de buscar rutas que a menudo son largas, por terrenos agrestes y bajo temperaturas extremas, aunque resulten más riesgosas.

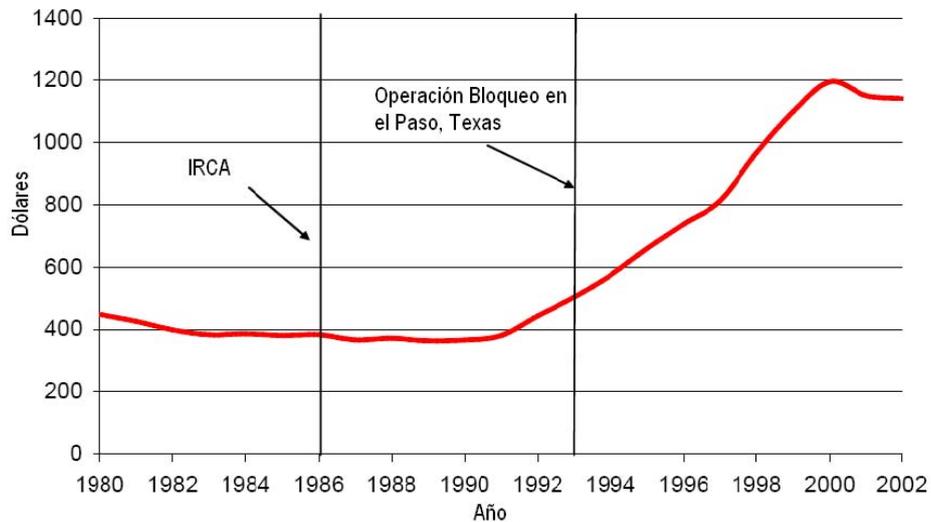
Gráfica 5: Tasa de mortalidad por asfixia, ahogo, deshidratación, hipotermia, y otras causas al cruzar la frontera



Fuente: Massey (2007).

Otro de los costos que los migrantes tuvieron que pagar fue la necesidad cada vez más imperativa de contratar a un *coyote* para cruzar la frontera por las nuevas rutas. Esta situación incrementó el costo promedio del traslado. Como se puede ver en la *gráfica 6*, de 1991 a 2000 el costo por contratar *coyotes* se triplicó (de 400 a 1200 dólares en términos reales).

Gráfica 6: Costo promedio de contratar un Coyote



Fuente: Massey (2007).

Si siguiendo el argumento de Zolberg, es posible ver que los esfuerzos por contener la inmigración indocumentada por medio del control fronterizo siguen fracasando: los ingresos nunca decrecieron y la probabilidad de ser aprendido tiende a disminuir considerablemente en cuanto los migrantes asimilan que tienen que modificar sus rutas de acceso.

Una vez en territorio estadounidense, los migrantes siguen enfrentando duras condiciones de vida: se estima que sus salarios son un 60% inferior al de los ciudadanos o de los migrantes que están en situación regular, y además son vulnerables a la rescisión ilegal de sus contratos y a actos de violencia xenofóbica y discriminatoria, sin ninguna posibilidad de defensa.⁷⁹ Existe evidencia de que agencias privadas de contratación emplean inmigrantes en trabajos que los exponen a situaciones abusivas o peligrosas, además de modificar las cláusulas de los contratos previamente acordados. Inmigrantes de ambos sexos han

⁷⁹ ONU. 2009. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2.

denunciado restricciones de su libertad de movimiento, como la retención por parte de sus empleadores y denuncias de abusos sexuales.⁸⁰

3.3.2 Vida transnacional y activismo político migrante

Como se explicó en el *Marco conceptual* el transnacionalismo surge como parte de un proceso más amplio de globalización mundial donde el Estado–nación cambia su estructura tradicional a una donde el territorio y las fronteras adquieren una forma más flexible, adaptándose a las nuevas formas de comercio, telecomunicaciones y operaciones financieras.⁸¹ Estos sistemas de vinculación global hacen posible algún tipo de pertenencia simultánea a dos sociedades separadas geográficamente.

A pesar de la carencia de un marco institucional y de autoridades interesadas en la vida de su diáspora, la actividad del migrante mexicano va adquiriendo dimensiones transnacionales. Las asociaciones de migrantes en el extranjero, en las que por lo general sus miembros comparten un mismo lugar de origen, son consideradas las instituciones transnacionales por excelencia.⁸² Desde finales de la década de los ochenta, se habla del transnacionalismo de las comunidades de migrantes mexicanos. Estas incipientes organizaciones eran informales, sin vida estatutaria y canalizadas más a actividades de convivencia social. Es hacia finales de los años noventa cuando se constituyen como asociaciones locales y federaciones (unión de clubes o asociaciones) de migrantes, y gracias a la madurez que alcanzan sus estructuras organizativas es posible reconocer al *migrante colectivo* como un nuevo sujeto, social y político, transfronterizo.

⁸⁰ ONU. 2005. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. E/CN.4/2006/73.

⁸¹ Calderón (2002).

⁸² Fitzgerald (2008).

La dimensión política de la migración mexicana, como mencionan Calderón y Martínez (2002), resalta el papel central que los propios sujetos tienen en este proceso. Al contrario de la imagen que se ha construido de los migrantes como sujetos pasivos y desinteresados y que por el hecho de radicar lejos de su comunidad la vida local no les afecta más, los autores argumentan que los migrantes se organizan, reaccionan, e incluso desafían el orden establecido en ambos lados de la frontera.

Un ejemplo ilustrativo es el movimiento cardenista en Silicon Valley en California, el cual tiene sus orígenes en la organización Grupo Unidad Mexicana creada en 1987. Los participantes de este movimiento político dedicaron buena parte de sus esfuerzos a tres temas de gran significado para ellos: la promoción de la democracia en México; la defensa de los derechos migrantes en ambos lados de la frontera internacional, y el derecho a votar en elecciones presidenciales mexicanas.⁸³ Uno de los factores que dio fuerza al movimiento fue la convicción de que las elecciones presidenciales de 1988 se llevaron a cabo de forma fraudulenta. En esas épocas muchos simpatizantes del candidato Cuauhtémoc Cárdenas protestaron frente a los consulados mexicanos.⁸⁴

Según Martínez Saldaña (2002), durante la primera década de su existencia, los activistas lograron transformar la naturaleza de las actividades políticas de los migrantes en esa región californiana. En 1997, a sólo diez años de su existencia, “ya podían presumir de haber organizado un más de las varias giras del principal dirigente del movimiento, Cuauhtémoc Cárdenas, nada más que ahora en su calidad de recién electo jefe de gobierno del Distrito Federal.”

El movimiento de Silicon Valley no es ni el primero ni el único de su tipo; por el contrario, se le considera parte de un patrón histórico de comportamiento político de los migrantes mexicanos: Además, constituye una significativa prueba del

⁸³ Calderón y Martínez Saldaña (2002).

⁸⁴ Alarcón (2006).

interés de la diáspora por reclamar su derecho a la membrecía en la nación mexicana y su incorporación formal al sistema político.

Otro momento determinante de la construcción de la vida política del migrante mexicano son las movilizaciones en contra de la Proposición 187. En noviembre de 1994, 59% del electorado del Estado de California aprobó la Proposición 187 que pretendía prohibir la provisión de servicios públicos a personas indocumentadas y a sus hijos nacidos en Estados Unidos. Los autores de esta iniciativa, encabezados por el gobernador Pete Wilson, lograron exitosamente presentar a los inmigrantes indocumentados como criminales causantes de penurias económicas al estado. Esta medida desató de manera inmediata airadas protestas por parte de organizaciones latinas y mexicanas. La iniciativa puso en evidencia la falta de una representación eficaz de migrantes, esto sin duda alentó y aceleró su organización independiente. Un papel muy importante fue el representado por el movimiento estudiantil de jóvenes inmigrantes y chicanos los cuales inyectaron gran energía a las protestas. De igual manera las parroquias católicas y la diócesis local se convirtieron en centro de organización, información y movilización.⁸⁵

Para Miguel Moctezuma (2005) este paso supone el desarrollo de una conciencia social que conduce, en distintos grados, al empoderamiento y la rendición de cuentas en un sentido más amplio, así como al cuestionamiento de las relaciones tradicionales de poder. En otras palabras, una participación cívica y política mejor definida en ambos lados la frontera.

En este sentido, el momento del cambio de actitud del Estado mexicano al abandonar la *política de la no política*, y comenzar a generar un sistema de relaciones Estado–diáspora, en cierto sentido sólo vino a reconocer una realidad social preexistente que presionaba por reconocimiento oficial.

⁸⁵ Calderón y Martínez Saldaña (2002).

Por último, el momento por el que atravesaba la política interna del país constituye una plataforma adecuada para el nuevo reconocimiento de los mexicanos en el extranjero. El creciente activismo político migrante coincide con el proceso de cambio político en el país, en el cual la oposición al régimen unipartidista ganaba cada vez mayor peso en el espectro político.⁸⁶ De la mano de la competencia electoral, se transitó de un sistema con un partido que gobernaba en todos los espacios y rincones del país a un sistema más o menos plural en donde varios partidos empezaron a compartir las responsabilidades del gobierno.⁸⁷ A la vez, el ámbito económico también sufría importantes cambios, al caminar de un “presidencialismo económico” o en términos de Enrique Cárdenas una “industrialización dirigida por el Estado” a un régimen económico abierto al libre juego del mercado que se inserta en las dinámicas económicas globales. Este doble proceso conlleva a replantear los límites jurídicos, políticos e imaginarios del Estado–nación:

El asunto es por tanto una cuestión íntimamente vinculada al avance democrático, a la idea de nación que se construye en México. El “nacionalismo revolucionario” sirvió por décadas como el discurso central que utilizó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para legitimarse en el poder. Éste se sustentaba, entre otras cosas, en la idea de que México preservaba su identidad resistiendo a lo exterior, de forma tal que lo extranjero era catalogado como sospechoso, peligroso, desafiante, lo que nutrió a generaciones de mexicanos que crecieron con una mentalidad defensiva frente a la órbita internacional, especialmente respecto a Estados Unidos.⁸⁸

Así, de la mano de los cambios internacionales y nacionales, la precarización de la vida de los migrantes y su creciente actividad transnacional y política lleva al Estado mexicano a reconocer la compleja realidad social que llevaba ya algún tiempo

⁸⁶ Me refiero específicamente al proceso vivido en los últimos años de la década de los ochenta y durante la década de los noventa: en este periodo la oposición pasó de controlar algunos municipios a controlar gubernaturas y congresos locales, para luego entrar al congreso de la Unión y finalmente a la presidencia de la República en el año 2000.

⁸⁷ Aziz Nassif (2009).

⁸⁸ Calderón y Martínez Saldaña (2002).

desarrollándose, y que ya no podía seguir siendo ignorada. Esta situación sienta las bases para una nueva relación con la diáspora. Lo que aquí se argumenta es que a lo largo de la década de los noventa es cuando se fincan los cimientos de lo que aquí llamamos *políticas de (re)integración de la diáspora*, y que viene a ocupar el espacio dejado por la llamada *política de la no política o política de la no intervención*.⁸⁹

3.4 Nueva relación con la diáspora

En parte como resultado de las diferentes presiones políticas y del interés del gobierno mexicano de crear una buena imagen en el exterior (sobre todo a partir de las dudas sobre su legitimidad) durante el sexenio de 1988–1994 se establecen el Programa Paisano, Solidaridad Internacional y el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.⁹⁰

La primera operación del Programa Paisano se realizó en diciembre de 1989, y por varios años sólo funcionó en periodos vacacionales. Poco a poco las acciones para salvaguardar los derechos de los conacionales en su ingreso o tránsito a México se fueron ampliando. El programa tiene como objetivo controlar y gradualmente eliminar en las fronteras, puertos y aeropuertos, el maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrían funcionarios públicos del gobierno federal en perjuicio de los migrantes mexicanos que venían de Estados Unidos en su ingreso a México.⁹¹ En 1990 se crea en Tijuana el primer Grupo Beta con el objetivo de proteger los derechos humanos de los migrantes. Poco tiempo después se extienden a lo largo de las fronteras norte y sur.

⁸⁹ La idea de un cambio fundamental de la política migratoria mexicana ocurrido durante dicha década es compartido por numerosos investigadores: Imaz Bayona (2006), Calderón Chelius (2002), González Gutiérrez (1999), Fitzgerald (2005), Rafael Alarcón (2006) y Alexandra Délano (2006).

⁹⁰ Alarcón (2006) y Calderón (2002).

⁹¹ Alarcón (2006).

Sin embargo, uno de los momentos fundamentales de este cambio de rumbo lo marca la creación del Programa de Apoyo a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero en 1990. Como lo menciona González (1999) al menos desde la década de los setenta, el gobierno mexicano ha intentado cultivar y expandir las relaciones con la diáspora mexicana en Estados Unidos, sin embargo, no es sino hasta 1990 que estos esfuerzos se materializan en la creación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, adscrita la Secretaría de Relaciones Exteriores y cuya función es coordinar los esfuerzos de las diferentes oficinas de gobierno para fortalecer los vínculos con mexicanos o con aquellos de ascendencia mexicana⁹² en el exterior. Su principal mandato es generar conciencia entre los mexicanos en el mundo de que la “Nación Mexicana se extiende más allá del territorio contenido por sus fronteras” e implementar proyectos de cooperación internacional ofrecidos por México para el beneficio de la diáspora.

El Programa estaba estructurado en ocho áreas diferentes: organización comunitaria, educación, cultura, deportes, salud, relaciones de negocios, información y recaudación de fondos. De forma esquemática los objetivos principales del Programa se resumen en:⁹³

- Promover y facilitar proyectos conjuntos y servir como vínculo entre la comunidad mexicana en el extranjero e individuos e instituciones de los sectores privados y públicos en México.
- Mejorar la imagen de México en el extranjero y la de los México-americanos en México.
- Apoyar la organización de los mecanismos pertinentes para incrementar la capacidad de adaptación y autosuficiencia de los mexicanos en el exterior.

⁹² Aún no era aprobada la doble nacionalidad.

⁹³ Figueroa-Aramoni (1999).

- Mejorar la imagen de México en el extranjero a través de la promoción de los logros, contribuciones y luchas de los mexicanos tanto en su tierra natal como en el extranjero.
- Y finalmente, alentar la especialización de los funcionarios locales que trabajan para el Programa en Estados Unidos y de aquellos en el servicio exterior mexicano que dirigen y coordinan las actividades del Programa.

Uno de los trabajos más importantes del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) fue la promoción e impulso a las asociaciones formales de migrantes. El personal de apoyo del PCME comenzó a ponerse en contacto con las asociaciones de migrantes existentes para promover la creación de federaciones a nivel estatal y para facilitar la comunicación entre ellas y los funcionarios mexicanos de los tres niveles de gobierno.

Mientras que el Programa Paisano y los Grupos Beta iban ampliando su espectro de acción, el PCME iba ganando presencia entre la comunidad mexicana en Estados Unidos. Este no fue un proceso sencillo, ya que tomó varios años para que el programa ganara el respeto y confianza de la comunidad a la que está dirigido.⁹⁴ Sin embargo, hay quienes, como Calderón Chelius, piensa que aunque la intención inicial haya sido la de mejorar las relaciones entre el gobierno mexicano y los migrantes, ésta acabó siendo utilizada para el desarrollo de una campaña sin precedentes para cooptar líderes y organizaciones comunitarias a fin de mejorar la imagen del gobierno mexicano en el exterior y generar grupos de apoyo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁹⁵

El nuevo interés del Estado mexicano por la diáspora vino a consolidarse durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000). Desde la

⁹⁴ Figueroa-Aramoni (1999).

⁹⁵ Calderón y Martínez Saldaña (2002).

formulación ideológica del Plan Nacional de Desarrollo existe la idea de un nacionalismo que ya “no se nutre de la intolerancia ni rechazo de lo extranjero”⁹⁶ y que hace referencia a la adaptación a las “grandes transformaciones mundiales”.⁹⁷ En concordancia, uno de los objetivos principales para la defensa de la soberanía es

Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.⁹⁸

Este proyecto está fundamentado una concepción de la “Nación Mexicana que rebasa el territorio que contienen sus fronteras.” Esto se traduce en un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior.

Entre las acciones que estos programas deberán de generar destaca:

- La promoción de la propia organización de las comunidades.
- Los intercambios entre empresarios pequeños y medianos de origen mexicano.
- Las estancias de maestros e investigadores, las visitas recíprocas y la difusión para elevar la comprensión de los problemas del país por estas comunidades de nacionales y de personas con raíces mexicanas.

⁹⁶ PND 1995-2000.

⁹⁷ PND 1995-2000.

⁹⁸ PND 1995-2000.

- Ofrecerá a los trabajadores agrícolas mexicanos en Estados Unidos y Canadá información sobre sus derechos y las formas en que pueden defenderlos.
- Para los miembros de las comunidades de mexicanos se buscará enfatizar sus raíces mexicanas, apoyar programas de alfabetización en español y la enseñanza de la historia, valores y tradiciones de nuestro país.
- Se alentará la imagen de dignidad y respeto que merecen estas comunidades y el aprecio en México por el trabajo de los mexicanos y las personas de origen mexicano en el extranjero.
- Se continuarán y desarrollarán programas como Paisano.
- Finalmente, se prevé promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.

Así, a lo largo del sexenio zedillista se consolida el cambio fundamental iniciado en la pasada administración de Carlos Salinas y el cual llegará a un alto grado de desarrollo durante la presidencia a de Vicente Fox.

4. La política emigratoria mexicana bajo la tipología de las políticas de reintegración de la diáspora

Como se argumentó en la sección anterior, a partir de la década de los noventa México experimentó un cambio radical en la actitud del Estado hacia su emigración. Aquí se sostiene que dicho cambio puede ser entendido a partir de la noción de *políticas de reintegración de la diáspora*. Esta “reintegración” se materializa a partir del momento en el que el Estado de origen extiende una “delgada membrecía” a los connacionales que radican fuera de su territorio nacional. Tres tipos de relaciones constituyen el aparato necesario para el ejercicio de poder del Estado fuera de sus fronteras.⁹⁹ En primer lugar, una relación de comunicación a escala transnacional construida alrededor de la idea de nación. Es decir, la construcción de un sistema simbólico a partir del cual los emigrantes puedan articular su identidad. Segundo, los Estados buscan desarrollar capacidades objetivas para la realización de dichas relaciones de poder; esto se da mediante la construcción de instituciones (leyes, programas y cuerpos burocráticos). Tercero, los “efectos específicos” del ejercicio de poder resultan en una “ciudadanía transnacional” que se concibe como la extensión de derechos y la extracción de obligaciones para los no residentes.

El objetivo de esta sección es hacer un recorrido por el conjunto de políticas implementadas por las diferentes administraciones federales desde 1990 hasta la fecha y constatar cómo cada una de ellas ha contribuido a ligar a los migrantes con su Estado de origen.

4.1 Construcción de capacidades

En términos de Foucault la construcción institucional (*institution building*) establece las capacidades objetivas que hacen posible el ejercicio del poder, mientras que la construcción simbólica de la nación establece una relación de comunicación o un sistema de símbolos a través del cual el ejercicio del poder es transmitido. En

⁹⁹ Gamlen (2006) retoma las ideas de Foucault (1982) sobre los determinantes de la capacidad para ejercer poder.

otras palabras, la posibilidad de un país para implementar políticas destinadas a ligar a su diáspora depende, primero, de la existencia de una comunidad transnacional cohesionada y con un sentimiento de identidad alrededor de su país de origen, y segundo, de la existencia del aparato gubernamental correspondiente. Producir esta primera condición resulta problemático, ya que las diferentes redes de migrantes constituyen múltiples y difusas identidades, las cuales resisten ser homogenizadas. Ambos procesos de construcción de capacidades van a permitir al Estado en cuestión comenzar la tarea de transnacionalizar la gobernabilidad.

4.1.1 Construcción simbólica del Estado-nación

Desde la perspectiva del país originario, la conservación de de una identidad diaspórica está atada a la habilidad del Estado para promover entre los emigrantes y sus descendientes un sentido de pertenencia alrededor del país o la cultura de origen. La construcción simbólica de la nación mexicana transfronteras comienza con la creación del Programa de Apoyo a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero en 1990 (PCME). Como se dijo anteriormente, esta oficina tenía como mandato principal fortalecer los vínculos con mexicanos en el exterior y generar la conciencia de que la “Nación Mexicana se extiende más allá del territorio contenido por sus fronteras”. Entre las actividades emprendidas para este fin destacan todas aquellas comprendidas bajo el rubro de educación, enfatizando su carácter simbólico. Por ejemplo, el envío por parte del gobierno mexicano de docentes mexicanos para ayudar en las escuelas estadounidenses que tuvieran déficit de maestros bilingües; la donación de cientos de miles de libros en español a escuelas y primarias y bibliotecas públicas a lo largo del país vecino; y campañas de educación y alfabetización para los miles de inmigrantes adultos que no saben leer o que no saben leer y escribir en español o para aquellos que desean terminar su educación básica.¹⁰⁰ El programa estaba convencido de que

¹⁰⁰ González Gutiérrez (1999).

una estrategia fundamental para asimilar un segundo idioma (el inglés) es, en primera instancia, consolidar el dominio de la lengua nativa.¹⁰¹

Por otro lado, algunos proyectos dirigidos por el PCME promovían la organización comunitaria. El gobierno mexicano a través de su red consular patrocinaba visitas a México de delegaciones México-estadounidenses y promovía reuniones entre líderes de clubes de migrantes y autoridades, tanto en México como en Estados Unidos. Incluso, para promover el encuentro entre jóvenes mexicanos nacidos en ambos lados de la frontera, se organizaron torneos de fútbol a nivel local, regional y nacional en los Estados Unidos.¹⁰² Estas actividades ayudaron a establecer la identidad de las comunidades y sus líderes, y a crear un espacio para compartir y aprender sobre las diferencias y similitudes entre las personas en ambos lados de la frontera.

Además, en el ámbito cultural los consulados organizaban diferentes actividades encaminadas a provocar orgullo en la *mexicanidad* de las comunidades a las cuales ofrecían sus servicios. Entre estas actividades se encuentran exhibiciones de arte popular y folklore, campañas informativas para conmemorar fechas de valor cívico para los mexicanos y concursos de arte para niños.

Finalmente, el programa desarrollaba actividades informativas, entre ellas la publicación bimestral *La Paloma*, distribuida por siete periódicos hispanos en Estados Unidos. Una edición especial fue “El ABC de las cuestiones migratorias” publicado para informar a los migrantes sobre sus derechos y las leyes estadounidenses. El programa produjo también dos series de emisiones radiofónicas que trataban sobre la vida diaria de los inmigrantes mexicanos, las series tenían una forma amena de abordar los problemas con los cuales el PCME pretendía lidiar.¹⁰³

¹⁰¹ En 1997 la Asociación Nacional de Educación Bilingüe de los Estados Unidos otorgó a México el “Premio Presidencial” por sus trabajos en el campo de la educación bilingüe. Figueroa-Aramoni (1999).

¹⁰² González Gutiérrez (1999).

¹⁰³ Figueroa-Aramoni (1999).

En conjunto, estos programas y gestos discursivos fomentaron la conciencia en el imaginario popular de una comunidad transnacional de coterráneos a la cual el emigrante pertenece y donde puede generar una intensa vida social. Sin embargo, la peculiaridad trascendental de este proceso fue la presencia del Estado mexicano patrocinando y acompañando el proceso y situando a la nacionalidad en el centro de la cohesión social.

Para el caso Mexicano la dimensión simbólica de la (re)inclusión de la diáspora era de vital importancia principalmente por dos razones: primero, muchos migrantes culpaban al “mal gobierno” de la falta de oportunidades que los orilló a emigrar; y segundo, por el abandono en el que el Estado mexicano los mantuvo durante tantos años. Esta situación conformaba una diáspora particularmente propensa al desarraigo. Es por esto que antes de pensar en transnacionalizar la gobernabilidad era necesario algún gesto para “resarcir el daño” y generar cercanía.

Varios años después, al poco tiempo de haber ganado la presidencia en el año 2000, Vicente Fox en un publicitado acto llama “héroes” a los migrantes que a pesar de haberse visto en la necesidad de salir del país contribuyen con millones de dólares a la economía mexicana. En estricto sentido, según la tipología, estas son las políticas destinadas a construir la dimensión simbólica de la nación transfronteras. No obstante, todo acercamiento posterior, ya sea como extensión de derechos o como construcción de instituciones sirve para reafirmar entre los emigrantes el sentido de pertenencia al Estado de origen.

Actualmente, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior continúa con muchos de los proyectos iniciados por el PCME, siendo los más representativos del tema de la construcción simbólica de la relación con los migrantes (bajo la actual clasificación) aquéllos dirigidos a la organización comunitaria y el fortalecimiento del liderazgo migrante.

Aunque no exista forma de constatarlo, la lógica detrás de este planteamiento es que de no haberse consolidado una estrategia dirigida a (re)incluir de manera simbólica a la diáspora mexicana, una de las posibles consecuencias hubiera sido, por ejemplo, que el flujo de remesas no hubiera sido tan cuantioso, o que los programas de coinversión productiva de remesas colectivas no hubieran tenido una aceptación favorable por parte de los migrantes.

4.1.2 Construcción institucional

En este caso, las políticas de construcción institucional proveen al Estado con las herramientas (sistemas e instituciones) para “gobernar” a la población mexicana transfronteras. La construcción institucional para la atención y (re)incorporación de los mexicanos en el exterior a la nación mexicana ha sido paulatina e incluye desde reformas a la Constitución Política hasta cambios en diversas instancias públicas, las cuales han ido adaptando sus políticas para dar cabida a los expatriados dentro de los beneficios que ofrecen. Instituciones como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Educación Pública, la Sociedad Hipotecaria Federal, y desde luego, la Secretaría de Relaciones Exteriores y su red consular han encabezado este proceso.¹⁰⁴

Como menciona Gamlen (2006), un primer paso dado por muchos Estados expulsores es la implementación de sistemas de monitoreo de emigrantes. Estos tienen el objetivo de reunir información estadística relevante para definir orientaciones estratégicas hacia los emigrantes.¹⁰⁵ Sin embargo, este proceso no es sólo una manera de recolectar información inerte, sino una manera de seleccionar y relacionarse con actores con los que sería provechoso mantener

¹⁰⁴ Los cambios y programas de cada una de ellas se abordaran en secciones subsiguientes.

¹⁰⁵ Gamlen (2006).

relaciones de largo plazo. El objetivo principal de este esfuerzo relacional han sido las asociaciones de migrantes.

La recolección oficial de estadísticas de emigrantes en México se encuentra dispersa en múltiples instituciones como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Banco de México (contabilizando remesas), principalmente. Sin embargo, no existe alguna institución que se encargue de concentrarlas y organizarlas.

Los esfuerzos de monitoreo estimulan un mayor involucramiento con las asociaciones de migrantes, situación que ha resultado en un incremento de la actividad consular y en una expansión del presupuesto para lidiar con dichas gestiones. En ocasiones el mismo Estado crea sus propias organizaciones transnacionales de migrantes. Sin embargo, en su revisión de casos Gamlen encuentra que este nivel de involucramiento provoca algunas posiciones encontradas: por un lado, se abre una vía de comunicación para la comunidad de migrantes con los asuntos domésticos; y por el otro lado, estos esfuerzos pueden ser acusados de inhibir la actividad política independiente de los grupos organizados de migrantes, situación que los hace más vulnerables a prácticas clientelares.¹⁰⁶

Varios autores¹⁰⁷ han subrayado que la capacidad de organización de los migrantes de primera generación es un fenómeno independiente del gobierno de México, un ejemplo de organización de base, que viene de abajo hacia arriba. Sin embargo, al mismo tiempo, estos autores han señalado el importante papel del Estado Mexicano en la maduración progresiva de dichas organizaciones. De manera deliberada, al menos desde la creación del PCME, los cónsules han jugado un papel activo en la identificación de los líderes de clubes de paisanos a efecto

¹⁰⁶ Gamlen (2006).

¹⁰⁷ Goldring, Luin (2002); Smith, Robert (2003); Burgess, Katrina (2005); Roberts, Frank y Lozano-Ascencio (2003); *et al.* citados en González Gutiérrez, Carlos (2006).

de reconocerlos como interlocutores válidos y ponerlos en contacto con las autoridades mexicanas, así como con líderes mexicano-americanos.¹⁰⁸

Sin embargo, Luin Goldring (2002) considera que el PCME tuvo funciones “clientelistas” y corporativistas y no dio acceso a derechos políticos formales; sin embargo ofreció la oportunidad de hacer realidad la pertenencia a la nación mexicana. Uno de los primeros pasos dados fue el sustancial incremento del número de Consulados mexicanos en los Estados Unidos, de 39 a 47 en tan sólo diez años, así como la profesionalización de su personal.

Por otro lado, la gran mayoría de países expulsores de migrantes tienen a una importante fuerza burocrática dedicada al asunto, más aún, algunos países tienen oficinas para asuntos migratorios con nivel de secretaría de Estado. Estas oficinas son creadas cuando se alcanza una cantidad crítica de actividad gubernamental dedicada a los expatriados, y por lo tanto se requiere de una coordinación central dentro del sistema.

En el caso de México actualmente existe una agencia burocrática – el Instituto Nacional de Migración (INM) subordinada a la Secretaría de Gobernación– dedicada a la administración de la inmigración en el país, y por otro lado el IME – desconcentrado de la SRE– cuya principal función es el contacto y atención con la población mexicana en el exterior. Gamlen advierte de las tensiones que en ocasiones emergen entre la oficina dedicada a la contención migratoria y aquéllas del servicio exterior. La primera tiende a reclamar participación en cualquier materia relacionada a la política migratoria, mientras la otra forma la primera línea de contacto con los expatriados. Aunque en México se han creado puntos de contacto y coordinación entre las dos instancias, aún queda un gran espacio de oportunidad para armonizar las políticas de inmigración y protección de los derechos de los inmigrantes en la frontera sur con las posiciones oficiales de la cancillería ante las políticas que en esa materia aplican Estados Unidos y Canadá.

¹⁰⁸ González, Carlos (2006).

Como heredera del PCME y de las funciones atribuidas a la Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (2000-2003), el IME tiene un papel preponderante como el principal puente de comunicación con la comunidad migrante.

El IME cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 101 miembros, representantes de la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos, 4 miembros en Canadá, 10 organizaciones latinas y 10 asesores especiales.¹⁰⁹

Es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, encabezado por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios de Relaciones Exteriores; Gobernación; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Salud; Turismo; y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior tiene las siguientes atribuciones:

I. Promover la revalorización del fenómeno migratorio y el trato digno a los mexicanos que viven en el exterior;

II. Favorecer la creación de espacios de reunión y promover la comunicación con y entre las comunidades mexicanas que viven en el exterior;

III. Fungir como enlace, en coordinación con las representaciones de México, con las comunidades mexicanas que viven en el exterior;

IV. Establecer una adecuada coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios en materia de prevención, atención y apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior y en otros temas afines y complementarios;

¹⁰⁹ IME. [<http://www.ime.gob.mx/>] Consulta: junio 2010:

V. Diseñar y promover mecanismos para la ejecución de los programas y proyectos propios de las labores del Instituto de los Mexicanos en el Exterior;

VI. Organizar y participar en seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados y académicos en materia de migración y atención a mexicanos en el exterior;

VII. Recabar y sistematizar las propuestas y recomendaciones, tendientes a mejorar el desarrollo social de las comunidades mexicanas en el exterior, que formulen órganos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades.¹¹⁰

La estructura del IME refleja el esfuerzo por desarrollar una política que convoque a todas las partes interesadas, y busca conjugar y armonizar esfuerzos y las acciones del sector público (consulados, dependencias del poder ejecutivo y las oficinas de atención al migrante a nivel estatal), las comunidades organizadas (clubes de oriundos y diversas formas de organización comunitaria), el sector académico (centros de estudio y universidades), el sector empresarial y la red de talentos; así como tender un puente con gobiernos locales y los poderes Legislativo y Judicial.

A lo largo de siete años el IME ha logrado establecer una importante coordinación interinstitucional, y junto con los sectores público, social y empresarial ha ofrecido programas de fortalecimiento de liderazgos como la “Red de Talentos”, los premios “Ohtli” y las “Jornadas Informativas”. También ha desarrollado programas y servicios para las comunidades de mexicanos en el exterior, mediante los cuales ofrece servicios de salud, educación, remesas, cultura, y de vinculación y difusión, cuya agenda tiene por objeto difundir información generada por centros de estudio, organismos no gubernamentales y la Cancillería, lo cual contribuye a fortalecer la imagen de los emigrantes mexicanos o que amplía el conocimiento sobre su problemática.¹¹¹

¹¹⁰ IME. [<http://www.ime.gob.mx/>] Consulta: junio 2010:

¹¹¹ IME (2008). Reporte de actividades 2007-2008.

Para Imaz (2006) el IME se ha constituido en un foro de información e intercambio de ideas, creación de redes de contactos y apoyo entre los paisanos. Y a diferencia de cualquier agencia de cooperación internacional, no negocia con el gobierno norteamericano para atender a las ONG o a asociaciones no lucrativas de origen mexicano.

De acuerdo a Délano (2005) el IME enfrenta el reto de canalizar la pluralidad de intereses de los mexicanos en el exterior por vías institucionales y solidarizar a los líderes en torno a objetivos de corto y largo plazos. Y por otro lado, busca que su intento por fortalecer los liderazgos migrantes, se dé con pleno respeto a su autonomía.¹¹²

Sin embargo, el Consejo Consultivo del IME presenta –en opinión de algunos líderes migrantes– una importante contradicción. Sus críticos argumentan que dicho consejo es sólo un cuerpo simbólico sin ninguna clase de poder, por lo tanto participar en él resulta en una farsa. El Consejo está facultado para emitir recomendaciones a los distintos poderes instituidos, sin embargo ninguno de ellos tiene la obligación de actuar en consideración a dichas sugerencias.¹¹³

4.2 Extensión de derechos

Mientras que las políticas de construcción institucional procuran generar las capacidades objetivas para materializar las relaciones de poder y las políticas de construcción simbólica de la Nación apuntan a producir relaciones de comunicación, la extensión de derechos y la extracción de obligaciones –o la transnacionalización de la ciudadanía– constituyen las “actividades finales” o los “efectos específicos” del ejercicio de poder.¹¹⁴

¹¹² Muchos de los programas coordinados por el IME se detallaran en las siguientes secciones.

¹¹³ Smith, Robert (2008) entrevista a líderes migrantes.

¹¹⁴ Foucault (1982), citado en Gamlen (2006).

La concepción clásica de ciudadanía propuesta por Marshall (1950) que comprende derechos civiles, políticos y sociales es utilizada por Gamlen para evaluar en qué grado los Estados transnacionalizan su ciudadanía. Muchos Estados perciben riesgos en extender derechos a sus emigrantes. El miedo al voto desde el exilio disuade a muchos Estados de extender derechos políticos, los costos financieros son un freno para extender derechos sociales, y el miedo a interferir en asuntos domésticos del Estado anfitrión hace que el país emisor sea renuente a proteger los derechos civiles de sus emigrantes.¹¹⁵

4.2.1 Incorporación política de los emigrantes

Itzigsohn (2000) y Goldring (1998) argumentan que el acceso a una membresía extendida en el país de origen es un incentivo fundamental para que los emigrantes se involucren en actividades transnacionales. Por lo tanto, la lógica detrás de la incorporación política de los emigrantes es que una membresía mejorada favorecerá o halagará a los expatriados, produciendo relaciones de buena voluntad que ayuden a mantener los flujos de remesas e inversiones.¹¹⁶

Pocos Estados conceden de manera incondicional o permanente el derecho al voto, a la representación de emigrantes en el poder legislativo o el derecho a postularse a cargos públicos. En cambio, los Estados parecen permitir sólo los derechos políticos que consideran necesarios para lograr el resultado deseado (el cual no siempre es claro). Por ejemplo, en ocasiones son concedidos ciertos privilegios menores como la expedición de pasaportes a largo plazo o de documentos de identidad que permiten pasar por alto algunas responsabilidades inherentes a su membresía como el servicio militar obligatorio. Otros Estados llevan las concesiones un poco más lejos otorgando la “doble nacionalidad”, es decir, ciudadanía pero sin derecho a voto ni a ocupar cargos públicos. Estas

¹¹⁵ Gamlen (2006).

¹¹⁶ Citados en Gamlen (2006).

concesiones, sin embargo, pueden ser vistas por los migrantes como la puerta de entrada a una membrecía extraterritorial completa.¹¹⁷

Doble nacionalidad

En México, el paulatino proceso de incorporación política de los emigrantes forma parte sustancial de las políticas de reincorporación de la diáspora. En opinión de Calderón Chelius (2002) uno de los determinantes de dicho proceso ha sido el limitado acceso a derechos en las sociedades receptoras. Al no poder participar plenamente en el sistema político en el cual viven, se mantiene su marginalidad económica y política, convirtiéndose en blanco de diferentes manifestaciones xenófobas de cada país, tal como ocurre en Alemania, donde a pesar de las leyes antidiscriminatorias los extranjeros han sufrido el hostigamiento y persecución de grupos neonazis; o en Estados Unidos, donde no están en condiciones de oponerse a leyes que les afectan de manera directa (Iniciativa 187 de California, La Nueva Ley Migratoria de 1996 IIRIRA, Movimientos contra la Acción Afirmativa, leyes contra la educación bilingüe *–english only–*, y recientemente la legislación SB 1070 de Arizona).

Justamente este proceso que se desarrolla en los países de alta recepción migratoria ha propiciado, irónicamente, un fortalecimiento de la relación política de los inmigrantes con sus países de origen (*home-land participation*), lo que está alentando la creación de una amplia red de política que, dado que trasciende las fronteras nacionales, es de facto transnacional. Este fenómeno dual está dando paso a un ejercicio cívico en dos sistemas políticos, cuyos alcances y límites define cada Estado, ya que de acuerdo con el lugar que les otorga a los extranjeros, permite su inclusión o marca su exclusión, Este proceso ha tomado forma concreta a través de múltiples expresiones, entre las cuales la demanda por el derecho a voto se ha vuelto central.¹¹⁸

¹¹⁷ Gamlen (2006).

¹¹⁸ Calderón Chelius (2002): 109.

La primera reforma constitucional que México realizó con el objetivo de favorecer a los migrantes mexicanos mediante la ampliación de sus derechos fue sin duda estimulada¹¹⁹ por la propuesta 187 en el Estado de California. Aunque dicha propuesta impulsada por los grupos anti-migrantes nunca llegó a implementarse, exhibió la incapacidad del gobierno mexicano para afrontar este tipo de medidas xenófobas y violatorias de los derechos humanos de sus expatriados. De esta manera, para mitigar las dificultades que enfrentaban los mexicanos emigrados, en 1995 se empezó a discutir una reforma a la ley referente a la nacionalidad.¹²⁰

El objetivo principal de esta ley sería “la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía.” La Ley de Nacionalidad se inscribió en el marco de las reformas constitucionales al artículo 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que finalmente fueron aprobadas y publicadas el 20 de marzo de 1997. Dado que los inmigrantes mexicanos tenían uno de los índices más bajos de naturalización en Estados Unidos, el gobierno mexicano decidió “liberar” a sus nacionales para que se convirtieran en ciudadanos estadounidenses y lucharan como votantes en contra de medidas como la Iniciativa 187.¹²¹ A la vez, la reforma permite a los mexicanos naturalizados norteamericanos ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales en su país de origen, incentivando así la permanencia de lazos con México.

Esta reforma es pieza angular de la reincorporación legal de la diáspora, ya que entre otras cosas sienta las bases para que los migrantes naturalizados estadounidenses inviertan, trabajen o se restablezcan en un futuro en México. Sin embargo, Espinoza Valle (2004) señala que de lo que se trataba era de una ley de doble nacionalidad pero no de doble ciudadanía. Para Estados Unidos no existe dicha distinción, solo hay ciudadanos (o ilegales), los cuales pueden tener dicho

¹¹⁹ Así lo sostienen Chelius (2002), Imaz (2006), Ayón (2006), Délano (2006), Alarcón (2006), *et al.*

¹²⁰ Imaz (2006).

¹²¹ Alarcón (2006).

estatus por naturalización o nacimiento.¹²² Sin embargo, en México era preciso ampliar a los migrantes otros derechos y obligaciones para adquirir el rango de ciudadano. Uno de ellos, fundamental, es el derecho al voto.

Voto migrante

La actividad política en general tiene múltiples y distintas expresiones; sin embargo, para la población migrante el ejercicio del voto tiene un significado particular, ya que constituye la forma más universal, simple y directa del ejercicio democrático y una vía sencilla de refrendar la condición de ciudadano transfronteras. Así, el voto adquiere un significado no sólo político, sino que se carga de un peso simbólico al volverse una expresión de pertenencia, de “derecho a tener derechos”.¹²³ Es por esto que el movimiento político migrante se enfocó con tanto ímpetu en el logro de este particular derecho.

Poco después de haber surgido la propuesta para reformar los determinantes de la nacionalidad mexicana (1995), comienza la discusión formal sobre la posibilidad del voto en el extranjero. Como lo señala Imaz (2006) esta propuesta resultó más controvertida que la anterior, ya que la perspicacia dominó las consultas y no se imaginaban estrategias logísticas posibles para el tamaño de la población sufragante en el país vecino. Influyentes funcionarios y académicos de la época se opusieron a la medida al considerarla una amenaza a la soberanía nacional.¹²⁴ Si la reforma sobre la no pérdida de la nacionalidad tomó tres años en concretarse, esta tardaría diez para su aprobación final.

Aunque es un tema que había estado presente desde los años setenta, durante el gobierno de Luis Echeverría, es hasta mayo de 1995, en el Acuerdo Político Nacional suscrito por el gobierno de la República y los cuatro partidos políticos

¹²² Espinoza Valle (2004) Citado en Alarcón (2006).

¹²³ Calderón Chelius (2002).

¹²⁴ Jorge Carpizo, “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, *Nexos*, julio 1998; Raymundo Jiménez, “Carpizo y Valadés, contrarios a que voten los residentes en el exterior”, *La Jornada*, 15 de septiembre de 1998. Citados en Martínez Saldaña (2002).

nacionales representados en el Congreso, que se firmó el compromiso de hacer realidad el voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales.¹²⁵

Para David Ayón (2006) es fundamental reconocer al derecho al voto postal como fruto del esfuerzo sostenido de un grupo resistente de activistas emigrados que data de la movilización a favor de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de 1988. Los activistas migrantes presionaron nuevamente por el derecho a votar desde el extranjero en la elección presidencial de 1994, aunque sin obtener éxito alguno.

Es hasta julio de 1996 que fue aprobada la reforma a la fracción III del Artículo 36. Dicha reforma eliminó la obligación del ciudadano a votar exclusivamente en el distrito electoral que corresponde a su domicilio, abriendo así la posibilidad al voto desde el extranjero. La reforma significó un paso importante, sin embargo la discusión sobre el ejercicio efectivo del voto extraterritorial apenas comenzaba. Martínez Saldaña (2002) recuerda que después de la reforma electoral nadie se volvió a preocupar por el voto migrante. Como resultado, imperó la desinformación, pues muchos migrantes creían que ya no había nada más que hacer salvo esperar a la elección del 2000 para poder votar.

José Francisco Parra (2005) analizando la evolución del voto extraterritorial entre 1994 y 2005, concluye que en las legislaturas comprendidas entre esos años no existieron los incentivos suficientes en el PRI, PAN Y PRD para que el voto migrante fuera reglamentado; por el contrario, se impuso la incertidumbre pragmática sobre la orientación electoral de 10 millones de emigrantes mexicanos, en un sistema político caracterizado por elecciones competidas. Además, la duda institucional se vio acentuada porque la emigración transnacional mexicana tiene una larga historia de movilización política plural; por ello no resulta sencillo instrumentar estrategias

¹²⁵ Imaz (2006).

de cooptación y clientelismo político para ningún partido.¹²⁶ En general imperó el cálculo de costo beneficio partidista antes que un debate normativo sobre la ampliación de derechos.¹²⁷

Finalmente, después de un largo debate, el 28 de junio de 2005, la Cámara de Diputados aprobó casi por unanimidad,¹²⁸ el Proyecto de Decreto por el cual se reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para hacer realidad el derecho de los mexicanos a votar en el extranjero en las elecciones presidenciales del 2006. De acuerdo con ese proyecto, podrán votar por correo para presidente de la República los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que se encuentren inscritos en el padrón electoral y cuenten con credencial para votar expedida en México.

El Instituto Federal electoral (IFE) reportó que recibió 56 mil 729 solicitudes de boletas electorales para votar desde el exterior, siendo 89% de ellas provenientes de los Estados Unidos. Sin embargo, cerca de una quinta parte de ellas fueron rechazadas al ser llenadas de forma incorrecta. Según un estudio del Pew Hispanic Center,¹²⁹ de un total de 10 millones de adultos mexicanos viviendo en Estados Unidos cerca de 3 millones eran elegibles para votar según las restricciones dispuestas. No obstante, tan solo cerca del 2% de los votantes elegibles se registraron para ejercer el voto. Entre las razones que dicho estudio encuentra para los bajos índices de participación destacan: requerimientos estrictos, información insuficiente sobre los procesos de registro y falta de interés en general.¹³⁰

¹²⁶ En este sentido, Robert Smith (2008) argumenta que gran parte del rechazo se debía a que el PRI temía un voto antipriísta en las elecciones del 2000, sin embargo, argumentaban que el voto desde el exterior abre las posibilidades al fraude electoral. Este rechazo sirvió, sin embargo, como catalizador del movimiento pro voto migrante.

¹²⁷ Parra, José Francisco (2005).

¹²⁸ Según Parra (2005) los cálculos partidistas arrojaron en esta ocasión más ganancias que costes.

¹²⁹ Suro, Roberto y Escobar, Gabriel (2006).

¹³⁰ El intento mexicano por conceder el derecho a voto a emigrantes no es único en América Latina: Colombia, Perú, Argentina, Brasil, República Dominicana y Ecuador son países que actualmente permiten votar desde el exterior. Suro, Roberto y Escobar, Gabriel (2006).

Cuadro 4: Encuesta sobre conocimiento y actitudes de mexicanos en Estados Unidos ante el voto en el extranjero (Pew Hispanic Center)

	Porcentaje de Mexicanos que residen en EU	Porcentaje de mexicanos que residen en EU elegibles para votar en México
Sabían que los mexicanos en EU podían votar	78%	–
Sabían el año de la próxima elección presidencial	45%	53%
Sabían el año y el mes de la próxima elección presidencial	19%	24%
Sabían “algo” del proceso para solicitar una boleta para votar	25%	27%
Sabían que la fecha límite para solicitar la boleta había pasado, que era necesario tener credencial para votar y que la solicitud debería ser mandada por correo certificado	7%	12%

Fuente: Suro, Roberto y Escobar, Gabriel (2006).

Irónicamente la baja participación relativa de la población migrante sirvió para aminorar las críticas y temores de los detractores de la reforma.¹³¹ No obstante, las elecciones no cumplieron con las expectativas de los migrantes: en palabras de González Gutierrez¹³² la combinación de expectativas migrantes poco realistas, el poco tiempo y límites en la propia ley electoral hizo imposible llevar a cabo las elecciones como los migrantes hubieran anticipado. La burocracia dedicada a los migrantes tuvo tan sólo tres meses para ayudar a conducir la elección, argumenta González. Como se puede ver en la tabla, el potencial para una participación más copiosa en futuras elecciones se encuentra latente. Sin embargo, es necesario un diagnóstico a fondo de las razones de la baja participación electoral. Será en la siguiente elección donde se ponga a prueba la voluntad política de instituciones y partidos para generar los mecanismos logísticos y propiciar una verdadera participación electoral de la población migrante.

¹³¹ Imaz (2006).

¹³² Citado en Smith, Robert (2008).

De esta forma, el voto migrante se convierte en el momento cumbre de la construcción simbólica del vínculo migrante con la nación mexicana, así como de la promesa de la praxis política más elemental de cualquier sistema democrático. Constituye además, junto con la “ley de doble nacionalidad”, una prueba del interés (pragmático y/o normativo o ético) de un Estado por reconfigurar sus determinantes ideológicos¹³³ y reintegrar políticamente a los millones de mexicanos marginados de dos sistemas políticos a la vez. Esto ha funcionado a nivel simbólico, aunque aún persisten sendas divergencias sobre las formas específicas de materializar dichos derechos.

Existe una mirada especialmente crítica a la forma final que adquirió el voto extraterritorial y en general al proceso de inclusión política de los migrantes. Robert Smith (2008) argumenta que el proceso de institucionalización de la diáspora puede ser inherentemente contradictorio y restrictivo, tal como fue el caso del voto desde el extranjero en 2006, en el cual la implementación de la ley fue la principal limitante de la participación electoral de los migrantes. Después de casi 10 años de luchar por el derecho a votar, por fin éste fue consagrado en la legislación electoral, no obstante, la implementación de dicho derecho desmovilizó a los migrantes y disminuyó su influencia. Más allá de la retórica, a nivel de piso, cuando se trata de compartir el poder, los intereses de la clase política y de los migrantes divergen.

Entre las razones que explican esta contradicción se encuentran las restricciones a hacer campaña y a recaudar fondos fuera del territorio nacional, así como prácticamente cualquier actividad política por parte de los migrantes y de los candidatos para con ellos. Uno de los líderes migrantes lo llamó “voto ciego”, ya que sin campañas los migrantes no fueron movilizadas y por lo tanto no tenían información sobre la cual basar su decisión. Más aún, la logística prevista fue tan complicada que de hecho sirvió para inhibir la participación. La restricción prevista

¹³³ Aunque se le podría calificar de lento o tardío y producto en parte de la presión y cabildeo del activismo migrante, finalmente se logra romper con la gran inercia del nacionalismo resistente de los influjos del exterior.

para que sólo los migrantes que tuvieran una credencial para votar emitida en México pudieran votar implicó un gran sesgo al resultado. Es de esperarse que dentro del conjunto de posibles votantes, sea más probable que los legalmente establecidos tuvieran una credencial del IFE, además en caso de no tenerla, sólo estos migrantes con papeles podrían viajar a tramitarla. Este sesgo que jugaba en contra de los indocumentados implicó en automático una distorsión socioeconómica del voto.¹³⁴ Una vez cubierto este requisito, aún era necesario solicitar una boleta electoral por internet y remitirla por correo postal con copias de la credencial de elector y una prueba de residencia estadounidense, todo esto con un costo que oscila entre los ocho y diez dólares.¹³⁵

Ante esta situación y otros problemas como retrasos en la entrega de las boletas electorales, muchos de los migrantes y sus asociaciones que en un inicio se dedicaron a promover el voto (entre ellos líderes miembros del Consejo Consultor del IME), posteriormente se convirtieron en los principales críticos del proceso. Finalmente, el resultado de participación fue mucho menor que el esperado. En una elección tan cerrada como la de 2006, tres millones de electores potenciales en Estados Unidos hubieran podido marcar una diferencia sustancial, tal como sucedió en las elecciones en Italia y en Cabo Verde, donde se argumenta que el voto extraterritorial definió a los ganadores.¹³⁶

¹³⁴ Robert Smith especula con los efectos de dicho sesgo: a pesar de que algunos de los principales estados expulsores de migrantes tienen fuerte tradición perredista, el PAN obtuvo un porcentaje de votación migrante (58.2%) considerablemente más alto que su propio porcentaje nacional (35.89%).

¹³⁵ Para ilustrar la contradicción sugerida por Smith, se puede comparar la legislación propuesta por los líderes de oposición en 1999 y la que se implementó en 2006: en 1999 el proyecto consideraba la creación de un padrón electoral de votantes en el extranjero, establecer la obligación y facultad del IFE para que a través de la SRE celebrara acuerdos internacionales con las autoridades competentes en cada país destino; permitir a candidatos y partidos políticos hacer campaña en el extranjero, pero por medio del IFE; crear la figura del centro de votación (“que se define como la reunión en un mismo sitio de cinco mesas de votación”) para facilitar la logística del voto en el extranjero, y aceptar la modalidad del voto por correo para usarse en países y regiones con poca representación mexicana.[Proyecto de decreto que adiciona un libro noveno al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de abril de 1999”, Citado en Calderón Chelius (2002)].

¹³⁶ Baubock (2007) citado en Smith (2008).

La baja participación migrante ha sido interpretada por algunos¹³⁷ como la prueba de la apatía de los migrantes por la política mexicana. Esto, sin embargo, contrasta la encuesta hecha por el Pew Hispanic Center¹³⁸ en 2005 donde encuentran que 87% de los entrevistados está interesado en ejercer su derecho a voto. La conclusión que Robert Smith esgrime busca ponderar ambas versiones y afirma que si bien es posible que el mexicano transfronterizo pueda estar más preocupado y ocupado en las condiciones civiles y laborales a las cuales se enfrenta en el país de acogida y por lo tanto, desinteresado en la política mexicana (siendo éste el caso la democracia mexicana tendría que aprender a vivir con ello); también, dadas las restricciones impuestas por la misma ley, es imposible saber con certeza el nivel real de interés de los migrantes por participar en los procesos electorales y en general en política mexicana. La circunstancia demanda que la democracia mexicana haga un esfuerzo más serio por ofrecer a los migrantes la posibilidad de participar en procesos que incidan en el rumbo del país.¹³⁹

El análisis propuesto por Smith viene a confirmar la noción de Gamlen de que los Estados parecen sólo permitir el mínimo de derechos necesarios para alcanzar sus objetivos sobre la diáspora. En el caso mexicano parece que la negociación tácita fue la siguiente: a cambio de tus remesas, las cuales subsidian el sistema de protección social mexicano y la baja productividad local, el Estado te ofrece mayor reconocimiento cultural y simbólico, algunos servicios sociales, pero, limita tu acceso al poder político real.

A nivel nacional, la agenda de discusión de derechos políticos transnacionales aún mantiene grandes espacios de oportunidad. Uno de ellos sin duda, las próximas elecciones presidenciales y los medios para ampliar los márgenes de participación: el voto por internet, registro y voto a través de los consulados y mesas especiales, la creación de un padrón, la regulación de algún tipo de propaganda política al exterior y otras que puedan facilitar una politizada

¹³⁷ Hernandez, Sastre y Martínez-Ortega (2005).

¹³⁸ Suro y Escobar (2006).

¹³⁹ Smith, Robert (2008).

participación migrante. Además, con base en experiencias locales como las implementadas en el estado de Zacatecas, se mantiene latente la discusión sobre el derecho del migrante a ser votado para ocupar cargos de elección popular; y la representación migrante en el Congreso (la figura de diputado migrante), ya sea mediante la puerta plurinominal o a través de la creación de distritos electorales especiales.

4.2.2 Servicios civiles y sociales para la diáspora

La capacidad para garantizar los derechos civiles de sus ciudadanos es una de las reivindicaciones a la legitimidad más fundamentales que un Estado puede hacer. Por lo tanto, ciertos Estados ven la extensión de derechos civiles a “su” diáspora como un factor necesario para adoptar el rol de una legítima soberanía transnacional. El grupo de servicios que más comúnmente se ofrecen a los emigrantes se dan en el contexto de las políticas de exportación deliberada de mano de obra. Este es el caso de Filipinas, donde el Estado se encarga del reclutamiento, despliegue y protección de los trabajadores en el extranjero.¹⁴⁰

Sin embargo, carecer del “monopolio de la violencia” más allá de los límites territoriales y el miedo a que ciertas acciones puedan ser vistas por los Estados anfitriones como intromisiones hostiles a su soberanía ha restringido severamente la capacidad para garantizar los derechos civiles de los emigrantes.¹⁴¹

La siguiente cita de González Gutiérrez, ilustra claramente la sensible posición en que se encuentran Estados como México o Filipinas con respecto a la protección de los derechos de los emigrantes:

La más inmediata y evidente obligación del Gobierno Mexicano es la protección de los intereses de sus ciudadanos en el exterior... A pesar de que cualquier Estado

¹⁴⁰ Gamlen (2006).

¹⁴¹ Gamlen (2006).

goza la prerrogativa soberana de controlar sus fronteras; la defensa de los derechos de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos es una legítima preocupación del Estado expulsor, en este caso, México la seguirá persiguiendo dentro de los límites del derecho internacional... Al tratar con autoridades locales el secreto está en ser efectivo sin aparentar confrontar o polemizar, ya que cada contacto hostil pone en riesgo la relación de largo plazo que el consultado necesita cultivar con las autoridades civiles, policiacas o de inmigración.¹⁴²

La situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos es especialmente precaria: tienen un logro escolar desproporcionadamente más bajo, importantes carencias en el manejo del inglés, acceso deficiente a servicios de salud, empleos no calificados y con bajos salarios que no ofrecen servicios de salud e implican condiciones riesgosas de trabajo. Además, la gran masa de migrantes no autorizados se mantiene fuera de la red de protección social estadounidense. Los mexicanos en Estados Unidos constituyen uno de los grupos más perjudicados por la recesión económica: ha aumentado drásticamente su nivel de desempleo e índice de pobreza. Es notorio que el sector de la construcción, nicho tradicional de los migrantes mexicanos, continúa perdiendo importancia como generador de empleo.

Es evidente, como menciona Laglagaron (2010) que cada vez más los inmigrantes mexicanos necesitan asistencia para lograr el éxito económico y social. La política mexicana de extensión de servicios civiles y sociales para la diáspora incluye medidas para una mejor integración en el país de acogida, esperando también que esto pueda redituar en las comunidades de origen en gracias a las diferentes dinámicas transnacionales.

La primera línea de protección la constituyen los consulados mexicanos, los cuales tienen la encomienda de defender los derechos e intereses de los ciudadanos mexicanos mediante presiones diplomáticas e intervenciones específicas. El personal de los consulados también expide pasaportes y pruebas

¹⁴² González Gutiérrez (1993), citado en Gamlen (2006).

de la nacionalidad mexicana mediante certificados de naturalización; ayuda también en la adquisición de la nacionalidad y registra a los mexicanos residentes en Estados Unidos mediante la expedición de identificaciones consulares.¹⁴³

A partir de 2002 se comenzó a expedir una nueva versión del Certificado de Matrícula Consular para responder mejor a las necesidades de las comunidades mexicanas en el exterior derivadas de las exigencias de alta seguridad y el ambiente hostil generados después de los atentados del 11 de septiembre de 2001: el Certificado de Matrícula Consular de Alta Seguridad (CMCAS). El nuevo enfoque consistió, entre otras cosas, en promover la expedición y aceptación del CMCAS, como forma de identificación válida entre las comunidades mexicanas en EUA y las autoridades e instituciones privadas estadounidenses aprovechando la amplia red consular mexicana en Estados Unidos. Al incorporar nuevas funciones de cabildeo y negociación para lograr la aceptación del CMCAS, los consulados comenzaron a tener una importancia sin precedentes en el diseño de la política exterior mexicana.

De acuerdo con la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC) de la SRE, 393 consejos y cabildos de ciudades, 168 condados, 1 204 agencias de policía, 405 bancos, 5 aerolíneas, 32 estados, aproximadamente 100 instituciones de salud y 30 educativas reconocían el CMCAS, como identificación válida hasta octubre de 2005. Esto permite a los migrantes mexicanos tener acceso a servicios que no estarían a su alcance si carecieran de una identificación válida, lo que tiene un impacto directo en el desarrollo de una vida digna.¹⁴⁴ Este beneficio otorgado, el cual podría clasificarse como parte del derecho a una identidad jurídica, repercute en el acceso a otros derechos.

¹⁴³ Laglaron, Laureen (2010).

¹⁴⁴ Antes de la aceptación de los CMC por los bancos estadounidenses, los migrantes mexicanos eran blanco constante de robos y violencia ya que tenían que llevar consigo o guardar en sus casas grandes cantidades de efectivo (además no denunciaban por miedo a ser deportados por carecer de identificación). El acceso a instituciones financieras tuvo un impacto importante en la cantidad de remesas enviadas. [Información sobre el CMCAS citada en este trabajo fue obtenida de Riveros, Ana Paola (2005)].

Protección de migrantes

En el contexto de la protección a la seguridad personal de los migrantes se crearon en 1989 y 1990 el Programa Paisano y los Grupos Beta de Protección a Migrantes, ambos programas ahora coordinados por el Instituto Nacional de Migración. El Programa Paisano se inicia en 1989 para controlar y gradualmente eliminar en las fronteras, puertos y aeropuertos, el maltrato, extorsión, robo, corrupción, y prepotencia en que incurrían funcionarios públicos del gobierno federal en perjuicio de los migrantes mexicanos en su regreso a México.¹⁴⁵

Por su parte, los Grupos Beta están integrados por personal especializado en labores de búsqueda, rescate y primeros auxilios; capacitados además en protección y defensa de los derechos humanos. Estos grupos de rescate auxilian migrantes, sin importar su nacionalidad o condición migratoria, que se encuentran en condiciones de riesgo o que necesitan orientación y asistencia. En 2009 por ejemplo, fueron rescatados un total de 3 mil 753 migrantes.¹⁴⁶

Sin embargo, las acciones realizadas por los programas Paisano y Grupos Beta se desarrollan dentro del territorio mexicano donde no existe conflicto alguno de competencia entre potestades nacionales. Muy diferente es el medio en el que se desarrollan las acciones que buscan salvaguardar los derechos civiles de los mexicanos en Estados Unidos. Desde 1980 la Secretaría de Relaciones Exteriores crea la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, para dedicar esfuerzos especializados en las tareas de protección, mejorando los sistemas de atención, seguimiento y solución de la problemática migratoria. La SRE creó la categoría de cancilleres de protección, que fueron adscritos a los consulados en EUA, para dedicarse de modo exclusivo y especializado a la protección. Muy pronto, todos los consulados en EUA contaban con al menos un canciller de

¹⁴⁵ Alarcón (2006).

¹⁴⁶ INM [http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Grupos_de_Proteccion_a_Migrantes-2009] Consulta: junio 2010.

protección y buena parte de ellos habían creado un departamento o sección de protección.

En 2009, debido a la necesidad de contar con una oficina que particularmente se dedique a la protección de migrantes, se crea la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, independizándose de la Dirección General de Asuntos Consulares.¹⁴⁷ Corresponde a esta Dirección General dictar los lineamientos y directrices que normen los programas y acciones que garanticen la protección a los derechos humanos, así como revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior.

Uno de los programas que engloba las actividades de protección y asistencia consular es el Programa de protección a mexicanos en el exterior que incluye los siguientes servicios: Atención a detenidos, repatriación de enfermos, protección a menores, traslados de restos a territorio nacional, atención a víctimas de crímenes violentos, visitas a connacionales detenidos en centros penitenciarios, ayuda económica directa a mexicanos en situación de indigencia, asesoría legal, recuperación de salarios y pertenencias, indemnización por lesiones, sucesión testamentaria, presunciones de nacionalidad y localización de personas.

Además, existe el *Programa de Asesorías Legales Externas* (PALE) a través del cual los Consulados reciben recursos extraordinario para contratar abogados o firmas legales para brindar orientación y/o representación legal a los connacionales en las distintas ramas del derechos estadounidense; el Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en EUA, el cual está encaminado a lograr la suspensión mediante defensoría legal de la ejecución de mexicanos mediante la pena capital. Un momento determinante en la defensa de condenados a muerte se da durante el gobierno de de Vicente Fox, cuando se tomó la decisión de demandar a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia porque ese

¹⁴⁷ SRE [<http://www.sre.gob.mx/dgpme/>] Consulta: junio 2010.

país violó sistemáticamente el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que garantiza a quienes sean detenidos el derecho a comunicarse con su consulado. México ganó la demanda y eso abrió otro capítulo en la relación.¹⁴⁸

Como afirma Délano (2006), en respuesta a algunas de estas actividades del gobierno mexicano, varios líderes de opinión, organizaciones antiinmigrantes y representantes de centros de investigación especializados han argumentado que México utiliza su red consular para promover sus intereses políticos y económicos en Estados Unidos, por medio de prácticas que supuestamente violan las leyes de este país. Estos argumentos también señalan que los cónsules han sobrepasado su labor diplomática y que el IME y los consulados se han convertido en organizaciones políticas o centros de apoyo al hacer cabildeo con autoridades locales y oponerse a la aplicación de las leyes migratorias.¹⁴⁹

Esta situación ejemplifica la delgada línea que existe entre la defensa extraterritorial de los derechos humanos y la presunta injerencia en los asuntos domésticos de otro país (o autoridad subnacional). Una confrontación abierta por parte de autoridades mexicanas podría ser interpretada como una afrenta que podría revertirse en forma de mayor persecución en contra de los mismos migrantes. Además, algunos grupos aún consideran que el activismo del gobierno mexicano en temas migratorios puede provocar que Estados Unidos presione a México en otros temas, como fue el caso del debate sobre la aceptación de las

¹⁴⁸ Aguayo, Sergio (2005).

¹⁴⁹ Este tipo de respuestas suelen ser mucho más agresivas en ciertos ámbitos locales, por ejemplo, ante la resolución de la CIJ que indicaba volver a revisar el procedimiento de los casos de mexicanos condenados a muerte, varios estados accedieron, sin embargo, el gobierno de Texas declaró a través de su portavoz que no les interesaba el fallo, ya que las cortes internacionales no tienen jurisdicción en el estado y que el gobernador seguirá aplicando la ley en estos casos de pena de muerte. *La Opinión* 1° de abril de 2004. [<http://www.elsalvador.org/Embajadas/eeuu/Prensa2.nsf/aa0d5ec55854eb918525698d006e2aca/feff67efbea1890785256e69005a754b?OpenDocument>].

matrículas consulares, presuntamente a cambio del apoyo a la invasión estadounidense en Iraq en 2003.¹⁵⁰

La protección transnacional de los migrantes es uno de los puntos más delicados de la política emigratoria: refleja, quizá como ningún otro, el estado de interdependencia asimétrica entre ambos países. La clave está, como menciona Carlos González en ser efectivo sin aparentar confrontar y siempre dentro de los límites del derecho internacional.

Como punto de partida es importante reconocer que el objetivo de México no es utilizar a su diáspora como instrumento para presionar a los Estados Unidos, ni tampoco para buscar una comunión de intereses en ambos lados de la frontera... La procuración de los mexicanos en el exterior no debe operar en detrimento al interés nacional estadounidense, en cambio, debe de fortalecerlo.¹⁵¹

Sin embargo, la verdadera efectividad requiere de constante innovación y adaptación a los nuevos escenarios, tal como en su momento fue la expedición del CMCAS.

Servicios sociales

La provisión de servicios sociales para la diáspora tiene un objetivo fundamental, incrementar el bienestar de la población inmigrante mediante un impulso a sus capacidades básicas; no obstante, también tiene una utilidad diplomática, ya que se parte del supuesto que estas medidas ayudarán a una mejor integración de los mexicanos a la sociedad norteamericana, situación que suaviza la posición “intervencionista” del IME y consulados. Como lo menciona Laglagaron (2010) los servicios ofrecidos por el IME se basan en la creencia de que con inmigrantes

¹⁵⁰ Délano (2006). El entonces embajador de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, Adolfo Aguilar Zínser, rechazaba esta versión que vinculaba ambos fenómenos, no obstante, se convirtió en un rumor que circulaba por los medios de comunicación en ese entonces.

¹⁵¹ Gonzalez Gutiérrez (1997) “Decentralized Diplomacy” citado en Laglagaron (2010).

mejor integrados se beneficia al migrante individual, al país expulsor y al país receptor.

Aunque se podría pensar que ayudar a los migrantes a integrarse mejor a la sociedad receptora podría redundar en su asimilación y por lo tanto en la pérdida de lazos con su lugar de origen, Portes, *et al* (2007) encuentra que los migrantes con mayor probabilidad de emprender actividades transnacionales son aquellos mejor establecidos, pertenecientes a la clase media y con mejores niveles de educación; es decir, aquellos que no luchan en el día a día por sobrevivir. En el mismo sentido, la adquisición de la ciudadanía estadounidense no tiene efecto alguno en la intención de participar en actividades transnacionales.¹⁵²

Por otro lado, es importante enfatizar que la provisión de servicios sociales tiene un importante componente de corresponsabilidad: “la filosofía del IME es que mientras la comunidad migrante enfrenta una cantidad de problemas, las soluciones también se generan en la misma comunidad.”¹⁵³ Esta apuesta del IME se verifica presupuestariamente, ya que muchos de los programas son posibles gracias a contribuciones paralelas o fondos complementarios incluyendo donaciones del sector público, social y empresarial. Por otro lado, la agenda de necesidades a atender es construida mediante la estrecha colaboración de los miembros del Consejo Consultivo.

La actual oferta de servicios es producto de la herencia y evolución de los proyectos creados por el PCME. Entre ellas destacamos:

¹⁵² Desde el punto de vista norteamericano, la opinión de Huntington y otros “nativistas” es que las organizaciones transnacionales así como las intromisiones de gobiernos extranjeros retrasan la integración de los inmigrantes al Estado receptor, convirtiéndose en promotores de intereses extranjeros y minando el interés de la sociedad que los recibe (Portes, 2007). El trabajo de Portes a partir del análisis de una gran base de datos de organizaciones migrantes [de la Comparative Immigrant Organizations Project (CIOP)] refuta dicha retórica.

¹⁵³ Laglaron (2010) en entrevista con funcionarios del IME.

Cuadro 5: Servicios sociales para la diáspora

Tema	Programa	Descripción	Agencia Implementadora
Educación	IME Becas	Becas para estudiantes mexicanos (adultos) o para asesores, tutores, y/o coordinadores de programas educativos para migrantes adultos.	IME con la Universidad de California.
	Plazas Comunitarias	Espacios educativos abiertos a jóvenes y adultos mexicanos en Estados Unidos interesados en aprender a leer, escribir, o iniciar, continuar o terminar su educación primaria y secundaria; completar su bachillerato o tomar cursos de capacitación para la vida y el trabajo.	Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (Conevty) e IME.
	Donación de libros de texto gratuitos	A escuelas, bibliotecas y centros comunitarios. Contribuir a la enseñanza del español como segunda lengua y a fortalecer la identidad cultural de los niños y jóvenes de origen mexicano en el exterior.	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg).
	Bachillerato a distancia B@UNAM	Opción para los migrantes mexicanos o de origen mexicano en Estados Unidos y Canadá para cursar el bachillerato a distancia con materiales desarrollados en su lengua materna. Al concluir exitosamente se puede acceder a una licenciatura en la UNAM-México.	UNAM.
	Acreditación de Bachillerato por acuerdo 286	Tiene como objetivo dar la oportunidad a mexicanos con 21 años cumplidos que residan en Estados Unidos para obtener su certificado de preparatoria por medio del proceso de acreditación de conocimientos equivalentes al bachillerato general.	SEP, el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), y el Consorcio para la Colaboración en la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC).
	Programa Alineación de Créditos	Aumentar el número de alumnos mexicanos que se gradúan de las preparatorias de Estados Unidos, por medio del diseño de planes de estudio individualizados y gracias al apoyo del Colegio de Bachilleres.	Colegio de Bachilleres.
	Bachillerato en Línea del Colegio de Bachilleres	Ofrece la posibilidad de que mexicanos que radican en Estados Unidos inicien, continúen y concluyan estudios de	Colegio de Bachilleres.

		bachillerato desde su lugar de residencia. Su certificado tiene validez en México, Estados Unidos y otros países.	
	Documento de transferencia del Estudiante Migrante Binacional	Su emisión facilita de manera oficial, la incorporación en nivel primaria o secundaria de niños que regresan a México.	SEP.
	Programa Anual de Intercambio de Maestros	Creado para que profesores mexicanos y estadounidenses compartan métodos de enseñanza-aprendizaje que les permite mejorar el aprovechamiento de los niños migrantes mexicanos con los que trabajan.	Coordinado por el Programa Binación de Educación Migrante (PROBEM). SEP y SER.
	LUCHA (Language Learners at the UT Center for Hispanic Achievement)	Crear planes individuales de graduación para los alumnos mexicanos que están inscritos en el nivel bachillerato (high schools) y que estén aprendiendo inglés en los grados 9º al 12º, en el estado de Texas.	Universidad de Texas en Austin.
Salud	Ventanillas de Salud	A través de la Ventanilla de Salud se brindan los siguientes servicios: (1) Referencias de clínicas, centros de salud u hospitales a donde acudir para recibir servicios médicos a bajo costo sin importar la situación migratoria de la persona, (2) Educación en temas de salud tales como enfermedades que más aquejan a la población inmigrante de origen hispano, recomendaciones generales para mantenerse sanos. (3) Información, inscripción y/o renovación a programas públicos de salud a aquellas personas que sean elegibles sobre todo en el caso niños y mujeres embarazadas	IME en colaboración con centros de salud locales.
	Semana Binacional de Salud	Se trata de un conjunto de acciones orientadas a la atención de las comunidades, cuyo principal objetivo es beneficiar a miles de trabajadores migrantes y a sus familias que no tienen acceso a los servicios médicos; así mismo, es un espacio para la complementación de esfuerzos con los Estados Unidos para proveer servicios de salud a los	Es un esfuerzo conjunto, organizado por la Iniciativa de Salud de las Américas, la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, la Universidad de California, entidades

		migrantes.	federales, estatales y locales, tanto públicas como privadas.
Vivienda	Mi casa en México	Créditos hipotecarios para que migrantes adquieran una casa en México	Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y el IME. Coordinan SOFOLES

Fuente: Elaboración propia con base en IME (2008) *Reporte de actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2007-2008*.

Así, según la lógica propuesta por las *políticas de reintegración de la diáspora*, los servicios sociales, al mejorar la adaptación de los migrantes en Estados Unidos, favorecen simultáneamente la capacidad de los mismos para involucrarse en asuntos concernientes a su comunidad y/o país de origen, o al menos, apoyar a su familia que ha quedado atrás. El gran reto de la burocracia dedicada a la provisión de servicios sociales es generar una agenda de necesidades/servicios representativa del variopinto perfil e intereses de la población migrante.

4.3 Extracción de obligaciones

Algunos Estados pueden ver la extensión de derechos civiles y sociales a la diáspora como una medida que conlleva importantes riesgos, no obstante, se argumenta que si estos Estados se niegan a hacerlo y esperan que tan sólo con exaltar la identidad nacional puedan obtener beneficios de los migrantes, se advierte que están jugando en contra de las probabilidades. La fuerza de los Estados que busquen de manera legítima extraer algunos beneficios de “su” diáspora proviene de la provisión recíproca de beneficios.¹⁵⁴

La discusión sobre las políticas de reintegración de la diáspora por lo general resalta la extracción por parte del Estado expulsor de beneficios económicos y

¹⁵⁴ Argumento de Gamlen (2006).

políticos. Los primeros son obtenidos mediante políticas de inversión y los segundos mediante la promoción de grupos de cabildo de expatriados.¹⁵⁵

4.3.1 Políticas de inversión y promoción de grupos de cabildeo

Pagos mandatorios y captación de remesas

Hace ya casi 40 años que Jagdish Bhagwati (1972) expuso su controvertida propuesta para “gravar la fuga de cerebros” (brain drain tax). En sus varias formas, la propuesta permitiría a los países en desarrollo recibir algún ingreso a partir de imponer impuestos a los emigrantes residentes en países desarrollados. A pesar de la impopularidad que podría esperarse de una medida como esta, la propuesta se finca en el argumento de que la extensión de derechos y el cumplimiento de obligaciones ciudadanas (principalmente tributarias) son elementos codependientes.¹⁵⁶

Algunos países, incluyendo Estados Unidos, Suiza y Libia, recaudan impuestos de sus diásporas, mientras que otros gobiernos extraen otro tipo de *pagos mandatorios* por medios menos formales –como cuotas para trabajadores reclutados y desplegados en el extranjero a través de programas gubernamentales (por ejemplo Filipinas), o como medidas de emergencia en un inicio creadas para zonas de conflicto o crisis (por ejemplo Eritrea)– las cuales en ocasiones se institucionalizan con el paso del tiempo.¹⁵⁷

Por su parte, algunos Estados han intentado exigir que un cierto porcentaje de los ingresos que perciben sus trabajadores en el exterior se deposite en un fondo nacional en forma de remesas obligatorias (caso de Corea).¹⁵⁸ Sin embargo, se observa un consenso cada vez más amplio de países –incluyendo a México– que

¹⁵⁵ Gamlen (2006).

¹⁵⁶ Bauböck (2003), citado en Gamlen (2006).

¹⁵⁷ Gamlen (2006).

¹⁵⁸ Orozco, Manuel (2000). “Globalización y migración: el impacto de las remesas familiares a América Latina” *Revista Pensamiento Propio*, n. 12.

consideran a las remesas como fondos privados, más que un suplemento exigible para el desarrollo. En este sentido, una política recurrente ha sido expandir el acceso a la infraestructura para el envío de remesas familiares y disminuir los costos de transacción.

Gracias al activismo del gobierno mexicano en este tema, no sólo se ha logrado reducir el costo de envío de remesas sino eliminar por completo el costo por transferencias de dinero. En 2005, El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos lanzan el programa “Directo a México” un sistema de transferencias binacionales, orientado a incrementar la cobertura e incorporar a instituciones bancarias y financieras pequeñas y medianas tanto en México como en Estados Unidos. El gobierno mexicano decide vincular “Directo a México” con “La Red de la Gente” que es una red de 122 instituciones bancarias y financieras con cerca de mil 363 sucursales en 700 municipios de los 32 estados del país, que busca dar cobertura especial a la gente que reside en zonas rurales.¹⁵⁹

Los envíos por “Directo a México” se efectúan en un lapso de 24 horas aplicando el tipo de cambio más competitivo para este tipo de transferencias, el cual toma como referencia el Fix o “tipo de cambio interbancario” que determina y publica el Banco de México el día en que se depositan los recursos en la cuenta del beneficiario en México. Las instituciones mexicanas afiliadas no están autorizadas a realizar ningún tipo de cobro por la operación. El único cargo es una comisión del 0.21% que cobra el propio Banco de México al tipo de cambio.¹⁶⁰ Uno de los retos a corto plazo es lograr que “Directo a México” se posicione en el sistema bancario estadounidense como un producto dirigido al usuario individual y no a las empresas remesadoras.¹⁶¹

¹⁵⁹ IME (2008). “Directo a México: Programa para el envío de remesas”, *Mexicanos en el Exterior*.

¹⁶⁰ Al mismo tiempo el *Programa* propicia la incorporación al sistema bancario de aquéllos que envían y reciben remesas, lo cual les da acceso a productos financieros como pensiones, seguros, hipotecas, o créditos productivos.

¹⁶¹ IME (2008).

Al mismo tiempo, el gobierno mexicano ha decidido aprovechar el espacio de oportunidad que representa la presencia de migrantes mexicanos en el extranjero y ha buscado encauzar las remesas a inversiones a través de contribuciones paralelas. El potencial de los migrantes se articula a partir de cuatro características: el importante acervo de capital social de los migrantes que se materializa en la conformación de organizaciones de oriundos, los vínculos estrechos con sus comunidades de origen, el interés por incidir en su desarrollo y su capacidad para recaudar fondos y remitirlos en forma de remesas colectivas.

Los orígenes de los programas de inversión productiva de remesas en México se pueden encontrar en los años sesenta con la naciente organización de zacatecanos, principalmente en Los Angeles. Estos empezaron a canalizar apoyos para llevar a cabo las primeras obras de infraestructura social en sus lugares de origen, a esta etapa se le empezó a llamar el “cero por uno”. En los años setenta se avanza en la experiencia de recaudar fondos concurrentes de algunas presidencias municipales, bajo la modalidad de “uno por uno”. Posteriormente, la intensificación de la migración zacatecana incentiva el surgimiento en 1992 el programa “Dos por uno”, en el cual el gobierno estatal y el federal aportan un dólar cada uno, por cada dólar que inviertan los migrantes para obras de infraestructura. En 1999 los municipios se integran al programa aportando un dólar adicional gracias a su mayor disponibilidad presupuestal derivada de la descentralización del gasto federal, así el programa cambia a la etapa de “tres por uno”. Dada la importancia de dicha experiencia en Zacatecas, el gobierno federal lo convierte en 2002 en un programa federal con cobertura nacional: el Programa 3x1 para Migrantes.

En resumen, la intervención del gobierno mexicano en el mercado de remesas se enfoca, por un lado, a mejorar los mecanismos para el envío a bajo costo de remesas familiares, y por el otro, a potenciar un impulso surgido de la misma comunidad migrante a través de alinear los incentivos institucionales para que las remesas colectivas se utilicen de forma “productiva” en los lugares de origen. Sin

embargo, estas políticas nunca han tenido forma de *pagos mandatorios*. El Programa 3x1 para migrantes, al incentivar la inversión de los migrantes en su lugar de origen, está fomentando al mismo tiempo un mayor arraigo e incentivos para eventualmente regresar a México, esto la convierte, por excelencia, en una *política de reincorporación de la diáspora*.¹⁶²

Programas de transferencia de conocimiento

Países con alta emigración temen la “fuga de cerebros” de la población altamente calificada. La perspectiva de movilizar a la diáspora para que incrementen la producción de conocimiento en su país de origen es una idea atractiva para muchos Estados. En México una proporción importante de los estudiantes que salen del país a cursar un posgrado no regresan. Para intentar revertir esta tendencia el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) crea el *Programa de Apoyo Complementario para la Consolidación Institucional (Fondo Institucional) Repatriación y Retención*. Este tipo de programas son parte de la lógica de las políticas de reintegración de la diáspora. Sin embargo, el foco principal del presente trabajo es la emigración laboral, por lo tanto no se profundizará en este rubro.

Promoción de grupos de cabildeo

A menudo las diásporas ejercen una influencia política directa y activa a través de presiones en el Estado expulsor, el Estado receptor, o en ambos. Este campo poco estudiado tiene una relevancia directa en el planteamiento de las políticas de reintegración de la diáspora, como sugiere Jose Itzigsohn (2000), existen dos incentivos para que los Estados expulsores se involucren con su diáspora: controlar el impacto de los migrantes en la política de su Estado natal y movilizar

¹⁶² Adicional a las políticas destinadas a captar remesas, otros Estados han puesto un interés específico en los expatriados como parte de su estrategia ampliada para captar inversión extranjera directa. Esta estrategia implicaría la existencia de una diáspora “corporativa” con capacidad para generar inversiones a gran escala.

el apoyo de su diáspora como grupos de cabildeo en el país receptor.¹⁶³ La función del control político ya ha sido abordada en la sección de *Incorporación política de los migrantes*, así que esta sección profundizará la promoción de grupos de cabildeo.

En la revisión que hace Gamlen (2006) encuentra que un número importante de países ha implementado políticas para fomentar o cooptar emigrantes para que adquieran el rol de grupos de cabildeo o de “voceros” en sus países de residencia. Ocasionalmente estas políticas toman la forma específica de conferencias o convenciones; y más a menudo de orientaciones estratégicas que se difunden a lo largo de todas las iniciativas para los emigrantes. Sin embargo, en muchos casos hay una delgada línea entre la promoción activa de cabildeo y lo que ha sido descrito anteriormente como *Construcción simbólica del Estado-nación*.

Uno de los objetivos específicos del IME, heredado también del PCME, es el “Fortalecimiento de liderazgos autónomos”. A través del Consejo Consultivo del IME, y de distintos programas como los de “Jornadas Informativas”, la “Red de Talentos” o los premios “Ohtli”, entre otros, el IME, busca construir una relación privilegiada con líderes comunitarios y promover la interacción entre ellos. Si bien, como se mencionó en la sección de *Construcción de capacidades*, estos programas sirven para abrir y mejorar los canales de comunicación con los migrantes, también como lo menciona Délano (2006) este es un tema sensible en la relación bilateral. Uno de los aspectos más controvertidos en la discusión sobre la relación de México con los migrantes es la idea de que la comunidad mexicana en Estados Unidos pudiera convertirse en un grupo de cabildeo con influencia en la política de ese país hacia México, como lo hacen los migrantes de Israel, Irlanda o Cuba. Fernández de Castro (2003) señala que es muy probable que, eventualmente, incluso en un horizonte de menos de 10 años, los migrantes llegarán a constituirse en un *lobby* o cabildeo étnico que abogará por las causas

¹⁶³ Gamlen (2006).

de México en el vecino país del norte, sobre todo gracias a la creación del CCIME, “el embrión de ese cabildeo étnico”.¹⁶⁴

Pareciera ser que, a pesar de que los documentos oficiales del IME, son lo suficientemente cuidadosos como para no mencionar un fomento a la creación de un grupo de cabildeo, existe evidencia para creer que es una política velada, sobre todo considerando la delgada línea entre que las divide la *construcción simbólica*. Según Laglagaron (2010) el IME, ha volteado hacia la diáspora judía como modelo para influir en la política norteamericana. En 2007 el IME, y el Comité Judío-Americano (AJC por sus siglas en inglés) se reunieron en Washington, DC para una serie de conferencias que tenían como objetivo “desarrollar habilidades estratégicas para el surgimiento de liderazgos”. Como resultado de la reunión un grupo de consejeros del CCIME crearon el Grupo Anti-Discriminación Mexicano, con asesoría de la *Anti-Defamation League* (ADL) la cual busca detener la difamación de la comunidad judía y obtener un trato más justo.

Sin embargo, aún no queda claro si los mismos migrantes realmente desean constituirse como un grupo de cabildeo, y si así fuera, si los intereses defendidos coincidirían con la agenda estipulada por la SRE. Además, como lo menciona Délano (2006), el hecho de que el IME, o el CCIME, como instancias relacionadas directamente con el gobierno mexicano, promuevan abierta o implícitamente la creación de un grupo de cabildeo étnico que abogue por los intereses de México puede provocar reacciones no sólo en contra de este tipo de actividades, sino incluso limitar el principal objetivo del IME, y de los consulados, que es atender las necesidades de la comunidad migrante.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Délano (2006).

¹⁶⁵ Délano (2006).

Anexo 1

Tipología de políticas de reincorporación de la diáspora y su desarrollo en México					
Construcción de capacidades		Extensión de derechos			Extracción de obligaciones
Construcción simbólica del Estado-nación	Construcción institucional	Incorporación política			Derechos civiles y sociales
Gastos retóricos de inclusión	Oficina con nivel de secretaría de Estado	Consecciones especiales de membresía	Derecho a ser votado	Pagos mandatorios	Promoción de grupos de cabildo
Promoción cultural	Burocracia dedicada al asunto	Doble nacionalidad	Representación en el Congreso	Zonas económicas especiales	Programas de transferencia de conocimiento
Influencia en medios de comunicación	Estudios de monitoreo	Debe regresar para votar	Voto incondicional	Captación de remesas	
Conferencias y convenciones	Cuerpos consultivos	Voto en embajadas y/o consulados	Voto postal	Protección social	
	Construcción de redes transnacionales			Servicios turísticos	

*Los cuadros marcados en negro en la parte inferior del gráfico representan políticas aplicadas en México.

**Esta es la tipología utilizada por Gamlen (2006) para hacer una comparación entre países, sin embargo, México ha desarrollado algunas políticas no consideradas en este cuadro, especialmente en la sección de derechos civiles y sociales.

Anexo 2

Cronología de políticas migratorias relevantes

Estados Unidos		México
Se termina con los programas de Braceros	1965	
Entra en vigor la ley IRCA	1986	
	1989	Primera operación del Programa Paisano
	1990	Creación del PCME Se crea el primer grupo Beta
<i>Operación Bloqueo</i> implementada en el Paso	1993	
Firma del TLCAN; <i>Operación Guardián</i> en San Diego; Proposición 187 en California.	1994	Firma del TLCAN
Entra en vigor la ley IIRIRA	1996	En julio fue aprobada la reforma al Art. 36, permitiendo votar fuera del distrito electoral correspondiente.
	1997	20 de marzo se publica la reforma de no pérdida de la nacionalidad (entra en vigor en marzo de 1998 y se discutía desde 1994).
	2000	Creación de la Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero
11 de septiembre. Atentados terroristas	2001	<i>La propuesta de Guanajuato</i> . Febrero. Negociaciones bilaterales entre Bush y Fox
<i>Homeland Security Act</i> crea el Departamento de Seguridad Interna: adquiere las funciones inmigratorias	2002	Se expide la Matrícula Consular de Alta Seguridad. El Programa 3x1 logra alcance nacional
	2003	Creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y se elige al primer Consejo Consultivo
El diputado republicano Sensenbrenner propone la Ley HR4437, con el objetivo de "refronterizar"	2005	30 de junio, se reforma el Cofipe para materializar el voto desde el extranjero en las elecciones de 2006.
El senado lanza la Ley S2611: seguridad fronteriza, legalización y trabajadores temporales		Se lanza el programa "Directo a México" para enviar remesas a bajo costo.
	2006	Movilización de millones de personas en EU durante la primavera de 2006, en protesta por la HR4437

5. Conclusiones

Con cerca del 10% de la población nacida en territorio mexicano residiendo en Estados Unidos es necesario que México se reconozca a sí mismo como una nación de emigrantes. Esta situación implica, como lo propone Imaz (2006), que se considere explícitamente la existencia de una “nación mexicana transfronteras”, es decir una comunidad política en constante evolución que reclama ser (re)incluida en diferentes facetas de la vida de Estado.

La magnitud y multiplicidad de efectos asociados al fenómeno emigratorio en México ha forzado su aparición en la agenda pública; al mismo tiempo, esta realidad exige un esfuerzo por reflexionar el tipo de relaciones que el Estado debe establecer con “su” diáspora. En general, las opciones ante el flujo de personas pueden ir desde evitar la emigración, disuadirla, facilitarla, impulsarla o simplemente no hacer nada. A lo largo de la historia estas posturas han reflejado principios ideológicos o exigencias coyunturales de diferentes países: desde la tradición liberal que consagra el *derecho a partir* hasta la invocación de una *razón de Estado* para impedirlo.

En México la pérdida masiva de población, o lo que se ha denominado la *nueva era* de la migración mexicana, tiene una historia de cerca de 40 años, no obstante, la discusión formal sobre el tema es mucho más reciente. Con el objetivo de evitar políticas inerciales este trabajo se propuso hacer un alto en el camino para apuntalar el marco conceptual que tutela la relación Estado-diáspora.

Para definir el papel que el Estado mexicano debe de asumir ante los flujos emigratorios y definir qué tipo de relación se debe construir con la diáspora esta investigación propuso fincar el acercamiento en dos fuentes principales: un diagnóstico mínimo de las principales consecuencias socioeconómicas de la emigración mexicana (balance en términos de desarrollo humano del país) y un repaso histórico de las principales posturas que México ha adoptado

respecto a su diáspora (en contraste con las implementadas en Estados Unidos), incluyendo el marco constitucional y derechos consagrados en otros instrumentos legales.

El primer punto a considerar es que los flujos migratorios son una constante más o menos estructural de las últimas cuatro décadas, únicamente sufriendo cambios en la intensidad producto de las diferentes coyunturas (principalmente económicas). Es decir, siguiendo un escenario tendencial, no se prevén cambios estructurales importantes en las fuerzas que expulsan la emigración ni en aquellas que la atraen, así como en las motivaciones, objetivos y aspiraciones de quienes responden a estas fuerzas. Se ha argumentado que el desarrollo local sostenido, al reducir las desigualdades entre zonas de origen y destino aliviaría las presiones migratorias,¹⁶⁶ sin embargo este no parece un escenario factible a corto o mediano plazo.

Migración y desarrollo

En cuanto a la relación migración y desarrollo organismos internacionales como el Banco Mundial, Iniciativa Berna y la Organización Internacional para las Migraciones plantean que en términos generales la migración es una fuerza positiva tanto para los países de origen como de destino: los migrantes logran incrementos salariales, los países de destino se benefician con el incremento en la oferta de mano de obra, y los de origen vieron disminuir las presiones en el sector laboral; además las remesas significan un complemento muy importante para la economía de países en vías de desarrollo.¹⁶⁷ Sin embargo, el nexo entre migración y desarrollo no es automático, las particularidades de cada proceso migratorio en cada país agregan otras variables y dinámicas regresivas al análisis, lo que impide una conclusión categórica. Además, la migración genera efectos distintos, incluso aparentemente contradictorios, si se considera el desarrollo a corto, mediano o largo plazo, o también si se expresa en términos macroeconómicos, regionales e individuales.

¹⁶⁶ PNUD (2007).

¹⁶⁷ García Zamora (2006).

El análisis bibliográfico hecho en este trabajo para identificar la relación entre migración y desarrollo humano en México pone en evidencia la importante pérdida de capital humano, sobre todo a largo plazo. Esta situación es enfatizada por la selección positiva de los emigrantes; es decir, se van aquéllos que tienen mayor nivel de educación y salud, y un empleo y un ingreso superior al promedio de los que se quedan. Además, su partida genera otros problemas en las dinámicas familiares y en las condiciones de salud de quienes no emigran. Por otro lado, las remesas representan sólo paliativos a corto y quizá a mediano plazo, si bien incentivan mayor inversión en educación primaria, secundaria y en servicios de salud, esto sucede en comunidades de alta intensidad migratoria, por lo cual, la probabilidad de que aquellos individuos que fueron objeto de dicha inversión decidan migrar es muy alta, generando así, un círculo vicioso.

La falta de circularidad de los flujos hace más difícil la transferencia de conocimiento y conforme pasa el tiempo desincentiva también el flujo de remesas.¹⁶⁸ Las precarias condiciones de vida de los migrantes dificultan también su capacidad para involucrarse en actividades transnacionales que benefician a las localidades de origen. Los efectos positivos de la migración, en la hipotética relación de “todos ganan”, dependen de muchos supuestos como características de los migrantes, uso productivo de remesas, esquemas distributivos del ingreso, respeto a los derechos humanos de los migrantes, y otros, los cuales –según la revisión de literatura realizada– en muchos casos no se cumplen en México. Tal como lo indica el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007* del PNUD-México, la evidencia apunta a que, bajo el actual contexto, el saldo final de la migración es negativo para el país emisor, sobre todo a largo plazo.

Política emigratoria mexicana en el último siglo

El balance que deja el proceso migratorio en términos de desarrollo, pone en evidencia la necesidad de una intervención articulada desde el Estado que permita potenciar sus beneficios y minimizar las pérdidas. No obstante esto

¹⁶⁸ Ver Amuelo-Dorantes, C. y Pozo, S. (2006).

no siempre ha sido el caso. A lo largo del último siglo, la política emigratoria federal mexicana ha pasado por diferentes etapas y posturas:

- la política restrictiva de finales del siglo XIX hasta cerca de 1940, periodo en el cual los migrantes eran comúnmente considerados traidores a la patria;
- de 1942 a 1964, en el marco del final de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente escasez de mano de obra en Estados Unidos se firma un programa bilateral de trabajadores migrantes *braceros* que reemplazó el sistema privado de reclutamiento *de enganche*;
- de 1964 a 1990 tras la cancelación unilateral del Programa Bracero la mano de obra fue cubierta por migrantes irregulares y bajo la premisa de que los flujos emigratorios eran prácticamente imposibles de regular los gobiernos evitaron pronunciamientos sobre la cuestión migratoria. A esta etapa se le ha llamado *la política de la no política*.

Sin embargo, una de las características generales de ésta –en los momentos en los que ha habido tal– ha sido la sujeción y reactividad a las decisiones y virajes que en materia de inmigración se implementan en los Estados Unidos. Es decir, se plantea la ausencia de una política emigratoria basada en el interés nacional y de largo aliento; en su lugar ha prevalecido una política reactiva y coyuntural con etapas de total ausencia.

El mejor escenario posible siempre ha sido un acuerdo migratorio binacional donde se regule de forma legal los flujos de población según la demanda real de trabajadores mexicanos. Las negociaciones del Programa Bracero de los años cuarenta son la materialización de un acuerdo de este tipo. Sin embargo, una de las principales lecciones que deja la historia de la política migratoria nacional es que este evento representa una excepción en la política inmigratoria unilateral estadounidense, producto de una situación extraordinaria como la Segunda Guerra Mundial.

Determinantes de la política inmigratoria Estadounidense

A la política inmigratoria de los Estados Unidos se le puede concebir como producto del debate entre intereses económicos –preocupados por mantener un flujo constante de mano de obra barata– y aquellos grupos interesados en privilegiar y conservar una determinada identidad cultural, o en palabras de Zolberg (2006), una especie de nativismo racial. Esta discusión trasciende la división política tradicional entre demócratas y republicanos y liberales y conservadores, y genera alianzas entre subgrupos tradicionalmente opuestos (esta situación es especialmente sensible a cálculos político-electorales). Por otro lado, este debate, más o menos permanente, suele inclinarse hacia alguna de las partes según las necesidades de la coyuntura histórica (la seguridad nacional, por ejemplo). Además, aunque los intentos por cerrar la frontera a la inmigración indocumentada mediante el control fronterizo han resultado ser inefectivos en su objetivo primario; han sido útiles para amainar las presiones políticas de aquéllos interesados en preservar las fronteras de su identidad y al mismo tiempo permitir el flujo de una mano de obra barata y sin goce de derechos.

Finalmente, como plantea Délano (2005) en momentos de recesión económica o crisis internacionales los costos políticos para los líderes que promueven una reforma migratoria son muy altos. Por ello, Estados Unidos tradicionalmente ha adoptado políticas unilaterales para administrar la migración y se ha resistido a reformar las leyes existentes a pesar de que no cumplan con los objetivos que originalmente se plantean.

Actualmente, y en el contexto de las elecciones del 2 de noviembre de 2010 en Estados Unidos, la postura antiinmigrante se han recrudecido principalmente desde las legislaturas estatales –en 2008, siete de cada diez leyes promulgadas buscan coartar el acceso de la población inmigrante indocumentada a los beneficios que proporciona el Estado– y

discursivamente desde los medios de comunicación.¹⁶⁹ Además, esta situación es consistente con la creciente popularidad de movimientos antiinmigrantes en otros países tradicionalmente de destino de migrantes, tal como sucede en la mayoría de países de Europa Occidental.¹⁷⁰

Esta situación lleva a pensar que el gobierno mexicano no puede centrar toda su política migratoria en la esperanza de un contexto bilateral favorable para negociar un acuerdo, más bien, aunque sin abandonar los esfuerzos bilaterales, debe prepararse para actuar definiendo objetivos propios y ante escenarios restrictivos.

La ausencia del gobierno mexicano en el diseño de políticas sobre el tema migratorio (1964-1990) ha tenido importantes consecuencias: por un lado, el escenario de progresiva adversidad para los migrantes producto del revitalizado control fronterizo y de las políticas antiinmigrantes; y por el otro, la creciente actividad transnacional de grupos de migrantes organizados, demandantes de derechos en ambos lados de la frontera y con importantes antagonismos al régimen mexicano. Estos elementos se inscriben en un contexto en el cual es importante subrayar dos factores estrechamente relacionados: la aceleración del proceso de cambio en el sistema político vigente desde el periodo postrevolucionario, y el proceso de globalización internacional. Esta situación combinada hizo que la *política de no tener política* se volviera insostenible.

Así, de la mano de los cambios internacionales y nacionales, la precarización de la vida de los migrantes y su creciente actividad transnacional y política

¹⁶⁹ La organización *Media Matters Action Network* se dio a la tarea de documentar la retórica utilizada para referirse a la inmigración en cadenas de noticias nacionales. Encuentran que al tratar el tema los conductores no sólo exageran en vituperios sino que han creado una serie de mitos para crear una histeria antiinmigrante: relación positiva entre migración y crimen, los indocumentados agotan los servicios públicos y no pagan impuestos, la existencia de un plan para unir México, Estados Unidos y Canadá en una “Unión Norteamericana” similar a la Unión Europea, planes de “reconquista” del suroeste de Estados Unidos por parte de México, gran incidencia de lepra debido a la inmigración ilegal y un aumento en los fraudes electorales (*Media Matters Action Network (2008) Fear and Loathing in Prime Time. Immigration Myths and Cable News*).

¹⁷⁰ Ver “The Rise of Western European Anti-Immigration Movements and What it Means for the Future”

[http://www.associatedcontent.com/article/700449/the_rise_of_western_european_antiimmigration.html?singlepage=true&cat=75].

lleva al Estado mexicano a reconocer la compleja realidad social que llevaba ya algún tiempo desarrollándose (migración, vida transnacional, activismo político migrante), y que ya no podía seguir siendo ignorada. Esta situación sienta las bases para una nueva relación con la diáspora. Lo que aquí se argumenta es que a lo largo de la década de los noventa es cuando se fincan los cimientos de lo que aquí llamamos *políticas de (re)integración de la diáspora*, y que viene a ocupar el espacio dejado por la llamada *política de la no política o política de la no intervención*.

Las primeras instituciones creadas para dar servicios a la diáspora surgen durante el sexenio de 1988-1994, siendo la más importante el Programa de Apoyo a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) en 1990 (los programas *Paisano* y los Grupos Beta comenzaron a operar un año antes) con el mandato de generar conciencia entre los mexicanos en el mundo de que la “Nación Mexicana se extiende más allá del territorio contenido por sus fronteras” e implementar proyectos de cooperación internacional ofrecidos por México para el beneficios de la diáspora.

A partir de entonces y en las administraciones sucesivas el Estado ha ido extendiendo una membrecía cada vez más amplia a los connacionales que radican fuera de su territorio nacional. En la tipología propuesta por Gamlen (2006) Tres tipos de relaciones constituyen el aparato necesario para el ejercicio de poder del Estado fuera de sus fronteras. En primer lugar, una relación de comunicación a escala transnacional construida alrededor de la idea de nación. Es decir, la construcción de un sistema simbólico a partir del cual los emigrantes puedan articular su identidad. Segundo, los Estados buscan desarrollar capacidades objetivas para la realización de dichas relaciones de poder; esto se da mediante la construcción de instituciones (leyes, programas y cuerpos burocráticos). Tercero, los “efectos específicos” del ejercicio de poder resultan en una “ciudadanía transnacional” que se concibe como la extensión de derechos y la extracción de obligaciones para los no residentes. Esto es a lo que se le llama *políticas de (re)integración de la diáspora*.

Este trabajo da cuenta del gran cambio del aparato gubernamental en la concepción del emigrante (ver anexo 1 y 2), sin embargo, plantea también los retos pendientes según la agenda implícita de las *políticas de (re)integración de la diáspora*. Quizá el punto crítico se encuentra en la extensión de derechos políticos de los migrantes, los que a su vez son considerados la pieza de cambio para la obtención de beneficios de la diáspora.

Después de adquirido el derecho a la doble nacionalidad los migrantes han emprendido una larga lucha por lograr el derecho efectivo al voto. Después de casi 10 años éste por fin fue consagrado en la legislación electoral en 2005. No obstante, la forma final que adquirió ha resultado contradictoria y restrictiva, ya que en realidad ha servido para desmovilizar a los migrantes y disminuir su influencia.¹⁷¹ Entre las razones que explican esta contradicción se encuentran las restricciones a hacer campaña y a recaudar fondos fuera del territorio nacional, así como prácticamente cualquier actividad política por parte de los migrantes y de los candidatos para con ellos. Uno de los líderes migrantes lo llamó “voto ciego”, ya que sin campañas los migrantes no fueron movilizados y por lo tanto no tenían información sobre la cual basar su decisión. Más aún, la logística prevista fue tan complicada que de hecho sirvió para inhibir la participación, de ahí que sólo 2% de los votantes elegibles se registraron para ejercer el voto.

A nivel nacional, la agenda de discusión de derechos políticos transnacionales aún mantiene grandes espacios de oportunidad. Uno de ellos sin duda, las próximas elecciones presidenciales y los medios para ampliar los márgenes de participación: el voto por internet, registro y voto a través de los consulados y mesas especiales, la creación de un padrón, la regulación de algún tipo de propaganda política al exterior y otras que puedan facilitar una politizada participación migrante. Además, con base en experiencias locales como las implementadas en el estado de Zacatecas, se mantiene latente la discusión sobre el derecho del migrante a ser votado para ocupar cargos de elección popular; y la representación migrante en el Congreso (la figura de

¹⁷¹ Smith (2008).

diputado migrante), ya sea mediante la puerta plurinominal o a través de la creación de distritos electorales especiales.

El estatus de *ciudadano mexicano* aún no termina de concretarse para los emigrantes y se mantiene como un reto pendiente en la agenda de la relación Estado-diáspora. El marco conceptual aquí presentado sirve como eje normativo, sin embargo, no hay que perder de vista que cada cambio institucional es producto de una negociación política entre los grupos involucrados. Por un lado, se dijo aquí que los Estados aparentemente sólo están dispuestos a otorgar el mínimo de derechos que consideren necesarios a cambio de ciertos beneficios de los expatriados; y por el otro, es importante considerar las limitaciones dadas por presiones diplomáticas del Estado receptor y presiones internas por parte de partidos políticos y la opinión pública.¹⁷²

En síntesis, los retos para el país en términos de desarrollo humano producto de la emigración, y las condiciones de vida de los emigrantes en los lugares de destino exigen una actitud proactiva por parte del Estado. Esta deberá promover entre los emigrantes y sus descendientes un sentido de pertenencia alrededor del país de origen, construir formas de vinculación y reproducir relaciones Estado-ciudadano con los expatriados que ayuden a mejorar sus condiciones de vida. De no hacerlo, el país corre el riesgo de perder definitivamente el capital humano que ha salido de sus fronteras.

Ante la improbabilidad de que a corto y mediano plazo el diferencial de desarrollo entre las zonas de origen y destino se reduzca hasta el punto de que la emigración sea una opción no deseable, y respetando el derecho constitucional a salir libremente del país, lo que las *políticas de reintegración de la diáspora* sugieren es que los emigrantes puedan seguir contribuyendo con el desarrollo de su país de origen a pesar de residir en el extranjero. Sin embargo, para ello hay que propiciar las condiciones, evitando que los lazos transnacionales se debiliten con el paso del tiempo. El término *reintegración*

¹⁷² Levitt y De la Dehesa (2003).

hace referencia al largo periodo en el que fueron excluidos de las relaciones con el Estado Mexicano, situación que ahora se pretende resarcir.

Bibliografía

- A Gentleman of the City of New York. 1813. *An Inquiry into de natural rights of man, as regards the exercise of expatriation. Dedicated to all the adopted citizens of the United States*. New York: Printed by Pelsue & Gould.
- Ackerman, John. 2010. "Gringos al ataque" *La Jornada*. 6 de septiembre de 2010. [<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/06/index.php>]
- Aguayo, Sergio. 2005. "Lo que sí funciona: Defender migrantes", en periódico *Reforma*, 19 de enero de 2005.
- Alarcón, Rafael. 2006. "Hacia la construcción de una política de emigración en México", en Carlos González (coord.) *Relaciones Estado-díáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. Tomo 1. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Autónoma de Zacatecas, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Miguel Ángel Porrúa.
- Alba, Francisco y Rafael Fernández de Castro. 2006. "Del *Laissez-Faire* al restriccionismo: El cambiante clima político en Estados Unidos frente a la migración mexicana". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Amuedo-Dorantes, C. y Pozo, S. 2006. "Do Remittances Decay with Emigrants Foreign Residencies? Evidence from Mexican Migrants". Ponencia presentada en la Inter-American Conference for Social Security (CISS) y Universidad Iberoamericana (UIA) conferencia de "The Effects of Migration on Sending Countries", 24-25 de febrero de 2006. Ciudad de México, México.
- Anteby-Yemini, Lisa y William Berthomiere. 2005. "Diaspora: A Look Back on a Concept", *Bulletin du Centre de recherche francais de Jerusalem*, núm. 16: pp. 262-270.
- Ávila, J., Fuentes, C. y Tuirán R. (a) "Migración temporal de adolescentes y jóvenes, 1993-1997". En Tuirán, R. (Coord.) *Migración México-EU, continuidad y cambio*. México: Consejo Nacional de Población. [<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3.htm>] (Consulta: octubre 2006).
- Ávila, J., Fuentes, C. y Tuirán R. (b) "Mujeres mexicanas en la migración a Estados Unidos". En Tuirán, R. (Coord.) *Migración México-EU, continuidad y cambio*. México: Consejo Nacional de Población. [<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3.htm>] (Consulta: octubre 2006).
- Ayón, David. 2006. "La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos", en Carlos González (coord.) *Relaciones Estado-díáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. Tomo 1. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Autónoma de Zacatecas,

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Miguel Ángel Porrúa.
- Aziz Nassif, Alberto. 2009. "El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición", en Rodríguez Araujo (coord.) *México ¿Un nuevo régimen político?* México: Editorial Siglo XXI.
- Banxico. "Ingresos por remesas familiares, información trimestral". México: Banco de México.
- Banxico. "Ingresos por remesas familiares; distribución por entidad federativa". México: Banco de México.
- Banxico. 2007. "Las remesas familiares en México". PPT obtenido de [http://www.ime.gob.mx/ime2/images/remesas/remesas_familiares.pdf].
- Baubock, Rainier. 2003. "Expensive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership", *Political Science and Politics*, núm 38 (3): pp. 683-87.
- Baubock, Rainier. 2007. "Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting", *Fordham University Law Review*, vol. 75: pp. 101-55.
- Bhagwhati, Jagdish. 1972. *The Brain Drain and Taxation: Theory and Empirical Analysis*. Amsterdam: North Holland.
- Bueno, Eramis, Rolando García, Norma Montes y Gloria Valle. 2004. *Apuntes sobre la migración internacional y su estudio*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Calderón Chelius, Leticia y Jesús Martínez Saldaña. 2002. *La dimensión política de la migración mexicana*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). 2004. "El impacto de las remesas familiares en México y su uso productivo". México: CESOP, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Chiquiar, D. y Hanson, G. 2002. "International Migration, Self-selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States". Working Paper 9242. Cambridge, MA: NBER Working Paper Series.
- Comisión Técnica de las EMIF. 2010. "Situación de la migración internacional en México. Versión ejecutiva". Documento elaborado por las Comisión Técnica de las EMIF.
- Conapo. 2000. "Mujeres en la migración a EU", *Migración Internacional*, año 5, núm. 13. México: Consejo Nacional de Población.

- Conapo. 2002(a). "Índice de intensidad migratoria México Estados Unidos, 2000". México: Consejo Nacional de Población.
- Conapo 2002(b). "Dinámica reciente de las migraciones en América", *Migración Internacional*, año 6, núm. 18. México: Consejo Nacional de Población.
- Conapo. 2008. "Población nacida en México residente en Estados Unidos por características demográficas, 1994-2007", en Series sobre Migración Internacional 2008. Estimaciones de Conapo con base en Bureau of Census, Current Population Survey (CPS), marzo de 1994-2007. México: Consejo Nacional de Población.
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente (2009).
- Cooper, Betsy y Kevin O' Neil. 2005. "Lessons from The Immigration Reform and Control Act of 1986", *Policy Brief*, núm. 3. Migration Policy Institute.
- Délano, Alexandra. 2005. "América para los mexicanos", Suplemento Enfoque, Periódico Reforma. 13 de Febrero de 2005.
- Délano, Alexandra. 2005. "De la no intervención a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-díaspóra en el caso mexicano", en Carlos González (coord.) *Relaciones Estado-díaspóra: la perspectiva de América Latina y el Caribe*. Tomo 2 México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Autónoma de Zacatecas, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y Miguel Ángel Porrúa.
- Durand, Jorge. 2006. *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*. México: Consejo Nacional de Población.
- Durand, Jorge y Douglas S. Massey. 2003. *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del Siglo XXI*. México: Porrúa/ Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Durand, Jorge. 2004. "From Traitors to Heroes: 100 Years of Mexican Migration Policies". Migration Information Source (MPI). Washington, DC.
- Escobar Latapí, Agustín. 2006. "Migración internacional, pobreza y desigualdad en México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Escobar, Agustín y Eric Janssen. 2006. "Migration, the Diaspora and Development: The case of Mexico". *International Institute for Labour Studies*. DP/167/2006.
- Espinoza Valle, Víctor. 2004. *El voto lejano. Cultura Política y migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.

- Esquivel, Gerardo y Huerta-Pineda, Alejandra. 2006. "Remittances and Poverty in Mexico: A Propensity Score Matching Approach" Working Paper. México: Colegio de México.
- Fernández de Castro, Rafael. 2003. "La nación mexicana en Estados Unidos", *Reforma*, 10 de noviembre de 2003.
- Figueroa-Aramoni, Rodolfo. 1999. "A Nation beyond its Borders: The program for Mexican communities abroad", *The Journal of American History*, núm 86, vol. 2; Academic Research Library: pp. 537.
- Fitzgerald, David. 2005. "State and Emigration: a Century of Emigration Policy in Mexico", Working Paper 123. San Diego: Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.
- Fitzgerald, David. 2008. "Colonies of the Little Motherland: Membership, Space, and Time in Mexican Migrant Hometown Associations", *Comparative Studies in Society and History*, núm. 50(1): pp.145–169.
- Foucault, M. 1982. "The Subject and Power", en Michel Foucault *Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Sussex: The Harvester Press Limited.
- Gamlén, Alan. 2006. "Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them?", Working Paper núm. 32. University of Oxford.
- García y Griego, Manuel y Mónica Vereá. 1988. *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo. 2006. "Migración internacional y desarrollo. Oportunidades y desafíos para México". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Glick Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton. 1995. "From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration", *Anthropology Quarterly*, núm 68, vol. 1: pp. 48-63.
- Glick Schiller, Nina y Peggy Levitt. 2004. "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society", *The International Migration Review*, núm. 38, vol. 3: pp. 1002.
- Goldring, L. 1998. "The Power of Status in Transnational Social Spaces", en L. E. Guarnizo y M.P. Smith *Transnationalism from Below*. New Jersey: Transaction Publishers.
- González Gutiérrez, Carlos. 1993. "The Mexican Diaspora in California. Limits and Possibilities for the Mexican Government", en Abraham F. Lowenthal y Katrina Burgess (eds), *The California-Mexico Connection*, Stanford: Stanford University Press.

- González Gutiérrez, Carlos. 1997. "Decentralized Diplomacy: The Role of Consular Offices in Mexico's Relations with its Diaspora", en Rodolfo O. de la Garza *et al. Bridging the Border: Transforming Mexico-US Relations*. Lanham MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- González Gutiérrez, Carlos. 1999. "Fostering Identities: Mexico's Relations with its Diaspora", *The Journal of American History*, núm. 86, vol. 2: pp. 545.
- Green, Nancy L. 2005. "The politics of exit: Reversing the immigration Paradigm", *The Journal of Modern History*, 77, 2: pp. 263-289.
- Hanson, G. 2004. "Immigration Policy", San Diego: University of California y National Bureau of Economic Research
- Hanson, G. 2005. "Emigration, Labor Supply, and Earnings in Mexico". Working Paper 11412. Cambridge, MA: NBER Working Paper Series.
- Hanson, G., Scheve, K. y Slaughter, M. 2005. "Individual preferences over high-skilled immigration in the US". Paper preparado para la Conference on Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies. Marzo 4-5.
- Hernandez, Sastre y Martínez-Ortega. 2005. "Desinterés de migrantes por tramitar voto externo", *El Universal*, 6 de noviembre de 2005.
- Hildebrandt, N. y McKenzie, D. 2005. "The effects of migration on child health in Mexico". Policy Research Working Paper Series 3573. Washington, DC: World Bank.
- Imaz Bayona, Cecilia. 2006. *La nación mexicana trasfronterras. Impactos sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- IME (2008). *Reporte de actividades 2007-2008*. México: Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
- IME. [<http://www.ime.gob.mx/>] Consulta: junio 2010:
- IME. 2008. "Directo a México: Programa para el envío de remesas", *Mexicanos en el Exterior*.
- INEGI. 2009. "Información sobre el flujo migratorio internacional de México" Comunicado núm. 162/09.
- INEGI. PIB por entidad federativa 2006. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Banco de Información Económica. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INM. "Grupos de protección a migrantes" [http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Grupos_de_Proteccion_a_Migrantes-2009] Consulta: junio 2010.

- Itzigsohn, Jose. 2000. "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrant's Political Transnationalism", *International Migration Review*, núm. 43, vol. 4: pp. 1126-1154.
- Jorge Carpizo. 1998. "El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero", *Nexos*, julio 1998.
- Katz, Michael. 2008. "A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America", *Journal of Social History*, núm. 41, vol 3.
- Laglagaron, Laureen. 2010. "Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States". Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Levitt, Peggy y Rafael de la Dehesa. 2003. "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations", *Ethnic and Racial Studies*, núm. 26 vol. 4.
- López-Cordova, E. y Olmedo A. 2006. "International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations". Occasional Paper Series 41. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe/ División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (INTAL/ITD).
- Lozano Ascencio, F. 2005. "Hogares receptores de remesas en México: límites y posibilidades para el desarrollo local y regional". Working Paper #05-02n. The Center for Migration and Development. Working Paper Series. Princeton University.
- Marcelli, E. y Cornelius W. 2001. "The changing profile of mexican migrants to the United States: New Evidence for California and Mexico", *Latin America Research Review*, vol. 36, núm. 3: pp. 105-131.
- Massey, Douglas S. 2003. "Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century". Trabajo preparado para la Conference on African Migration in Comparative Perspective, 4-7 de junio. Johannesburgo Sudáfrica.
- Massey, Douglas S. 2007. "When Less is More: Border Enforcement and Undocumented Migration" presentado ante el Subcommittee on Immigration, Citizenship, Refugees, Border Security, and International Law del Committee on the Judiciary, U.S. House of Representatives. 20 de abril del 2007.
- Mckenzie, D. y Rapoport H. 2006. "Migration and education inequality in rural Mexico". Working Paper 23. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe/ División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (INTAL/ITD).
- Media Matters Action Network. 2008. "Fear and Loathing in Prime Time. Immigration Myths and Cable News", a Media Matters Action Network Report may 21, 2008.

- Moctezuma, Miguel. 2005. "Morfología y desarrollo de las Asociaciones de migrantes mexicanos en estados unidos. Un sujeto social y político Extraterritorial". *Migración y Desarrollo*. Segundo semestre 2005.
- ONU. 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos [<http://www.un.org/es/documents/udhr/>]
- ONU. 1990. Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y sus Familiares. [<http://www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html>]
- ONU. 2009. Informe del Relator Espacial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2.
- Orozco, Manuel .2000. "Globalización y migración: el impacto de las remesas familiares a América Latina", *Revista Pensamiento Propio*, núm. 12.
- Parra, José Francisco. 2005. "El voto extraterritorial y la cámara de diputados México (1994-2005)", *Migración y Desarrollo*, núm. 5, segundo semestre: pp. 86-106.
- Passel, Jeffrey. 2006. *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S. Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000. México. [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>].
- PNUD. 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006 2007*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- Portes, Alejandro, *et al.* 2007." Bridging the Gap: Transnational and Ethnic Organizations in the Political Incorporation of Immigrants in the United States", CDM Working Paper #07-05. The Center for Migration and Development. Princeton University.
- Raymundo Jiménez. 1998. "Carpizo y Valadés, contrarios a que voten los residentes en el exterior", *La Jornada*, 15 de septiembre de 1998.
- Riveros, Ana Paola. 2005. *El papel de los consulados en la política exterior: el CMCAS*. Tesis de licenciatura. México, DF: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- Salgado de Snyder, Nelly. 2006. "La salud de los migrantes mexicanos a Estados Unidos". Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- SEGOB. 2009. "Estudio de Conapo muestra que 41 de los 50 estados de la Unión Americana promulgaron leyes relativas a la migración en 2008." Boletín No.206-21/10/2009. México: Secretaría de Gobernación.
- Sepúlveda Amor, Fernando. 2010. "Arizona contra Obama", *Este País*, núm. 232, agosto 2010.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo como Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.
- Smith, Robert. 2008. "Contradictions of diasporic institutionalization in Mexican politics: the 2006 migrant vote and other forms of inclusion and control", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, No. 4: pp 708-741.
- Smith. 1999. "Reflexiones sobre la migración, el Estado, y la construcción, durabilidad y novedad de la vida transnacional". En Mummert, Gail. (edit). *Fronteras fragmentadas*. Michoacán: Colegio de Michoacán-CIDEM.
- SRE [<http://www.sre.gob.mx/dgpme/>] Consulta: junio 2010.
- Suro, Roberto y Escobar, Gabriel. 2006. "Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections", Pew Hispanic Center Report. Washington, DC: Pew Hispanic Center.
- Taylor, J.E., Mora, J., Adams, R. y López-Feldman, A. 2005. "Remittances, inequality and poverty: evidence from rural Mexico". Working Paper 05-003. Davis: Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Davis.
- Unger, Kurt. 2005. "Regional Economic Development and Mexican Out-migration". Working Paper 11432. Cambridge, MA: NBER Working Paper Series.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *International Migration, 2009 Wallchart* (United Nations publication, Sales n. E.09.XIII.8).
- Ver Ávila, J., Fuentes, C. y Tuirán R. (b) "Mujeres mexicanas en la migración a Estados Unidos". En Tuirán, R. (coord.) *Migración México-EU, continuidad y cambio*. México: Consejo Nacional de Población. [<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3.htm>] (Consulta: octubre 2006).
- Verea, Mónica. 2006. "¿Hacia una reforma migratoria?", *Norteamérica*, año 1, núm. 2: pp. 267-285.
- Yossi Shain. 1994. "Marketing the Democratic Creed Abroad: Diasporic Politics in the era of Multiculturalism", *Diaspora*, núm. 3 (1): pp. 82-111.
- Zolberg, Aristide. 2006. "Rethinking the Last 200 Years of US Immigration Policy". Migration Information Source (MPI). Washington, DC.

Zúñiga, Elena, Paula Leite y Alma Rosa Nava. 2004. *La nueva era de las migraciones. Características de la migración internacional en México*. México: Consejo Nacional de Población.