

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**



**La emigración como factor de internacionalización local  
en la política exterior de México: políticas y programas  
estatales para emigrantes en Jalisco y Puebla**

**T E S I S**

que para obtener el grado de Doctora en Ciencias Políticas y  
Sociales con orientación en Relaciones Internacionales

**PRESENTA**

Adriana Sletza Ortega Ramírez

**DIRECTORA DE TESIS:** Dra. Cecilia Imaz Bayona

**COMITÉ TUTORAL:** Dra. Elaine Levine Leiter

Dra. Cecilia Costero Garbarino

**SINODALES:** Dr. Rafael Velázquez Flores

Mtro. Jorge A. Schiavon Uriegas

2010



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 las autoridades en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP, especialmente a la Mtra. Belinda Aguilar, por brindarme las facilidades y apoyarme en las gestiones para la superación académica.*

*Al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) de la SEP por otorgarme la beca para estudios de posgrado de excelencia que me permitió realizar los estudios doctorales y esta investigación.*

*A mi familia: mi esposo Luis, mis hijos Vanessa y Martín, mi mamá y mi papá por siempre permitirme hacer realidad mis sueños. Sin su amor y apoyo esto jamás hubiera sido posible.*

*A todos aquellos que facilitaron mi trabajo de campo, especialmente a Mark Jiménez en Los Angeles, Raúl y David en Nueva York, la familia Otero-Curiel en Chicago, mi tía Dora (Chiquis) y mis primas Ximena y Dámaris en Guadalajara. Gracias por abrirme la puerta de sus hogares.*

*A todos los jaliscienses en Estados Unidos y en México que me permitieron realizarles entrevistas. Gracias por las horas y horas de grabación que me permitieran intentar entender la complejísima realidad migratoria de Jalisco de la cual sigo sin ser especialista; pero que me sirvió como espejo para ver a Puebla.*

*A los líderes migrantes poblanos en Los Angeles y Nueva York que a fuerza de insistirme me han obligado a comprometerme con sus causas. Les agradezco su franqueza y confianza. Espero que esta investigación sea útil para impulsar los cambios necesarios e iniciar juntos la construcción de una nueva etapa de la política migratoria poblana.*

*A todos los funcionarios de las Oficinas estatales de Atención a Migrantes (OFAM) en México y en Estados Unidos así como a los funcionarios de la SRE que me permitieron entrevistas. Gracias por permitirme participar en eventos, sesiones de trabajo y responder amablemente a mis preguntas.*

*A mis alumnos asistentes de investigación, jóvenes internacionalistas que en diferentes etapas durante estos tres años me ayudaron a realizar mapas, cuadros, gráficas, transcripciones, etc. Gracias a Vanessa Enriquez, Maala Theobalds, Maricruz Zarate, Gareth Bynoe, Patricia Y. Gallardo y Rasshel Ramírez.*

*Finalmente con mucho cariño a mi directora de tesis, la Dra. Cecilia Imaz, y a los profesores: Elaine Levine, Cecilia Costero, Rafael Velázquez y Jorge Schiavon. Mil gracias por sus correcciones y sugerencias. Igualmente, agradezco al Doctor Héctor Cuadra y la Doctora Graciela Arroyo por sus valiosos seminarios de teoría y metodología de las RI, fueron lo mejor de mi paso por la FCPyS.*

## RESUMEN

La emigración masiva desde México hacia la Unión Americana ha implicado en las últimas dos décadas un reto doble para el Estado mexicano en materia de política exterior: la “consularización” de dicha política pública por un lado y, por otro lado, la emergencia de una mayor actividad de los gobiernos de las entidades federativas de México en los Estados Unidos desplegando acciones y estrategias dirigidas a sus migrantes.

Esta investigación doctoral aborda este doble reto a partir del conocimiento del factor migratorio dentro de la configuración de las relaciones exteriores de los gobiernos estatales mexicanos en el marco de los debates teórico-metodológicos en curso en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre “paradiplomacia”, “diplomacia federativa” y “cooperación internacional descentralizada”. Estos conceptos *grosso modo* ponen de relieve las actividades que realizan los gobiernos subnacionales o locales (estados, provincias, cantones, municipalidades, alcaldías, etc.) en el extranjero de forma paralela, alternativa o no conducida por los órganos centrales de un Estado formalmente encargados de la política exterior.

Esta investigación presenta tres ejes de análisis a través de un estudio comparativo entre Jalisco y Puebla. El primero, gira en torno a las razones de la incorporación del tema migratorio como asunto internacional de gran importancia para los estados mexicanos. El segundo, se refiere a la manera en que los procesos migratorios internacionales están reconfigurando el campo de acción internacional de estas entidades federativas. El tercero, aborda el desempeño de las *incipientes* políticas migratorias estatales en México incluidos sus retos extraterritoriales.

## **ABSTRACT**

Massive emigration from Mexico to the United States in the past two decades had entailed a double challenge for Mexican Foreign Policy: on one hand the “consularization” of this policy substantially focused on protection of its citizens rights abroad, especially those as irregular immigrants; on the other hand, an increasing international role of Mexican state governments conducting activities and strategies directed to their émigrés in the United States.

This thesis analyzes this double challenge from the current theoretical debate within the scientific discipline of International Relations about “paradiplomacy”, “federative diplomacy” and “decentralized international cooperation”. Broadly, these concepts emphasize actions and strategies of local governments (states and municipalities) in the international arenas. The increasing role of sub-national governments in foreign affairs is carried on parallel line, alternative or non-lead by Nation-state central authorities (Executive and Cabinet), who formally and traditionally use to conduct foreign policy.

This research presents three subject matters of discussion through a comparative analysis of Jalisco and Puebla. The first is how migration issues became an important issue in the international agenda of Mexican states. The second refers to the impact of international migration processes in the reconfiguration of international spectrum of these state governments. The third is how to evaluate these government responses as incipient local migration policies in Mexico, specially their extraterritorial challenges.

# ÍNDICE

	PÁGINA
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Gobiernos locales como actores internacionales, el debate contemporáneo.....</b>	<b>16</b>
1.1 Debates y aproximaciones conceptuales, de la “microdiplomacia” a la “diplomacia federativa”.....	17
1.2 Factores y estrategias.....	25
1.2.1 Factores exógenos.....	25
1.2.2 Factores endógenos.....	28
1.2.3 Estrategias.....	32
1.3 Relaciones internacionales de gobiernos locales, el debate mexicano.....	34
1.4 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	48
<b>Capítulo 2. Políticas migratorias, transnacionalismo y diásporas.....</b>	<b>55</b>
2. 1 Migrantes, Estados y políticas migratorias en la disciplina de R.I.....	56
2.2 Enfoque sistémico para el estudio de las migraciones internacionales.....	62
2.2.1 Redes migratorias.....	64
2.2.2 Transnacionalismo.....	67
2.2.3 Sistemas migratorios internacionales.....	73
2.3 Las políticas migratorias de los países emisores.....	76
2.3.1 Las diásporas como comunidades transnacionales.....	76
2.3.2 La inclusión de la emigración en las agendas gubernamentales de los países expulsores.....	82
2.3.3 Participación transnacional y respuestas estatales.....	88
2.3.4 Los gobiernos locales frente su diáspora, experiencias mundiales.....	97
2.4 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	101
<b>Capítulo 3. Políticas y programas para construir “una diáspora mexicana”.....</b>	<b>105</b>
3.1 ¿Una diáspora mexicana?.....	106
3.2 La evolución histórica de las respuestas del Estado mexicano a su emigración.....	109
3.2.1 Del “problema migratorio” a la inevitable “válvula de escape”.....	109
3.2.2 Superando a la “política de no tener política”.....	113
3.3 La inclusión política de “los héroes”: el IME y el voto desde el exterior.....	115
3.4 Los programas federales para migrantes.....	123
3.5 Esquemas organizativos de migrantes mexicanos, discutiendo el transnacionalismo .....	129
3.6 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	136

<b>Capítulo 4. Políticas y programas estatales de atención a migrantes en México.....</b>	<b>139</b>
4.1 Los gobiernos estatales frente a su emigración.....	140
4.1.1 El primer caso paradigmático: Zacatecas.....	142
4.1.2 El segundo caso paradigmático: Michoacán.....	146
4.2 Oficinas estatales de atención a migrantes, un análisis nacional.....	150
4.3 La emigración en las relaciones exteriores de gobiernos estatales mexicanos.....	185
4.4 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	189
<b>Capítulo 5. Análisis de caso: Jalisco.....</b>	<b>192</b>
5.1. La tradición de “ir al norte”, fenómeno migratorio estatal.....	193
5.2 La inclusión de la emigración en la agenda pública: organizando clubes.....	198
5.3 Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE).....	203
5.3.1 Objetivos y estructura institucional.....	204
5.3.2 Programas y servicios estatales para migrantes.....	206
5.3.2.1 Programa de Apoyo a Jaliscienses en el exterior.....	207
5.3.2.2 Programas en materia educativa, de salud y productiva.....	208
5.3.2.3 Programa 3X1 Federal.....	211
5.3.2.4 Programa 3X1 Estatal.....	214
5.3.2.5 Programa “Clubes y Federaciones”.....	217
5.3.3 Casa Jalisco en Illinois.....	219
5.4 Política jalisciense, transnacionalismo migrante y relaciones exteriores.....	220
5.5 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	223
<b>Capítulo 6. Análisis de caso: Puebla.....</b>	<b>225</b>
6.1. Antecedentes de la emigración poblana.....	226
6.2 La inclusión de la emigración en la agenda pública estatal.....	231
6.3 Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano.....	234
6.3.1 Estructura institucional y Objetivos.....	234
6.3.2 Programas y servicios estatales para migrantes.....	235
6.3.2.1 Programa Bienvenido Poblano.....	238
6.3.2.2 Programa de Protección.....	239
6.3.2.3 Programa Binacional de Educación Migrante en Puebla.....	241
6.3.2.4 Programa de Salud del Migrante.....	243
6.3.2.2 Programa 3x1 Federal.....	243
6.3.3 Casas Puebla en Estados Unidos.....	250
6.4 Política poblana, transnacionalismo migrante y relaciones exteriores.....	253
6.5 Reflexiones y conclusiones preliminares.....	256
<b>Capítulo 7. Análisis comparativo .....</b>	<b>259</b>

7.1 Operatividad institucional.....	260
7.2 Programas y presupuestos.....	264
7.3 Oficinas adicionales.....	268
7.4 Relaciones exteriores.....	270
7.5 Organizaciones de migrantes.....	272
7.6 Fenómeno migratorio estatal.....	275
7.7 Reflexiones.....	277
<b>Conclusiones finales: la emigración como factor de internacionalización local en México.....</b>	<b>280</b>
<b>Fuentes primarias</b>	
Entrevistas.....	294
Discursos en eventos.....	302
<b>Fuentes secundarias.....</b>	<b>303</b>
Bibliohemerografía.....	303
Documentos oficiales.....	319
<b>Anexos</b>	
1. Cuestionario para oficinas estatales de atención a migrantes.....	326
2. Cuestionario base para entrevista semi-estructurada a líderes y organizaciones migrantes en los Estados Unidos.....	329



# ÍNDICE DE FIGURAS

	PÁGINA
Figura 1.1 Evolución de los mundos de la política mundial.....	19
Figura 1.2 Principales corredores del TLCAN.....	39
Figura 1.3. Acuerdos Interinstitucionales de alcance internacional en los Estados, hasta 2010.....	45
Figura 1.4 Diplomacia sub-estatal: comparativo Jalisco y Puebla, 2004 y 2009.....	47
Figura 2.1 Dinámicas migratorias y niveles de análisis.....	59
Figura 2.2 Principales modelos teóricos de las migraciones.....	63
Figura 2.3 El proceso del transnacionalismo migrante.....	70
Figura 2.4 Enfoque sistémico, matriz teórica: funcionalismo.....	75
Figura 2.5 Principales países expulsores de migrantes 2005-2010.....	83
Figura 2.6 Principales países receptores de remesas 2004-2008.....	84
Figura 2.7 Principales cambios políticos y legales en países expulsores.....	93
Figura 2.8 Principales cambios administrativos en países expulsores, desde 1980.....	94
Figura 2.9 Transnacionalismo y políticas migratorias.....	104
Figura 3.1 El proceso de aprobación del voto migrante en México.....	118
Figura 3.2 Resultados electorales federales en México, 2006.....	122
Figura 3.3 Principales programas federales mexicanos para migrantes (1974-2004)...	128
Figura 3.4 Tipos de migrantes mexicanos.....	131
Figura 3.5 Tipología de influencia política de los migrantes mexicanos organizados en clubes y comités por lugar de origen.....	133
Figura 3.6. Modelo de organización civil transnacional México-Estados Unidos.....	134
Figura 4.1 Oficinas estatales de Atención a Migrantes en México.....	152
Figura 4.2 Construcción de Índice de institucionalidad en OFAMs.....	157
Figura 4.3 Ubicación de las OFAM en organigramas de los gobiernos estatales, 2010.....	159
Figura 4.4 Operatividad institucional de las OFAMs.....	162
Figura 4.5 Programas y presupuestos de las OFAMs.....	165
Figura 4.6 Oficinas adicionales en municipios, otros estados y el extranjero.....	167
Figura 4.7 Relaciones exteriores de las OFAMs.....	170
Figura 4.8 Organizaciones de migrantes y OFAMs.....	173
Figura 4.9 Datos estatales de emigración: antigüedad del fenómeno emigratorio, intensidad migratoria y población en Estados Unidos.....	175
Figura 4.10 Matrículas consulares emitidas en 2008. Porcentaje por entidad federativa mexicana de origen y principales estados de emisión en los EUA.....	177
Figura 4.11 Remesas como porcentaje del PIB estatal, 2006 y 2008.....	178
Figura 4.12 Índice de Institucionalidad de OFAMs, 2010.....	179
Figura 4.13 Gráfica de Índice de Institucionalidad de OFAMs, 2010.....	180
Figura 4.14 Oficinas de entidades federativas mexicanas en EUA, 2010.....	188
Figura 5.1 Intensidad migratoria del Estado de Jalisco, 2000.....	196
Figura 5.2 Emigración desde Jalisco, en el periodo 1987-2002.....	197
Figura 5.3. Porcentaje de emisión de matrículas consulares a originarios	

de Jalisco en los Estados Unidos, 2007.....	197
Figura 5.4. Número y porcentaje de emisión de matrículas consulares a originarios de Jalisco en los Estados Unidos, 2007.....	198
Figura 5.5 Estructura organizacional de la Dirección de Asuntos Internacionales, 2007-2009.....	204
Figura 5.6 Estructura de la Coordinación de Políticas Públicas, Estado de Jalisco.....	205
Figura 5.7 Estadísticas del PROBEM a nivel primaria, Jalisco 1999-2007.....	209
Figura 5.8 Estadísticas del PROBEM a nivel secundaria, Jalisco periodo 1999-2007.....	210
Figura 5.9 Localidad ganadora, “Día del Jalisciense Ausente”.....	214
Figura 5.10 Evolución 3x1 en Jalisco, 2000-2008.....	215
Figura 5.11 Programa 3x1 Estatal.....	216
Figura 5.12 Indicadores de la DAJE.....	218
Figura 5.13 Propuesta de Estructura para una Casa Jalisco.....	220
Figura 6.1 Intensidad migratoria del Estado de Puebla, 2000.....	228
Figura 6.2 Puebla: Migrantes a Estados Unidos por quinquenio (1987-2002).....	229
Figura 6.3. Emigrados poblanos en los Estados Unidos por estado de residencia de acuerdo a solicitudes de matrículas consulares en EUA, 2007.....	229
Figura 6.4 Emigrados poblanos que solicitaron matrícula consular por jurisdicción consular, 2007.....	230
Figura 6.5 Remesas Familiares en Puebla (1995-2008).....	230
Figura 6.6 Puebla, ingresos externos 2004-2008.....	231
Figura 6.7 Organigrama CEAMP.....	235
Figura 6.8 Repatriaciones de poblanos fallecidos en el extranjero 1999-2008.....	240
Figura 6.9 Estadísticas del PROBEM a nivel primaria, Puebla 1999-2007.....	242
Figura 6.10 Estadísticas del PROBEM a nivel secundaria, Puebla 1999-2007.....	242
Figura 6.11 Evolución 3x1 en Puebla, 2005-2008.....	244
Figura 6.12 Obras del Programa 3x1 para migrantes en el ejercicio 2008 en el Estado de Puebla.....	248
Figura 7.1 Análisis comparativo OFAMs en Jalisco y Puebla, 2010.....	259

## INTRODUCCIÓN

Poco profesionalismo para la atención a migrantes en las oficinas estatales mexicanas, falta de un marco legal para que los gobiernos estatales realicen actividades de protección a sus emigrados en los Estados Unidos, protagonismo político de los gobernadores, incapacidad para llevar a cabo funciones diplomáticas y problemas de acreditación de las oficinas de representación de los gobiernos estatales en el extranjero. Con estos señalamientos funcionarios de la Cancillería mexicana iniciaron las mesas de trabajo del Seminario de Protocolo de Atención a Migrantes organizado por la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM<sup>1</sup>) el 27 de octubre de 2009 en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

En México, la importancia de la emigración es cada vez mayor debido a que en las últimas décadas se han diversificado sus efectos nacionales, regionales y locales. La emigración mexicana se aceleró entre 1990 y el año 2000, cuando 3 millones 237 mil 841 mexicanos migraron hacia los Estados Unidos en sólo una década (INEGI 2005). A esto se suma que entre los años 2000 y 2006 emigraron en promedio de 460 mil mexicanos cada año (Galindo y Ramos 2009). Esta masificación de la emigración aunada al rápido aumento de las remesas de dólares desde la década de 1990<sup>2</sup> obligó a que este fenómeno se priorizara en la agenda pública.

Para el Estado mexicano, la constante emigración ha significado la “consularización” de su política exterior en palabras de Olga Pellicer (2008) debido a que la atención y protección a mexicanos ocupa mayoritariamente al trabajo de las representaciones de México en el exterior, al presupuesto de la SRE y la formación de nuevos diplomáticos. En los Estados Unidos operan 58 consulados mexicanos —ningún otro país en el mundo cuenta con una red consular tan extensa y concentrada en un solo territorio nacional—. En 2007 operaban 48; de ese año a la fecha se han tenido que abrir 10 consulados más hasta alcanzar 58 en la actualidad.

---

<sup>1</sup> Organización nacional integrada por 29 entidades federativas mexicanas que operan Oficinas Estatales de Atención a Migrantes.

<sup>2</sup> De acuerdo con cifras del Banco de México, en 1990 nuestro país recibió por concepto de remesas 2 mil 493 millones de dólares mientras que en el año 2000 recibió 6 mil 572.5 y en el año 2006 recibió 24 mil millones de dólares, es decir, de 1990 a 2006 hubo un incremento de 863%. Acompañando al crecimiento de la migración mexicana desde 1990 en promedio las remesas habían crecido 22% anualmente hasta el año 2007 (Banxico 2008).

En el año 2008, la cancillería destinó un presupuesto anual de 1 mil 412. 5 millones de pesos a la protección consular, aproximadamente una quinta parte del presupuesto total de la SRE (DGPME 2008: 56). Este esfuerzo tiene respaldo de la opinión pública ya que la Encuesta “México, las Américas y el Mundo” revela que el 76% de los mexicanos coincide con que la protección de los intereses de los mexicanos en el extranjero debiera ser la prioridad de la política exterior mexicana (González *et al.* 2008: 14).

En el ámbito de las entidades federativas, los gobiernos estatales que han visto incrementar su número de emigrantes en las últimas décadas han tenido que adecuar sus estructuras gubernamentales para incluir una dependencia para atender a una población emigrante cada vez más diversa. A partir de la década de 1990 empezaron a crearse oficinas estatales de atención a migrantes. Las actuales estructuras estatales en México que ponen en marcha programas y servicios para esta población varían. Existen desde una Secretaría del Migrante en el Estado de Michoacán, Instituto Estatales de Migración en Zacatecas, San Luis Potosí y Oaxaca, Direcciones y Comisiones de Protección y Atención a Migrantes en diversas entidades así como áreas del despacho del poder ejecutivo que cumplen estas funciones al mismo tiempo que también tienen a su cargo los asuntos internacionales estatales como ocurre en el gobierno de Tamaulipas. Actualmente 29 de un total de 32 entidades federativas mexicanas cuenta con un área gubernamental u oficina que brinda apoyo y ayuda a sus migrantes.

Adicionalmente, los estados mexicanos cada vez más manifiestan preocupación sobre su problemática migratoria en sus espacios nacionales de coordinación tales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la antes mencionada Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM) y la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE). Además, en los Estados Unidos, operan 20 enlaces y oficinas de representación de gobiernos estatales mexicanos para atención a sus coterráneos.

Por lo tanto, la emigración masiva ha implicado en las últimas dos décadas un reto doble para la Cancillería: la consularización de la política exterior mexicana por un lado, y, por otro lado, la emergencia de una mayor actividad de los gobiernos de las entidades federativas en los Estados Unidos desplegando estrategias dirigidas a sus inmigrantes. La presente tesis aborda

este doble reto a partir del conocimiento del factor migratorio en la configuración de las relaciones exteriores de los gobiernos estatales mexicanos, en el marco de los debates teórico-metodológicos en curso en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre nuevos conceptos tales como “microdiplomacia”, “paradiplomacia”, “diplomacia federativa”, “diplomacia local” y “cooperación internacional descentralizada”.

Estos conceptos *a grandes rasgos* ponen de relieve las actividades que realizan los gobiernos subnacionales o locales (estados, provincias, cantones, municipalidades, alcaldías, etc.) en el extranjero de forma paralela, alternativa o no conducida por los órganos centrales de un Estado que formalmente ejecutan la política exterior: el poder ejecutivo y su Secretaría o Ministerio de Asuntos Exteriores.

Es necesario recordar que en la disciplina de Relaciones Internacionales a partir del final de la década de 1980, particularmente tras la caída del muro de Berlín y la reconfiguración del sistema internacional que trajo consigo, existe cada vez más interés por las actividades y estrategias internacionales de los gobiernos locales con base en el marco teórico de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1971). Dicho referente teórico ha tenido como resultado que la actividad internacional sea formalmente reconocida como una acción no exclusiva de los gobiernos nacionales. Así, se advierte que las empresas transnacionales, el crimen organizado internacional y los migrantes internacionales, entre otros actores, en la búsqueda y promoción de sus propios intereses realizan actividades inter y transnacionales, más allá de las políticas (tanto doméstica como exterior) y las jurisdicciones de los Estados-nacionales.

A partir de entonces, en el ámbito académico, se superan las concepciones estado-céntricas realistas y particularmente neorrealistas para las cuales la *política internacional*, el objeto de estudio básico de nuestra disciplina, tiene como actores principales a los Estados-nación, quienes definen el marco en el que el resto de las interacciones ocurren más allá de las fronteras (Gilpin 1986). En la medida en que la actividad política de otros actores internacionales es considerada, los internacionalistas ya no tomamos como objetos de estudio únicamente a las relaciones inter-estatales, ni siquiera inter-nacionales, sino nuevamente a los Estudios Internacionales abriendo así el panorama de una gran diversidad de objetos de estudio (Ashley y Walker 1990).

El presente trabajo tiene lugar precisamente en ámbito de los Estudios Internacionales que no restringen los temas disciplinarios, ni los niveles de análisis para centrarse sólo en las relaciones de las grandes potencias, el balance de poder, la configuración del sistema internacional, la guerra o la paz; sino en poner atención a los grandes fenómenos mundiales que están ocurriendo, como las migraciones, que responden a situaciones globales y locales simultáneamente. Así, en esta tesis nos ocupa la migración internacional desde sus implicaciones locales y las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales como respuesta local a los desafíos que plantea el mundo contemporáneo.

En la dinámica de la globalización y de la interdependencia, las iniciativas internacionales de los gobiernos locales son generalmente dirigidas a la atracción de inversión, productos y tecnología, turismo o a la proyección cultural. Además, la creciente actividad internacional de diferentes gobiernos locales así como de diversos actores no gubernamentales, pone en duda la efectividad de los Estados-nación para representar a su población ante la fuerte integración en regímenes regionales y globales, ya que estos inciden directamente en la esencia del Estado: la soberanía. La crisis mundial de legitimidad del Estado-nación y el deterioro de la tradicional soberanía es el marco de estos procesos de internacionalización en los que se replantean las nociones tradicionales de territorialidad soberana y control poblacional.

Las fronteras se están redimensionando. Por un lado, esto ocurre por los procesos globales de des-territorialización, pero también por los denominados procesos de re-territorialización. El territorio ya no es más el referente básico de la nación y de la nacionalidad. Las migraciones internacionales y particularmente las formaciones de “diásporas” conducen a nuevas formas de plantear la relación con el/los territorio(s) donde se ubican; porque los emigrados y sus descendientes ya son considerados extensiones de la nación y de la patria de origen en múltiples territorios que están conformando organizaciones y agendas propias impulsadas desde el extranjero para participar e incidir en procesos locales ubicados en distintos países.

Así, las reconfiguraciones de los Estados, de las naciones y nacionalismos, de la soberanía y del territorio, son fundamentales para entender los procesos de cambio que ocurren al interior de las fronteras y a través de ellas. La globalidad y la localidad requieren visualizarse desde múltiples procesos protagonizados por una gran variedad de actores individuales y

colectivos, gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo a los gobiernos locales y a los migrantes internacionales.

La presente investigación inició en el año 2007 sobre la base de los recientes estudios sobre la actividad internacional de los gobiernos estatales y municipales en México que comienzan a indicar que la emigración internacional es uno de los factores determinantes de esta actividad (Schiavon 2006, Velázquez 2007, Dávila et ál. 2008). En otras palabras, no sólo la competencia por la inversión extranjera directa, la necesidad de posicionarse en mercados internacionales, la búsqueda de financiamiento internacional sino la creciente migración hacia el extranjero y la presencia de coterráneos en el exterior, estarían incidiendo en la actividad internacional de las entidades subnacionales mexicanas.

En los estudios actuales sobre los impactos socio-políticos de la emigración en México, Cecilia Imaz (2006: 232) había ya identificado la falta adecuada de coordinación entre la acción de los gobiernos de los estados y el gobierno federal en esta materia. Así, en el marco de los retos del federalismo contemporáneo en México, la intensa emigración hacia el norte, reformas constitucionales, acuerdos bilaterales con estados de la Unión Americana, acuerdos laborales entre estados, “hermanamiento” de ciudades, trámite de visas humanitarias, visitas y cabildeo en ambos lados de la frontera, las entidades federativas están trascendiendo la acción del gobierno federal y, en consecuencia, su monopolio de la diplomacia mexicana.

Ahora bien, es necesario subrayar que la emigración mexicana contemporánea tiene lugar en un régimen regional que a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) privilegió la libre circulación de bienes e inversiones, pero excluyó la movilidad de la mano de obra. La falta de inclusión del tema migratorio laboral en la agenda trilateral en el marco del TLCAN y posteriormente la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el fallido intento de un acuerdo bilateral migratorio entre México y Estados Unidos entre 2000 y 2006, y la falta de resoluciones unilaterales viables a la migración indocumentada por parte del gobierno federal de los Estados Unidos y del gobierno federal mexicano, sitúan a los gobiernos locales, en ambos lados de la frontera, en la necesidad de lidiar con las consecuencias locales del fenómeno migratorio internacional.

Por estas razones, las políticas y programas de atención a migrantes incipientemente elaborados por entidades subnacionales en México parecen tener cada vez mayor vinculación

con su actividad internacional, en la medida en que su propia dinámica migratoria obliga a los estados a ofrecer servicios públicos a ciudadanos localizados fuera de su jurisdicción territorial. Estos son aspectos de los estudios sobre emigración y también de los estudios sobre actividades y estrategias internacionales de los gobiernos subnacionales, que requerían ser abordados con mayor profundidad para entender la complejidad de las implicaciones políticas locales en México que tienen los procesos de integración “desde abajo” en América del Norte.

Además, la evolución histórica de los flujos de migración regionales desde México es una característica fundamental para entender las respuestas que los gobiernos de las entidades federativas mexicanas han estado dando a este tema. Existen diferencias fundamentales en la historia de la emigración, obviamente el fenómeno migratorio internacional mexicano indocumentado no es igual en estados donde empezó en el siglo XIX y aquellos en los que despunta tras la crisis económica de 1994/1995. Otro factor determinante, es si los migrantes indocumentados han sido beneficiados por algún programa de regularización masiva como el que ocurrió en Estados Unidos en 1986. También las respuestas estatales son distintas en la medida en que la población migrante originaria de una entidad federativa se concentra en algunas regiones particulares de destino o se encuentra dispersa. Un último factor lo constituye el mantenimiento de vínculos entre los emigrados y sus localidades de origen. Estos cuatro elementos, son centrales para entender las respuestas diferenciadas que han elaborado los gobiernos de los estados mexicanos expulsores de mano de obra.

En el occidente del país, lo que Jorge Durand y Douglass Massey (2003) denominan “la región histórica” y el Consejo Nacional de Población (Conapo) designa como la región “tradicional”<sup>3</sup>, donde existe una tradición migratoria de más de un siglo, los gobiernos estatales han dado pasos significativos en la institucionalización de la relación con sus poblaciones emigradas. Los gobiernos en entidades como Michoacán y Zacatecas fueron pioneros en México en crear estructuras gubernamentales *ad hoc* así como en formular políticas y programas para sus migrantes en los Estados Unidos.

---

<sup>3</sup> Esta región comprende los estados de: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas (Conapo 2000) Para Jorge Durand y Douglas Massey (2003) esta es “la región histórica” de la migración entre México y Estados Unidos.



El estado de Jalisco se ubica en la “región tradicional de migración” con historia migratoria hacia los Estados Unidos desde el siglo XIX a diferencia de Puebla donde dicha historia data del siglo XX y particularmente de la época del Programa Bracero (Smith 1998, Cortés 2002). En Puebla, la primera Coordinación de Atención a Migrantes empezó a funcionar en 1993 y se formalizó por decreto oficial en febrero de 2005 cuando se creó la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP). En el caso de Jalisco, la primera Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior (OFAJE) se creó en 1995 y se incluyó en 1997 en la Dirección de Asuntos Internacionales en el despacho del gobernador.

Específicamente interesaba el establecimiento Oficinas de Representación en el Extranjero con el fin de la atención a los migrantes. El gobierno de Jalisco a partir de 1994 empezó una estrategia de internacionalización muy activa incluyendo la creación de Casas Jalisco en el extranjero para promoción comercial y eventualmente para la atención a migrantes. Por su parte, el gobierno del Estado de Puebla decidió establecer Casas Puebla en coordinación con líderes migrantes empresariales exitosos a partir de 1999 en el destino emblemático de la emigración poblana: Nueva York. Posteriormente a partir de 2005, las Casas Puebla en Estados Unidos se formalizarían como oficinas de representación estatal, instalándose también en Los Angeles y Houston.

Estas estructuras gubernamentales fueron creadas para brindar servicios a los migrantes retornados, o a las familias que permanecen en las localidades de origen sino, fundamentalmente y también para mantener estrechos vínculos con los emigrados residiendo en los Estados Unidos. Ambos estados estaban mostrando que las acciones gubernamentales, que están configurando respecto a la migración, incluyen no sólo actividad en su jurisdicción territorial sino en el extranjero, particularmente en los lugares donde se encuentran sus emigrados. En otras palabras, el planteamiento de estas estructuras implica extraterritorialidad, es decir, acciones gubernamentales que van más allá de los límites territoriales de su propia jurisdicción ya que una gran parte de las acciones de los gobierno estatales encaminadas a “atender” a los emigrantes inciden en la actividad internacional de las entidades federativas.

Entonces, la pregunta principal de este trabajo gira en torno a si la emigración ha guiado a una mayor actividad internacional de las entidades federativas. De esta manera, era necesario

determinar si la migración había impulsado que las políticas públicas de las entidades que tienen lugar extraterritorialmente se conviertan en “diplomacia federativa”. Al inicio de este proyecto este fue el concepto utilizado como referente de la actividad internacional de los estados mexicanos insistiendo en el incipiente federalismo.

Si la migración internacional es uno de estos factores que llevan a los estados o provincias a tener mayor involucramiento en el exterior, entonces se requeriría saber de qué manera la migración estaría reconfigurando el campo de acción internacional de las entidades federativas. Y por otra parte, ya que la incursión de los gobiernos estatales como Puebla y Jalisco en el tema migratorio no ha sido sencilla debido a la complejidad del fenómeno migratorio y la extraterritorialidad intrínseca que conlleva intentar “atenderlo”, es necesario también preguntarse cuáles son los alcances y límites de las acciones internacionales que en materia migratoria pueden llevar a cabo estas entidades.

Esquematisando, las *preguntas de investigación* son las siguientes:

- Pregunta principal: ¿La emigración ha guiado a una mayor actividad en el extranjero de las entidades federativas, es decir, ha impulsado que las políticas públicas de las entidades incluyan diplomacia federativa?
  - Preguntas secundarias:
    - ¿Cuáles son las razones de la incorporación del tema migratorio como asunto internacional de importancia para los estados mexicanos?
    - ¿De qué manera los procesos migratorios internacionales están reconfigurando el campo de acción internacional de los estados?
    - ¿Cómo se han desempeñado las políticas subnacionales en materia migratoria y, por tanto, cuáles son los alcances y límites de sus acciones internacionales?

En paralelo a las preguntas, los *objetivos* de la investigación son los siguientes:

- Objetivo general: Evaluar comparativamente la incidencia de la migración internacional en la actividad internacional de las entidades federativas mexicanas
  - Objetivos particulares:

- Examinar comparativamente el desarrollo de las políticas migratorias que se han aplicado en entidades federativas mexicanas, empleando como casos de estudio a Puebla y Jalisco
- Analizar comparativamente el desempeño de las políticas migratorias en Puebla y Jalisco

La construcción de *hipótesis* como herramienta metodológica para esta investigación es la siguiente:

- Hipótesis Central: La creciente emigración internacional desde México, especialmente de carácter indocumentado, ha orientado a una mayor actividad en el extranjero de las entidades federativas mexicanas por lo que, ha impulsado que sus políticas públicas incluyan “diplomacia federativa”.
- Hipótesis Secundarias:
  - Las entidades federativas mexicanas han incorporado el tema migratorio en sus agendas gubernamentales debido a la importancia de las remesas, de la participación política de sus migrantes y el aumento en la demanda de servicios públicos extraterritoriales.
  - La migración internacional representa un reto mayúsculo para los lugares de origen de emigración, cuyos gobiernos se han planteado de manera diferenciada la incorporación de este tema en la agenda pública, y realizan acciones que constituyen incipientes políticas migratorias que incluyen actividades que rebasan los límites territoriales y su propia jurisdicción.

De esta manera, la principal variable independiente es la “emigración internacional mexicana” y la principal variable dependiente es “diplomacia federativa”. Otras variables explicativas dependientes (secundarias) son: 1) remesas, 2) participación política de migrantes, 3) demanda de servicios públicos, 4) políticas migratorias y 5) actividades extraterritoriales.

En ese sentido, se esquematizan las variables y se puede definir la metodología a seguir. *Metodológicamente* es necesario apuntar que este estudio se ubica en la delgada línea que separa a las políticas públicas por definición jurisdiccionales y las actividades internacionales

de los gobiernos locales de carácter intrínsecamente extraterritorial. La acelerada dinámica migratoria está retando la acción de las entidades federativas y en ese sentido convenía emplear distintas estrategias para aproximarnos al estudio de las políticas migratorias como “diplomacia federativa” tal y como se planteó en un inicio aunque posteriormente a lo largo de la investigación de tesis se redefinió este concepto y se amplió a “relaciones exteriores de los gobiernos locales”.

En primer lugar, este estudio considera a las políticas migratorias como políticas públicas. En ese sentido se realiza una primera evaluación de las acciones que las entidades federativas mexicanas realizan respecto al fenómeno migratorio. Para lograrlo es necesario considerar todo el proceso a partir del cual se están llevando a cabo estas acciones de gobierno, es decir: las consideraciones de interés público de la emigración internacional que la llevan a su inclusión en la agenda de gobierno, el proceso de toma de decisiones gubernamentales sobre la emigración, el diseño de políticas, la implementación de planes y programas relativos al fenómeno migratorio y la evaluación de lo anterior con base en los objetivos planteados (Starling 1988, Lindblom y Woodhouse 1993).

Se seleccionaron dos casos a estudiar: Puebla y Jalisco para hacer operativa la investigación. Las razones de su selección derivan de las diferencias que presentan en la evolución histórica del fenómeno migratorio. Jalisco, se localiza en la “región tradicional de expulsión migratoria” debido a que su emigración hacia los Estados Unidos históricamente se remonta a finales del siglo XIX. Por su parte, Puebla se sitúa en la “región emergente” debido a que sus emigraciones, aunque empezaron aproximadamente desde el Programa Bracero, es a partir de la década de 1980 que se “masifica” como fenómeno migratorio (Durand y Massey 2003).

En esta investigación se aplica también el método comparativo pues se consideran las ventajas que ofrece a las Ciencias Sociales, y particularmente a las Relaciones Internacionales, que tienden hacia la magnificación de los casos de estudio y se han caracterizado por usar en extremo el método inductivo (Arroyo 1999). Del método comparativo se evidencian las similitudes y diferencias a partir de observar el cruce espacial, es decir, las mismas variables (emigración y relaciones exteriores de los gobiernos locales) en dos espacios geográficos. Igualmente, es necesario manifestar que el método comparativo aporta mayor riqueza no sólo si

los casos de estudio seleccionados pueden ser susceptibles de comparación, sino además si presentan diferencias en la principal variable de estudio, que en el caso de esta investigación son las relaciones exteriores de los gobiernos estatales. Ahora bien, Jalisco y Puebla presentan un fenómeno migratorio diferenciado en términos históricos y el fenómeno ha tenido incidencia disímbola en los efectos sobre las relaciones externas de ambos estados.

En ese sentido, se optó por una comparación entre una entidad situada en la región occidental con mayor tradición migratoria y en la región de expulsión “emergente” basada en los siguientes *supuestos*:

- 1) Existe una diferencia significativa entre su cantidad de migrantes binacionales o regularizados y por ello con mayor capacidad política y organizativa frente a sus gobiernos en México; y
- 2) La capacidad política de los emigrados ha estimulado grados de institucionalización diferenciada de las relaciones entre los migrantes y sus estados de origen, así como formas de incorporación distinta del tema migratorio en la agenda gubernamental y su vinculación con las relaciones exteriores de la entidad federativa.

Al principio del estudio en agosto de 2007, para el gobierno de Jalisco la atención a sus migrantes era uno de los tres temas relevantes en sus “asuntos internacionales”, siendo los otros dos: hermanamientos y cooperación internacional. En ese momento, las tres áreas estaban a cargo de la Dirección de Asuntos Internacionales. Así, en el caso de Jalisco parecía existir una mayor institucionalización del tema migratorio vinculado con las relaciones exteriores locales. En contraste, en el caso de Puebla, las actividades internacionales del estado habían estado descentralizadas y la atención a los migrantes implicaba extraterritorialidad debido a la operación de las oficinas de representación en el extranjero. Sin embargo, se asumía que en Puebla la institucionalización de la relación con los migrantes así como de las relaciones internacionales del Estado presentaba debilidades (Ortega 2003).

Como *técnicas de investigación*, en una primera etapa se estudiaron fuentes secundarias (bibliohemerografía) que versaban sobre la problematización de la migración desde la disciplina de Relaciones Internacionales, sobre la llamada “paradiplomacia” y la discusión contemporánea sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales así como la consideración de estos como “actores internacionales”; igualmente, se revisaron fuentes secundarias en materia de

políticas migratorias de países y entidades subnacionales expulsoras de migrantes, así como sobre las políticas migratorias mexicanas.

En una segunda etapa, se realizó trabajo de campo para obtener fuentes primarias. Esto ocurrió en diversas fases, en primer lugar dando seguimiento en Puebla al trabajo de la Comisión de Atención al Migrante Poblano y en Guadalajara a la Dirección de Asuntos Internacionales que durante el periodo de estudio, debido al cambio de gobernador en 2007, se desvinculó de la atención a migrantes al crearse la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE). En ambas oficinas se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de dichas dependencias involucrados en la elaboración y la implementación de la atención al fenómeno migratorio.

Para determinar la incidencia de la migración en las relaciones internacionales estatales se requirió realizar trabajo de campo y verificación empírica en las oficinas estatales de representación en los Estados Unidos de Puebla, visitando en julio de 2008 la ubicada en el área de Los Ángeles; en diciembre de 2008, la ubicada en Nueva York; y en julio de 2009, nuevamente Los Ángeles que había cambiado de ubicación y administración en marzo de ese mismo año. Las entrevistas y asistencia a eventos de los clubes, federaciones y líderes migrantes jaliscienses y poblanos en estas visitas fueron esenciales para contar con información de primera mano sobre los alcances y límites del tema migratorio en las relaciones internacionales de ambas entidades.

El tiempo de duración del estudio, que abarcó tres años, permitió observar cambios significativos. Fue un estudio con miras longitudinales; por esta razón, se realizaron entrevistas también con ex-funcionarios públicos y se recabaron datos sobre la acción gubernamental estatal respecto al fenómeno migratorio de sus archivos estatales correspondientes pues existen registros al crearse las primeras oficinas de atención a migrantes en la década de 1990. De esta manera se pretendía tener cierta perspectiva histórica de la evolución del fenómeno y evitar que el trabajo de investigación tomara como base sólo la coyuntura actual.

La reflexión teórica sobre los datos empíricos permitió la redacción de los capítulos correspondientes y su corrección a partir de la exposición pública en los coloquios de doctorantes. Así, se pudo ir perfeccionando el documento final para su presentación definitiva a

través del debate colectivo. Igualmente, la verificación empírica periódica a lo largo de la investigación permitió corroborar los datos que sustentan la reflexión teórica.

Este trabajo de investigación centra su atención en la migración internacional como factor determinante en las relaciones internacionales de las entidades federativas en México siendo éste un fenómeno teóricamente relevante para las Relaciones Internacionales contemporáneas. La selección de los casos de estudio a comparar determina los límites espaciales y geográficos de la investigación. Puebla y Jalisco son las entidades federativas que estuvieron bajo estudio por tener diferencias significativas en la evolución histórica del fenómeno migratorio internacional indocumentado, así como de su institucionalización en la relación con sus migrantes y la conducción de sus relaciones exteriores.

Se analiza un periodo aproximado de 10 años debido al incremento sustancial de la migración indocumentada durante este periodo y, al mismo tiempo, para poder observar la evolución de las respuestas gubernamentales que se efectuaron a partir de esta mayor “visibilidad” que tuvo el fenómeno migratorio. Se seleccionaron los años entre 1999 y 2009 para observar los efectos en la migración internacional de la crisis económica de 1994/95, así como la creación de las primeras dependencias encargadas del fenómeno migratorio desde entonces hasta su formalización legal entre 1997 y 2005.

Este trabajo pretende estudiar las políticas y programas locales de atención a emigrados y considerará sólo como contexto las políticas federales que ha aplicado México hacia sus emigrados y las políticas de los Estados Unidos hacia los migrantes mexicanos. Ambas políticas aquí no se consideran exhaustivamente ya que eso extendería significativamente el estudio y no ofrecería contribuciones significativas al tema central de esta investigación (la migración internacional en las relaciones internacionales de gobiernos locales) ni a los objetivos originalmente trazados.

Esta investigación de tesis doctoral está dividida en capítulos que comprenden los siguientes contenidos. El primer capítulo está dedicado a la discusión académica contemporánea en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre la actuación de los gobiernos locales en el ámbito internacional. Así se revisan los principales conceptos acuñados para describir este fenómeno tales como “microdiplomacia”, “paradiplomacia”, “diplomacia federativa”, “diplomacia multinivel”, etc. Igualmente, se incluye en él, una distinción de las tres categorías

centrales para entender este fenómeno: los factores endógenos tales como los grandes procesos mundiales, los factores endógenos al interior de los Estados nacionales incidiendo sobre una reconfiguración sobre el campo de acción internacional de los gobiernos no-centrales y locales así como las estrategias que implementan estos gobiernos en la esfera internacional.

En el segundo capítulo, se considera teóricamente las políticas migratorias, la discusión actual sobre el transnacionalismo y las prácticas transnacionales así como las políticas para construcción de diásporas que se formulan actualmente en los países de emigración. Con ese fin, se revisan las bases conceptuales del enfoque sistémico de los estudios sobre migración internacional que incluyen a las redes migratorias, el transnacionalismo así como la configuración de sistemas migratorios internacionales.

Lo anterior, permite discutir empíricamente ejemplos alrededor del mundo, las políticas de los principales países de emigración y sus localidades y permite visualizar que lo que ocurre en México no es un fenómeno exclusivo sino que responde a un contexto general de cambio de políticas de estos gobiernos frente a sus “diásporas”. Se utiliza este término en forma crítica particularmente para enfatizar que las políticas que desde estos gobiernos se diseñan e implementan, están elaboradas sobre la base conceptual de la perspectiva transnacionalista, la construcción de las “diásporas” y sus fines desde los Estados.

En el tercer capítulo, se aborda particularmente el caso mexicano sobre la base de que las políticas estatales en materia migratoria deben también explicarse en el contexto de las políticas federales y del cambio de discurso referente a los migrantes y la emigración. Se muestra, a su vez, el largo proceso en el que el gobierno mexicano llegó a aceptar la “inevitabilidad” de la emigración, asumirla como “válvula de escape” y se describe cómo a partir de políticas de construcción de diáspora ahora el Estado mexicano pretende sacar provecho de ella como una estrategia más en su difícil relación bilateral con los Estados Unidos.

El capítulo cuarto está dedicado a las políticas y programas de atención a migrantes de las entidades federativas. Se consideran sus principales antecedentes y se describen los casos paradigmáticos de Zacatecas y Michoacán. Para concluir se propone una tipología de las Oficinas de Atención a Migrantes en los Estados (OFAMs) así como un índice de institucionalización de dichas oficinas, considerando a esta institucionalización como la variable



principal que permite ubicarlas en el panorama mexicano de la atención a emigrantes desde los estados.

Los capítulos cinco y seis, se dedican a los estudios de caso de Jalisco y Puebla. En ambos, se analiza el proceso de incorporación del tema migratorio a la agenda pública estatal hacia finales de la década de 1990, el papel de las políticas federales y las alternativas que en los estados se empezaron a plantear en la relación con sus migrantes. Igualmente, se analiza la estructura gubernamental actual, la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior y la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano respectivamente con base en sus propios objetivos.

Se describen también sus principales programas y servicios, enfocándose en los programas más importantes diseñados para migrantes, en el caso de Jalisco el Programa 3x1 federal y su innovación el Programa 3x1 estatal que han tenido gran éxito en aumentar la membresía, el número de clubes así como la canalización de remesas a la infraestructura local de las comunidades de origen. En el capítulo dedicado a Puebla se analiza la importancia que tiene el Programa de Protección a Migrantes y cómo el gobierno estatal ha tenido que responder a la gran demanda de servicios y necesidad de protección por tratarse de una migración mayoritariamente indocumentada. Así mismo, se incluye el análisis del Programa 3x1 federal que ha tenido resultados modestos respecto a los de Jalisco.

Finalmente, en el último capítulo se discuten los principales hallazgos en la investigación particularmente desde los estudios de caso a la luz de los supuestos teóricos de las relaciones internacionales de los gobiernos locales así como de las prácticas transnacionales en los estudios sobre migración internacional. Se debaten también las principales limitaciones que enfrentan ambos estados en la atención a sus migrantes, lo que han alcanzado hasta la fecha en esta materia y sus principales desafíos al vincular sus políticas y programas de atención a migrantes con sus estrategias de relaciones exteriores hacia los Estados Unidos.

# **CAPÍTULO 1.**

## **Gobiernos locales como actores internacionales: el debate contemporáneo**

Explicar la dinámica mundial del siglo XXI es el reto actual de la disciplina de las Relaciones Internacionales, siendo ésta una época caracterizada por las amenazas del deterioro medioambiental mundial, las crisis financieras regionales y globales, las pandemias y las organizaciones criminales transnacionales. Se requieren de aproximaciones teóricas que permitan reconsiderar las interrelaciones entre “lo doméstico” (lo interno) y “lo internacional”.

El propósito de este capítulo es revisar, a manera de “estado del arte”, los principales planteamientos y debates en curso en la disciplina de Relaciones Internacionales referentes a los gobiernos locales que crecientemente están proyectando sus intereses y conduciendo estrategias en la esfera internacional, sin que sus actividades en este ámbito estén directamente conducidas por los Estados-nacionales que han sido los sujetos internacionales por excelencia en el Derecho Internacional Público así como los actores principales de las Relaciones Internacionales en las Teorías Clásicas de esta disciplina.

Para cumplir dicho objetivo, se plantean los principales debates sobre la temática de las relaciones internacionales de los gobiernos locales que ocurren en diferentes puntos del planeta atendiendo a los fenómenos regionales e internacionales particulares en los que están inmersos estos gobiernos. En esta revisión se advierten diversos debates y aproximaciones conceptuales aún inacabados porque no logran explicar a cabalidad esta problemática desde el ámbito académico así como en las propias Cancillerías. Este hecho se refleja en una gran diversidad de términos acuñados que van desde “microdiplomacia”, pasando por “acción exterior” hasta “cooperación internacional descentralizada” y “diplomacia local”.

En la segunda sección de este capítulo, a partir de la revisión de la literatura especializada en la materia, se distinguen tres categorías centrales. La primera de ellas son los factores exógenos que determinan, impulsan y fuerzan a los gobiernos locales a ser más activos en la arena internacional. En segundo lugar, se ubican los factores endógenos que facilitan que estas actividades puedan conducirse y que inciden en la manera en que los gobiernos locales

responden en el ámbito internacional. La tercera categoría son las estrategias, es decir, el cómo conducen sus propias relaciones internacionales independientes de aquellas que establecen los Estados a través de embajadas y consulados.

La tercera sección de este capítulo presenta el debate en México sobre esta temática, revisando los principales planteamientos y describiendo la situación económica y política internacional e interna particularmente hacia finales de la década de 1980 cuando comienzan a replantearse las estructuras del Estado mexicano post-revolucionario así como de su sistema político y empieza a evidenciarse una mayor actividad de los gobiernos estatales en el ámbito internacional.

### **1.1 Debates y aproximaciones conceptuales, de la “microdiplomacia” a la “diplomacia federativa”**

Los primeros estudios sobre este tema fueron realizados a mediados de la década de 1980 en el contexto de nuevos temas y nuevos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales que permitieran investigaciones más allá del objeto de estudio básico de esa época, que era aún la Guerra Bipolar entre los Estados Unidos y la URSS. Así, los referentes teóricos básicos de estas investigaciones son la Interdependencia Compleja Mundial y las Relaciones Transnacionales de Robert Keohane y Joseph Nye así como la propuesta de Mundos Estado-céntricos y Multi-céntricos de James Rosenau.

Ambos enfoques teóricos proponen superar los enfoques y temáticas clásicas que tomaban como unidad de análisis principal a los Estados-nacionales así como la preocupación central sobre la guerra y la paz. Así, consideran un mundo cada vez más interconectado y una realidad internacional cambiante que caracterizan la época contemporánea trayendo consigo nuevos desafíos y peligros protagonizados por nuevos agentes/actores internacionales tanto individuales como colectivos y que incluyen desde migrantes internacionales hasta grandes consorcios globales.

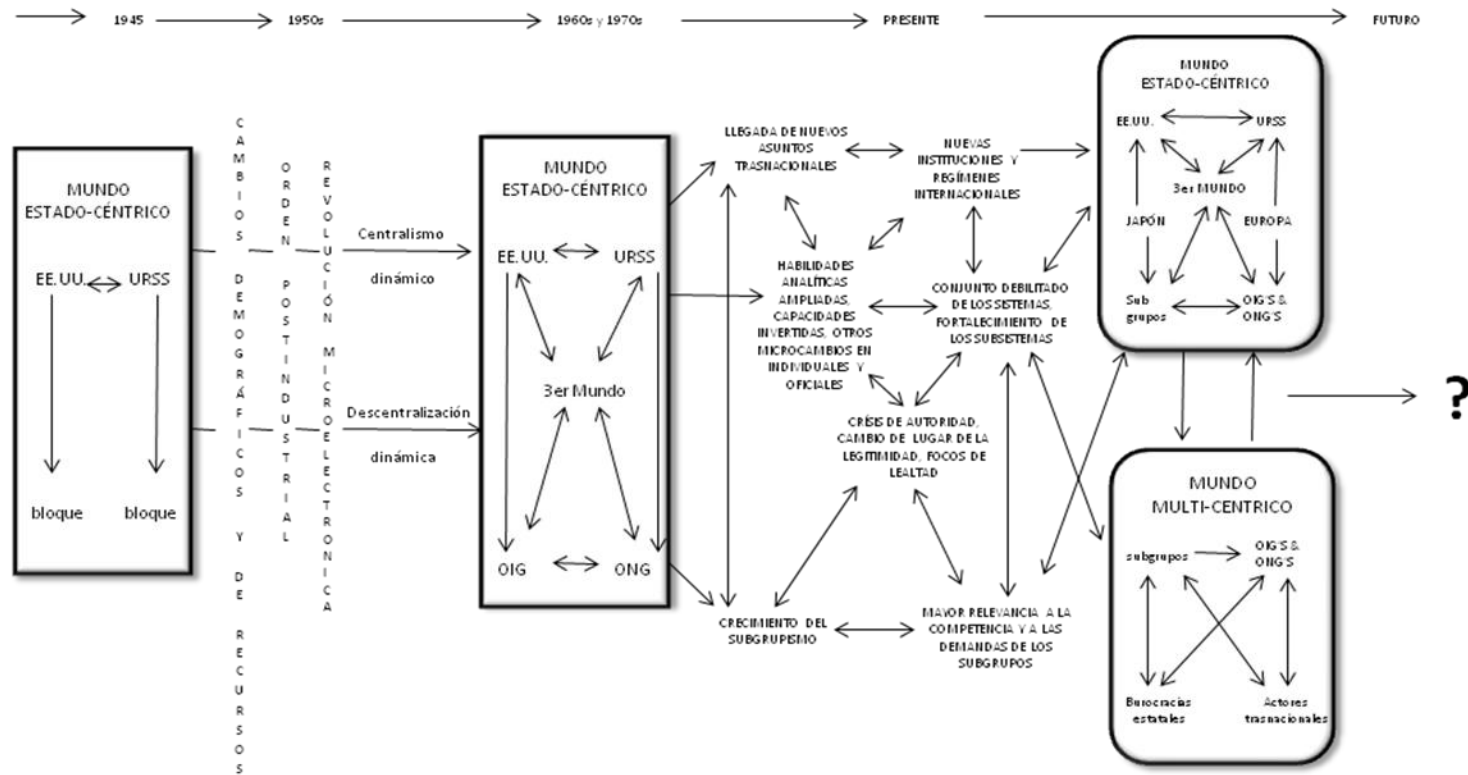
La base de la Teoría de Interdependencia Compleja es la distinción de distintas Relaciones Internacionales: relaciones interestatales, intergubernamentales, tras-gubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales refieren a la actividad diplomática tradicional, es decir, sólo relaciones entre los Estados como sujetos de Derecho

Internacional Público. Las relaciones intergubernamentales, por su parte, incluyen a aquellas que protagonizan particularmente las Organizaciones Intergubernamentales es decir, creadas y mantenidas por Estados. Las relaciones tras-gubernamentales son interacciones directas entre subunidades de diferentes Estados, por ejemplo, entre diferentes ministerios o departamentos de Poderes Ejecutivos, Legislativos y/o Judiciales así como gobiernos locales, entre otros.

Por el contrario, las relaciones transnacionales son “las interacciones a través de los Estados que no están controladas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos”. Así estas incluyen “interacciones globales como movimientos de información, dinero, objetos físicos, personas y otras cosas tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales” (Nye and Keohane, 1971: 331, 332).

Por su parte, James Rosenau (1990: 15) señala que en las Relaciones Internacionales existen dos mundos: un mundo estado-céntrico y un mundo multi-céntrico protagonizado por actores transnacionales, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, subgrupos y burocracias estatales. En ese sentido, los gobiernos estatales forjarían “relaciones tras-gubernamentales” y se ubicarían en el mundo multi-céntrico de las R.I. y pueden ser considerados “actores internacionales” en el caso de que proyecten internacionalmente sus intereses y conduzcan actividades en el extranjero como puede observarse en el extremo inferior izquierdo de la Figura 1.1.

Figura 1.1 Evolución de los mundos de la política mundial



Fuente: Rosenau, James. 1990. *Turbulence in World Politics*, p.15.

En la disciplina de Relaciones Internacionales, el politólogo checo Ivo Duchacek (1984, 1988) es el mayor exponente de las primeras contribuciones académicas sobre esta temática al distinguir cuatro fenómenos “perforadores de soberanías” de los Estados: 1) la oposición al gobierno oficial, que es una “segunda” voz nacional buscando acercarse a gobiernos extranjeros y tener presencia en medios internacionales de comunicación; 2) grupos de interés privados con intereses y socios en el extranjero; 3) grupos migrantes y/o “commuters” (trabajadores que cruzan la frontera diariamente) que mantienen relaciones con su país de origen; y 4) gobiernos locales, municipales y regionales con intereses y actividades en el extranjero.

El referente fundamental de Duchacek (1988, 1990) era el caso de Quebec en Canadá teniendo importantes conexiones internacionales tanto con los Estados Unidos por compartir frontera como con París. Quebec tradicionalmente mantiene estos vínculos por su historia, identidad y lengua así como por la búsqueda de reconocimiento político y eventualmente soberano en caso de aprobarse un referéndum a favor de la Independencia. Así, el caso *québécois* ha sido paradigmático en los estudios sobre la temática de gobiernos locales que desean reflejar una identidad propia a través de políticas diferenciadas a la política exterior “oficial” de su gobierno central en Ottawa (Clarkson 2000).

En la actualidad, existen tres debates sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales con referencias empíricas geográficas concretas. El primero de ellos es el debate en Canadá y Estados Unidos que continúa teniendo como eje al “federalismo”. El activismo en el extranjero de las provincias, estados y localidades tiene lugar en las tensiones por los ámbitos de competencia entre estos gobiernos y el gobierno central. En el caso canadiense se mantiene como referencia fundamental a Quebec (Soldatos 1990; Lecours 2002) y en el caso de Estados Unidos se enfatizan las ineficiencias de Washington D.C. para representar los intereses económicos, políticos y sociales de las localidades (Fry 1988, Kincaid 1990, 1999).

En el caso estadounidense, actualmente existe una nueva discusión sobre las acciones que pueden tomar los estados respecto a problemas internacionales cuando las políticas federales han sido rebasadas. Un ejemplo actual es que desde el año 2005, dado que el sistema migratorio estadounidense “está descompuesto” (*is a broken system*) en palabras de los presidentes George W. Bush y Barak Obama y, debido a que las medidas y

acciones del gobierno federal han sido insuficientes, los gobiernos estatales y locales han empezado a implementar medidas legales y programas para regular su inmigración a pesar de que esta materia de acuerdo a la Constitución de los Estados Unidos de América compete únicamente al gobierno federal.<sup>4</sup>

Un segundo debate es el que ocurre en el marco de los procesos de integración europea que promueve la integración de “las regiones” desde sus especificidades socio-económicas-culturales cruzando fronteras nacionales. En el marco de la Unión Europea y su Comité de Regiones en las que están representados los gobiernos locales, se discuten las políticas de “subsidiariedad”, la democracia, el gobierno local y el reconocimiento de soberanías populares. Algunos casos relevantes son regiones como Valonia compartida entre Bélgica y Francia o como el País Vasco localizado entre Francia y España, así como otras provincias autonómicas que desean mantener y reforzar sus identidades propias frente a las políticas de su gobierno central, así como a las políticas europeas elaboradas desde Bruselas.

Un tercer debate ocurre en América Latina particularmente como corolario de las discusiones teórico-prácticas en Europa y en América del Norte. Fundamentalmente este debate tiene eco en Brasil, Argentina y en México. En el caso brasileño se toman como ejes tanto al federalismo como al proceso de integración económica en el marco del Mercosur en torno a lo que desde la cancillería brasileña Itamaratí se denomina “diplomacia federativa” (SAF 2008, Vigevani 2005, Sombra 2005, Rodrigues 2002). Igualmente en el caso de Argentina, dado que desde 1994 constitucionalmente las provincias están facultadas para celebrar acuerdos internacionales, se discute la “paradiplomacia” como micro-regionalismo en la integración del Cono Sur de América (Ferrero 2006, Dalla Via 2004).

En el caso mexicano, el debate gira en torno a los factores exógenos y endógenos de una creciente actividad en el extranjero de las entidades federativas; particularmente los impactos diferenciados de los procesos de apertura económica internacional desde mediados de 1980, así como los paulatinos y contradictorios procesos de transición a la democracia y descentralización del Estado mexicano (Schiavon 2006; Velázquez 2007; Ponce 2006). Este debate será abordado hacia el final de este capítulo.

---

<sup>4</sup> Durante el año 2007, un total de 1059 iniciativas de ley locales y estatales en materia migratoria se han presentado en los cincuenta estados que integran la Unión Americana, tres veces más del número que fueron introducidas en 2006 (MPI 2008, Delano 2007).

Una de las particularidades de los debates mencionados es que, aunque han pasado más de dos décadas desde las primeras contribuciones de Ivo Duchacek, se utilizan una gran diversidad de términos tanto en el ámbito académico como en las Cancillerías para designar a los intereses y las actividades de los gobiernos locales fuera de su país, por ejemplo: microdiplomacia, paradiplomacia, diplomacia federativa y diplomacia local. Por esta razón, es necesario revisar los distintos conceptos que se han acuñado así como sus alcances y límites operativos en los estudios sobre este tema.

Inicialmente Duchacek (1984) propuso llamarle “microdiplomacia” proponiéndola como una dimensión internacional del auto-gobierno subnacional<sup>5</sup> a diferencia de la “macrodiplomacia” que conduce el gobierno nacional. Posteriormente, utiliza el concepto “paradiplomacia” definiéndola como las “entradas directas o indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales”, enfatizando el prefijo “para” como “paralelo, asociado subsidiario o capacidad accesorio” respecto al gobierno central (Duchacek 1990: 15, 25).

Este autor distinguió tres formas de paradiplomacia: la *regional* a través de las fronteras entre gobiernos no-centrales vecinos, la *tras-regional* que refiere a “contactos usualmente institucionalizados entre gobiernos no centrales que no son vecinos geográficamente pero cuyos gobiernos centrales sí lo son” y la *global* que involucra “contactos directos entre gobiernos no centrales de una nación con sus contrapartes subnacionales en otras naciones distantes” (Duchacek 1988: 12,13).

El mismo Duchacek distingue “paradiplomacia” de “protodiplomacia”. La primera tiene como base asuntos económicos, sociales y culturales. No obstante, la “protodiplomacia” representa trabajo diplomático preparatorio para una futura secesión y reconocimiento diplomático internacional en caso de que la secesión ocurra, como el que realizó el Partido Quebecois hasta 1985 (Duchacek 1988: 22).

Posteriormente, John Kincaid (1990) propondría el concepto de “diplomacia constitutiva”, considerando que los gobiernos constitutivos de los Estados como son las entidades federativas, provincias, *länders*, repúblicas, municipalidades y las autoridades

---

<sup>5</sup> Gobiernos subnacionales se refiere a aquellos gobiernos locales (estados, provincias, cantones, municipios o alcaldías) que se sitúan en jurisdicciones menores que el Gobierno nacional. Duchacek utilizaba las categorías “gobierno subnacional” y “gobierno no-central” como sinónimos. Posteriormente, Brian Hocking utilizará únicamente la categoría de “gobierno no-central” para evitar las discusiones sobre las naciones y los nacionalismos en el territorio de un mismo Estado.



portuarias que llevan a cabo actividades en el extranjero, vistas desde el gobierno central con preocupación porque pueden ser fuente de potenciales conflictos internacionales, pero que también pueden ser beneficiosas para los sistemas políticos porque promueven la democratización.

Esta democratización, sostiene Kincaid, sería tanto doméstica como internacional. La primera porque permitiría poder coordinar sectorialmente las diversas actividades internacionales y por otra parte una democratización internacional porque la política mundial corre el riesgo de “cartelizarse” en el sentido de que sólo responde a intereses particulares. Por esta razón, la “diplomacia constitutiva” promueve la democratización local y mundial.

Por su parte, Brian Hocking (1993) propuso el concepto de “diplomacia multinivel” para enfatizar la creciente influencia de los gobiernos no-centrales (GNC) en la formulación de la política exterior de los Estados. Su referente empírico son los gobiernos no-centrales de Australia, Canadá y los Estados Unidos. En ese sentido, no considera que los GNC lleven a cabo su propia “diplomacia” o “diplomacia paralela”, sino que inciden en la “diplomacia formal” a través de la “diplomacia multinivel” que se construye con la participación de los GNC que son protagonistas de una “localización de la política exterior”, ya que son estos gobiernos quienes sufren las consecuencias de la interdependencia mundial y quienes tienen “la oportunidad, el deseo y la necesidad de adoptar una perspectiva internacional” (p. 12).

Por otra parte, desde el ámbito de la cooperación internacional impulsado por los organismos internacionales tales como la ONU para promover el progreso en los países en desarrollo y menos desarrollados, a partir de la década de 1990 se acuña el término “cooperación internacional descentralizada”. A diferencia de la cooperación internacional tradicional que normalmente involucraba a “países donantes” y “países receptores”, es decir, los gobiernos centrales de ambos países, se avanza hacia esquemas de cooperación entre gobiernos sub-Estatales, sub-nacionales o locales, con frecuencia ciudades o municipalidades. Así la cooperación internacional descentralizada hace referencia a aquellos mecanismos de esta cooperación donde los actores principales son los gobiernos locales o no-centrales y ya no los gobiernos centrales. Estos mecanismos actualmente son fuertemente impulsados por la Unión Europea en sus relaciones con gobiernos locales en

América Latina, Asia y África para la promoción del desarrollo local (Díaz 2007, Europa 2010).

Otro concepto que fue acuñado en América Latina por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y usado inicialmente por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México es “diplomacia federativa”. Este concepto buscaba enfatizar que estas actividades ocurren en el marco del federalismo, en procesos de descentralización. Actualmente, el propio gobierno brasileño está impulsando la llamada “cooperación internacional federativa” para “potenciar y dinamizar las iniciativas internacionales de las entidades federativas” a partir de un nuevo patrón de relacionamiento federativo basado en el concepto de la Federación Brasileña como un recurso estratégico, diálogo y negociación en busca de una Agenda Común Federativa (SAF 2008).

Así, el uso de múltiples términos es una señal de la confusión existente tanto en la disciplina de Relaciones Internacionales, como en las Cancillerías sobre “el qué”, el “por qué” y el cómo” conducen sus intereses y actividades internacionales los gobiernos no-centrales, subnacionales o locales, a diferencia de la “diplomacia” tradicional encabezada por Jefes de Estado y conducida por Cancillerías (Ministerios o Secretarías) a través de sus Embajadas y Consulados.

Si bien la teoría y práctica de la “diplomacia” es ampliamente debatida en la actualidad en la disciplina de las Relaciones Internacionales a partir de los enfoques críticos de James Der Derian (1987, 1992, 1995; Constantinou y Der Derian 2010), formalmente en términos del Derecho Internacional Público, “diplomacia” aún se define como una institución e instrumento internacional utilizado por los Estados para conducir su política exterior y las relaciones con otros Estados. En ese sentido, el “cuerpo diplomático acreditado” debe seguir reglas establecidas en el Congreso de Viena de 1815, las Convenciones de Viena de 1961, 1963 y 1969. Así, la conducción de intereses y actividades internacionales de los gobiernos locales no puede equipararse a la “diplomacia”; aunque no se puede negar que estos gobiernos cada vez son más activos en el ámbito internacional. Veamos a continuación cuáles son los factores que están incidiendo en este fenómeno así como las estrategias internacionales que estos gobiernos implementan.

## 1.2 Factores y estrategias

¿Por qué y cómo los gobiernos locales conducen sus relaciones exteriores? En la literatura sobre esta temática se pueden distinguir tres grandes categorías, si bien éstas se interrelacionan en la práctica (Soldatos 1990: 43). La primera categoría, la constituyen los factores exógenos, como el marco de grandes procesos mundiales que condicionan las respuestas locales; una segunda categoría, son los factores endógenos o de política doméstica. Finalmente, como tercera categoría, se destacan las estrategias empleadas por los gobiernos locales.

### 1.2.1 Factores exógenos

#### 1) Globalización

Entre los factores exógenos se identifica en primer lugar a los procesos de globalización<sup>6</sup> y mundialización a partir de la segunda mitad de la década de 1970 que generan presiones internacionales hacia los gobiernos locales, cada vez más vulnerables ante eventos mundiales distantes. Esta vulnerabilidad genera la necesidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de que estos gobiernos se involucren en la política mundial. La lógica del neoliberalismo y la creciente competencia internacional empuja a que estos gobiernos tengan la necesidad de insertarse en los procesos globales ante el peligro de quedar rezagados y al mismo tiempo porque emulan lo que hacen otros gobiernos locales en el ámbito mundial, ya que a través de las comunicaciones actuales pueden enterarse fácilmente de lo que sucede en los cuatro rincones del planeta (Duchacek 1988).

En otras palabras, como sostienen Keohane y Miller (1996) el costo doméstico de no insertarse en la globalización y de no *internacionalizarse* de una manera efectiva puede ser mayor. No obstante, al mismo tiempo que se genera la necesidad, también existe la oportunidad de una inserción global más efectiva de tal manera que puedan obtenerse beneficios de ella, aunque esto también implique que deban asumirse riesgos y costos

---

<sup>6</sup> La globalización, de acuerdo con Robert Keohane y Joseph Nye (2005: 376), es la concentración de la globalidad en un momento histórico determinado. La globalidad refiere a una condición del mundo en el que “existen redes de interdependencia que alcanzan distancias multicontinentales, vinculadas a través de flujos y las influencias de los capitales y de las mercancías, de la información y las ideas de las personas y el trabajo, así como de sustancias que revisten importancia ambiental y biológica... La globalización y la desglobalización refieren al aumento o disminución de la globalidad”

domésticos de transformación. Los procesos globales generan dinámicas contradictorias: necesidades, costos, oportunidades, riesgos y transformaciones.

## **2) Interdependencia**

Relacionado con la propia dinámica de la globalización, el mundo presenta desde 1975 una creciente interdependencia que se define como una mayor dependencia mutua entre los países. Las múltiples interconexiones mundiales que ligan a las sociedades en el mundo a través de la tecnología de las comunicaciones y los flujos de intercambio constante a través de las fronteras, implican condiciones distintas a otros tiempos. La creación de nuevos espacios, de nuevos mercados internacionales, nuevos productos y servicios, coexisten con las necesidades tradicionales locales. Esto implica la erosión entre lo internacional y lo doméstico, lo que se ha denominado “íntermístico” (Manning 1977, Keating 1999).

Un mundo más interconectado implica un mayor protagonismo de diversos actores/agentes mundiales en lo que cada uno busca proyectar sus propios intereses, personalidad y agenda propia, cada uno despliega sus propias estrategias con el fin de posicionarse y obtener beneficios. Los gobiernos locales requieren asegurar su lugar en los mercados mundiales, promover su identidad propia, sus productos e industrias locales (particularmente aquellas que no cuentan con los recursos para proyectarse internacionalmente), asegurarse como destino de inversiones y turismo, proyectar su cultura y su especificidad (Keating 1999).

## **3) Regímenes regionales**

Los regímenes internacionales<sup>7</sup> son un tercer factor exógeno, particularmente la creación de “regiones”. Los procesos de integración económica basados en regímenes internacionales como la Unión Europea, el TLCAN y el APEC generan procesos de globalidad e interdependencia en espacios geográficos concretos que favorecen la regionalización de mercados. La creación de “regiones” conlleva a la intensificación del flujo y el tránsito de personas, bienes y servicios al interior de la región (Keating 1999).

La vecindad, cercanía geográfica y los regímenes internacionales implican una mayor interdependencia de las localidades con sus pares en la región así como con otros actores/agentes mundiales también ubicados regionalmente. Un ejemplo en América del

---

<sup>7</sup> Las *instituciones* o *regímenes internacionales* son procedimientos, normas o reglas (formales e informales) identificables en el tiempo y en el espacio, que prescriben comportamientos, restringen la actividad y configuran expectativas (Keohane 2005: 242, 243).

Norte es la Conferencia de Gobernadores Fronterizos que reúne a los gobernantes de la frontera más transitada del mundo, la que comparten México y Estados Unidos.

A esto se suma, que algunos regímenes de integración regional como la Unión Europea incluyan en su diseño espacios propios para impulsar a las localidades. Ese es el caso del Comité de las Regiones creado en 1994 siendo una asamblea en la que se discute la legislación comunitaria europea que se aplica regional o localmente. Los tratados de Maastricht y de Ámsterdam obligan a la Comisión y al Consejo de Europa a consultar a este Comité cuando existan propuestas que tengan repercusión local o regional y aplicar tres principios: subsidiariedad, proximidad y asociación<sup>8</sup> (UE 2009).

#### **4) Crisis del Estado-nación**

Como resultado de las presiones globales, de interdependencia mundial y los regionalismos, un cuarto factor exógeno es la crisis mundial del Estado-Nación. Está en crisis la concepción moderna y aspiracional de un Estado nacionalmente homogéneo cuyo gobierno ejerce el monopolio de la fuerza y controla a su población y territorio (Keating 1999: 3). Los Estados tienen mayoritariamente poblaciones nacionales diversas, son multinacionales (Kincaid 1990: 57). Además, en un mundo más interdependiente e interconectado por la tecnología, menos se pueden controlar las interacciones sociales y los flujos a través de las fronteras. No existe el Estado soberano (unitario, monolítico y cerrado); éste es sólo un concepto abstracto.

Además, como bien señala Daniel Elazar (1987: ix) los Estados soberanos perdieron el monopolio de las Relaciones Internacionales, “su poder de monopolio efectivo sobre la arena internacional” debido a las transformaciones globales. El papel del Estado en la configuración de los sistemas mundiales sigue siendo muy cuestionado particularmente en la crisis global del neoliberalismo y el capitalismo financiero en la primera década del siglo XXI. ¿Pueden los Estados ser capaces de regular a los mercados financieros

---

<sup>8</sup> El principio de subsidiariedad significa que en la UE “las decisiones deben tomarse en el nivel práctico más próximo al ciudadano”, es decir que no debe tomar medidas más propias que las que aplican las administraciones nacionales, regionales o locales. El principio de proximidad implica que “todos los niveles de gobierno deberían aspirar a estar próximos a los ciudadanos” organizando su trabajo de manera transparente, para que los ciudadanos conozcan a los responsables y puedan hacer oír sus opiniones. El principio de asociación, señala que una “sana gobernanza europea se basa en el trabajo conjunto de los niveles europeo, nacional, regional y municipal; cada uno de estos cuatro niveles es imprescindible y debería participar en el proceso decisorio” (UE 2009).

mundiales a través de regímenes internacionales? es la pregunta básica de la coyuntura contemporánea.

Los mismos Estados han impulsado esquemas para facilitar el intercambio a través de una menor regulación de estos mercados. Finalmente, la discusión central sobre el papel del Estado en la esfera internacional es la “depreciación” o “reconfiguración” de la soberanía como el elemento central del Estado. Como bien apunta Duchacek (1988), existen diversos “perforadores de soberanías” no sólo desde el extranjero condicionando a los Estados sino también desde lo doméstico.

### **1.2.2 Factores endógenos**

Los factores exógenos implican presiones internacionales para transformaciones domésticas o factores endógenos que impulsan a gobiernos locales a desempeñar un papel mundial más activo:

#### **1) Crisis de la Soberanía**

La crisis del Estado es simultáneamente una crisis mundial y una crisis política doméstica. ¿Qué es el Estado? y ¿a quién representan los gobiernos? Los Estados sufren de una crisis de representación política. En ese sentido, también existe una crisis de la soberanía en su dimensión doméstica, como factor endógeno. Los Estados en lo internacional y en lo doméstico no están representando efectivamente las demandas sociales locales si no son capaces de articular mecanismos de gobernabilidad y democracia que construyan intereses y agendas nacionales.

Por estas razones, los gobiernos locales se proponen como los más cercanos a las necesidades locales, a sus gobernados. La premisa es que, a diferencia de los gobiernos centrales o nacionales, los gobiernos locales son más representativos socialmente, tienen mayor legitimidad, pueden impulsar alternativas y cambios reales; y son quienes asumen el tutelaje del bienestar de sus ciudadanos (Duchacek 1986: 7).

Como resultado de estas situaciones, los Estados enfrentan la crisis de la soberanía que va aparejada con la ampliación de la política exterior. Tradicionalmente ésta ha sido formulada y ejecutada por el Jefe de Estado y de Gobierno con ratificación de Tratados por los Parlamentos. No obstante, la propia dinámica global conlleva una gran participación de

diversos actores/agentes extranjeros y domésticos en el proceso de formulación de la política exterior.

Los gobiernos locales pueden no sentirse suficientemente representados por una política exterior nacional que no pretende reflejar a los intereses subnacionales, particularmente si el Estado es incapaz de coordinar y buscar armonizar los diversos intereses, y el proceso de formulación de la política exterior está dominado por la burocracia y el conflicto (Soldatos 1990: 41).

Respecto a los gobiernos locales, Brian Hocking plantea la “localización de la política exterior” precisamente porque estos gobiernos buscan con mayor intensidad poder influir en este proceso y se requiere de una diplomacia “multinivel” que agregue los diferentes intereses y agendas. El “interés nacional de la política exterior” no es sólo el que propone el Jefe de Estado o de Gobierno. Además, la agenda de política exterior es cada vez más diversa y no sólo dominan los asuntos militares y de seguridad, sino también los económicos y culturales que resultan de mayor importancia para los gobiernos locales (Duchacek 1986).

## **2) Apertura internacional**

Los mismos Estados que han asumido desde la década de 1980 una mayor apertura de sus fronteras al comercio exterior y a la inversión extranjera directa, bajo el impulso de políticas neoliberales por parte de los organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que han suscrito acuerdos regionales económicos, políticos y de seguridad, tratados de libre comercio y que participan activamente en organizaciones internacionales, están sujetos a mayores presiones externas y a la necesidad de asumir los costos domésticos de transformación para adecuarse a prácticas económicas y políticas estandarizadas mundialmente. Una de estas prácticas es la descentralización de funciones y servicios gubernamentales hacia los gobiernos locales.

## **3) Descentralización**

La descentralización de los gobiernos centrales o nacionales, constituye otro factor endógeno que favorece la internacionalización de los gobiernos locales. La descentralización permite que los gobiernos locales puedan: promover sus intereses internacionalmente pero en un marco de interés nacional general, compartir los costos y el

conjunto de fuerzas y recursos de formulación de política exterior dentro del gobierno federal o central, y buscar complementariedades (Soldatos 1990: 41, 42).

Además, la descentralización implica un mayor número de funciones y servicios que deben ofrecer los gobiernos locales como un gran reto, pero al mismo tiempo incluye una mayor capacidad de recaudación fiscal y obtención de recursos propios. En el marco de procesos de descentralización, los mercados mundiales constituyen una importante fuente de financiamiento, inversión y gestión de servicios públicos para los gobiernos locales.

#### **4) Forma de Gobierno**

La literatura sobre este tema, dio prioridad a los esquemas federales o confederados donde los gobiernos locales tradicionalmente han tenido un papel muy activo. Esta literatura parte del supuesto de que los estados, provincias, *länders* y cantones tienen mayor autonomía de su gobierno central para conducir sus propias relaciones exteriores. Igualmente, se destacan los errores e ineficiencias del federalismo para producir mecanismos y procesos que guiarán a un proceso de constitución de agendas nacionales de política exterior que consideraran las particularidades locales y redujeran las brechas institucionales (Soldatos 1990: 45).

Los nuevos estudios incluyen otros casos de Estados no federales, tales como España o Francia que tiene esquemas de Estados centralistas. En ese sentido, se debate la autonomía y su necesidad de reforzar identidades propias frente al propio gobierno central, haciendo uso de sus capacidades políticas y económicas de los gobiernos locales para proyectar sus intereses y realizar actividades en el extranjero.

La forma de gobierno también se relaciona con la manera en que está compuesto el poder legislativo o el parlamento y cuanta representatividad de las localidades tiene, igualmente si ésta incide en la formación de coaliciones gobernantes en el gobierno central. Así mismo, el papel de los gobiernos locales y sus poderes legislativos para impulsar temas en la agenda de política exterior “oficial”. Si existen estos espacios, los gobiernos locales pueden tener una mayor incidencia en la construcción de la política exterior, de otra manera no existe representatividad local en el ejercicio de esta política.

#### **5) Marco constitucional**

La Constitución como ley suprema y fundamento normativo de un Estado rige las atribuciones y funciones de los gobiernos locales así como las áreas de competencia o



jurisdicciones del gobierno central y los gobiernos locales (Fry 1988). La Constitución provee un marco legal que puede inhibir o favorecer las relaciones exteriores de los gobiernos locales ya que delimita sus atribuciones en ciertas temáticas.<sup>9</sup> Generalmente la conducción de la política exterior, la firma de Tratados Internacionales y los asuntos migratorios son áreas reservadas para los gobiernos centrales. Sin embargo, el desarrollo económico generalmente es competencia de los gobiernos locales y, en ese sentido, muchas de las relaciones y actividades internacionales que realizan tienen ese propósito.

## **6) Democracia**

Las relaciones exteriores de los gobiernos locales incluso se pueden considerar como procesos de “democratización de la política exterior”. Esto ocurre en dos sentidos. El primero de ellos, como se señaló anteriormente, es una mayor representación internacional de las demandas y estrategias locales a partir de una mayor cercanía con la población y las comunidades; a diferencia del gobierno central que en su proceso de formulación puede o no considerar a las localidades.

Por otra parte, en el caso de que en los gobiernos locales esté gobernando un partido opositor al partido oficialista en el gobierno central, el activismo internacional del gobierno central se considera como “una segunda voz” de sectores excluidos por el gobierno central en su política exterior “oficial”. Así, los intereses y actividades en el extranjero de gobiernos locales de distintos partidos contribuyen a una mayor pluralidad y democratización doméstica. Los momentos electorales también pueden ser coyunturas importantes para proyectarse internacionalmente.

## **7) Desarrollo económico**

Los países con mayor desarrollo económico y economías desarrolladas generalmente tienen fuertes sectores económicos privados que en un mundo globalizado tienen una gran interacción con sus contrapartes alrededor del mundo. Además los gobiernos locales en los países desarrollados tienen mayores recursos y mayor experiencia en la promoción de los intereses económicos de sus ciudadanos particularmente de aquellos con mayor interacción internacional, esto implica que dichos gobiernos generen estrategias de relaciones internacionales más efectivas (Michelmann 2009: 5).

---

<sup>9</sup> Bélgica constitucionalmente es el país más permisivo para las relaciones exteriores de los gobiernos locales, incluso dichos gobiernos pueden firmar Tratados con Estados con los cuales Bélgica no tenga relaciones diplomáticas (Keating 1999: 11)

En contraposición, los gobiernos de países en desarrollo con frecuencia enfrentan muchos obstáculos, entre ellos la falta de recursos económicos, sectores económicos menos sofisticados y que no cuentan con suficientes ventajas comparativas y competitivas para insertarse y competir adecuadamente en los mercados globales. Además, los gobiernos locales en países en desarrollo no tienen tanta capacidad de maniobra en el ámbito internacional ya sea porque hasta muy recientemente funcionaban bajo regímenes centralistas y/o porque no cuentan con la experiencia internacional y apenas tímidamente empiezan a realizar actividades en el extranjero. Si bien la correlación entre desarrollo económico y actividad internacional de gobiernos locales no es completamente perfecta, existe una relación entre ambas variables altamente plausible por las razones descritas arriba (Michelmann 2009: 395)

### **1.2.3 Estrategias**

¿Cómo conducen sus relaciones internacionales los gobiernos locales? Existen diversas estrategias empleadas por estas autoridades, tales como:

#### **1) Cabildeo y participación en la política exterior del gobierno central**

Las autoridades locales pueden participar individualmente o a través de asociaciones nacionales o regionales en actividades de política exterior, por ejemplo, visitas y viajes al extranjero acompañando a los jefes de Estado, así como en el proceso de formulación de la política exterior. Esto es lo que Brian Hocking (1999: 30) define como “estrategia mediada para relacionarse con el exterior”, es decir, usando los canales de influencia disponibles para los gobiernos locales en la toma de decisiones de política pública en materia de relaciones internacionales del Estado.

#### **2) Promoción económica en el exterior**

Los gobiernos locales buscan que sus productos locales se posicionen en los mercados mundiales; igualmente, se promueven internacionalmente como destino de inversiones y turismo evidenciando sus ventajas comparativas y competitivas, así como su oferta cultural que puede incluir tradiciones e historia hasta gastronomía. Con este propósito pueden asistir a ferias mundiales temáticas así como organizar semanas culturales en el extranjero.

### **3) Oficinas de representación en el exterior**

Una de las maneras más efectivas de promover sus intereses en el exterior, así como realizar actividades continuamente, es el establecimiento de oficinas situadas estratégicamente en ciertos territorios. Estas oficinas pueden localizarse tanto en la capital del país para conducir las relaciones intergubernamentales, como en las ciudades donde se localizan o pretenden crear sus principales mercados internos o exteriores.

### **4) Relación con los oriundos en el exterior**

El mantenimiento de los lazos culturales y tradicionales con los oriundos en el exterior son unas de las estrategias más utilizadas por los gobiernos locales que no cuentan con recursos para promoverse mundialmente. Los oriundos en el exterior pueden ser los mejores promotores y consumidores de productos locales, así como inversionistas interesados en el desarrollo de sus comunidades.

### **5) Hermanamientos**

Este es el instrumento por excelencia de las relaciones exteriores de los gobiernos locales. Los hermanamientos permiten forjar relaciones con otros gobiernos locales en el extranjero con quienes se comparten intereses. Pueden ser muy generales para forjar relaciones de amistad o entendimiento o pueden incluir áreas de cooperación muy específicas como educación, transferencia de tecnología y medio ambiente, entre otras.

### **6) Acuerdos Interinstitucionales**

Si bien los hermanamientos son acuerdos interinstitucionales entre gobiernos locales, estos acuerdos también pueden negociarse con otras entidades externas como pueden ser empresas transnacionales, agencias internacionales de cooperación para el desarrollo y organismos internacionales.

### **7) Asociaciones nacionales de autoridades locales**

La pertenencia a asociaciones nacionales de autoridades locales ya sea por función gubernamental o por temáticas, es una buena estrategia local de relaciones exteriores ya que a través de estas asociaciones se pueden compartir experiencias de políticas, discutir problemáticas comunes, unir esfuerzos e incluso cabildear colectivamente para la implementación de políticas nacionales favorables a los gobiernos locales. Algunos ejemplos son: la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial

([www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/](http://www.ciudadesmexicanaspatrimonio.org/)) y el Consejo Nacional de Legislaturas Estatales en Estados Unidos ([www.ncsl.org](http://www.ncsl.org)).

### **8) Asociaciones regionales o mundiales de autoridades locales**

Estas pueden agrupar a las autoridades por temáticas, regiones o niveles. Igualmente pueden agrupar a localidades de todo el mundo o en alguna región particular, por ejemplo la Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas de Europa ([www.crpm.org](http://www.crpm.org)). Algunos ejemplos mundiales son: Metrópolis, la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis ([www.metropolis-server.com](http://www.metropolis-server.com)) y United Cities and Local Governments ([www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)) que agrupa a más de mil gobiernos en 95 países ubicados en todas las regiones: África, Asia Pacífico, Euro-Asia, Europa, Latinoamérica, Norteamérica, Medio Oriente y Asia occidental.

Una vez planteados los factores exógenos y endógenos que lleven a los estados a tener un papel exterior más activo y las estrategias que pueden emplear con dicho fin, es necesario revisar cómo esto ocurre en México.

## **1.3 Relaciones internacionales de gobiernos locales, el debate mexicano**

En el ámbito académico mexicano, hacia finales de la década de 1990 comienzan a evidenciarse estos procesos a los que inicialmente Cecilia Costero (2000) denomina “regionalización de las relaciones internacionales en México” para insistir en los efectos y las implicaciones locales en comunidades y municipios que tenía la apertura indiscriminada a la inversión extranjera mexicana como una política federal.

Posteriormente, Manuel Martínez Justo (2004) usaría el concepto “paradiplomacia” para referirse a la actividad internacional de dos municipios del Estado de México (Naucalpan y Tlanepantla) que utilizaron esta estrategia para obtener recursos adicionales en el contexto de una creciente competencia política y económica por atraer inversiones extranjeras y promover el comercio exterior para aprovechar el contexto del TLCAN.

Por su parte, Jorge Schiavon (2006) posteriormente acuñó el término “proyección internacional” de las entidades federativas mexicanas. En su primer estudio sistemático sobre el tema distingue incluso cuatro niveles de “activismo internacional” en los que ubica a los estados: 1) Política Exterior, 2) Relaciones Internacionales, 3) Presencia Internacional

y 4) Autarquía. “Política exterior” implica que los estados ejecuten “una política exterior diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación” (Schiavon 2006: 104). El resto de los niveles no son definidos con precisión, solamente a partir de sumar indicadores estatales en materia gubernamental, económica y política para su proyección internacional.

Sergio Rodríguez (2006), Rafael Velázquez (2007) y Zidane Zeraoui (2009) utilizan el concepto de “paradiplomacia” para referirse al caso mexicano tomando como referencia las propuestas de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos (1990) así como de Francisco Aldecoa (1999) que estudia el caso del País Vasco e insiste en el uso del término “paradiplomacia”. En general, los estudios sobre paradiplomacia española y el libro de Aldecoa y M. Keating traducido al español (2000) han tenido gran influencia en la academia mexicana.

En el ámbito municipal, Paulino Arellanes (2009) evidencia los retos del federalismo en México para las relaciones internacionales de dichos gobiernos locales. Argumenta que el federalismo simultáneamente conjuga las relaciones de poder centrales y descentralizadas en donde algunos municipios mexicanos intentan constituirse como actores más influyentes, con intereses en juego que los llevan a buscar sus propias relaciones internacionales, “...lo local tiende a salir por su propia internacionalización y hasta la transnacionalización...” (p. 235). Y subraya la necesidad del federalismo para activar la democracia mexicana y que los municipios busquen su desarrollo y alternativas a través de sus relaciones con el exterior.

En la obra en coautoría de Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (2008) se emplea el concepto “diplomacia local” como sinónimo de paradiplomacia; sin embargo, los autores no ofrecen una definición propia de la “diplomacia local”. Utilizan el término “diplomacia” de la definición de Duchacek y le añaden el adjetivo “local” correspondiente a “gobiernos locales”; con esto evitan la discusión sobre los “gobiernos subnacionales” que se ubicarían “por debajo” del gobierno central o “gobiernos no-centrales” término que distingue entre “lo central” y “lo periférico”.

En su última revisión sobre este fenómeno en México, Schiavon (2010) usa el concepto de “diplomacia sub-Estatal” como sinónimo de diplomacia local, diplomacia federativa y paradiplomacia. Sin embargo, sub-Estatal se refiere por debajo del Estado-

nación, es decir, actividades diplomáticas no conducidas por el Estado sino por entidades menores o inferiores.

Por su parte, el gobierno mexicano a través de la Cancillería en principio utilizó el concepto de “diplomacia federativa” como parte de la agenda de federalismo impulsada a partir de la transición mexicana a la democracia desde el año 2000. Posteriormente, ha usado indistintamente los conceptos “asuntos internacionales de los gobiernos locales”, “relaciones internacionales de los gobiernos locales”, el término francés “acción exterior” y “cooperación internacional descentralizada”. Aun cuando desde la Cancillería mexicana no existe una definición concreta de estos conceptos, sus alcances u objetivos (SRE 2009).

Si bien no existe consenso respecto a un concepto determinado, tanto Jorge Schiavon (2006, 2010) como Rafael Velázquez (2007, 2008) han coincidido en analizar los factores externos y externos para el crecimiento de las relaciones exteriores de las entidades federativas mexicanas.

Jorge Schiavon (2006: 18) observa que la “proyección internacional” de las entidades federativas ha ocurrido en la última década debido a una combinación de procesos de transformación en el ámbito interno e internacional. En el plano internacional, considera determinantes a la creciente interdependencia y la globalización. En el ámbito interno, destaca a los procesos de apertura, democratización, descentralización y reforma estructural.

Por su parte, Rafael Velázquez (2007) sugiere que los factores de la “paradiplomacia” en México son cinco. El primero, coincidiendo con Schiavon, es una creciente globalización e interdependencia económica en las últimas décadas. El segundo, es una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales. El tercer factor, es una gradual apertura democrática del sistema político mexicano. El cuarto factor, es una mayor descentralización y federalismo. Por último, el quinto factor, es el incremento de los flujos de migración de mexicanos hacia el exterior, particularmente a los Estados Unidos.

Como se puede observar, tanto Schiavon como Velázquez si bien llaman a este fenómeno de manera distinta —el primero lo denomina “proyección internacional de entidades federativas” y el segundo “paradiplomacia”— coinciden tanto en las determinantes internacionales así como en el impacto de las transformaciones del sistema político mexicano que han sido el contexto para un mayor protagonismo internacional de

los gobiernos estatales. En ese sentido, es necesario recordar que tras la crisis económica de 1986, hubo grandes cambios políticos e institucionales en México que han ido paulatinamente transformando las relaciones de poder entre el gobierno federal, los estados y los municipios, que fueron empezando a desquebrajar la herencia centralista posrevolucionaria.

La crisis económica de 1986, así como el llamado “nuevo federalismo” en otros países, como en Estados Unidos en la época de Ronald Reagan y de Margareth Thatcher en la Gran Bretaña, llevaron a que el gobierno federal mexicano descentralizara dos de los servicios públicos principales: la educación y la salud, hacia los gobiernos estatales. Ese mismo año, la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), inauguraba la apuesta a un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la apertura a la competencia internacional que causaría profundas transformaciones que trascenderían la esfera económica y afectarían la estructura social y política.

La inserción mexicana a la globalización se caracteriza por ser particularmente contradictoria. La estrategia del Estado mexicano al vincularse a través de acuerdos económicos internacionales multilaterales y bilaterales en las décadas de 1980 y 1990, entre los que destacan el GATT-OMC (Organización Mundial del Comercio), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entendidos como *regímenes internacionales*, pretende superar el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, apostar a la apertura comercial y de inversión extranjera para promover la competitividad y anclar así a México en los procesos de globalización que empujen una modernización de las estructuras económicas y políticas.

No obstante, esto ocurre en el contexto de una serie de crisis económicas y sociales tales como las que sucedieron en los años 1976, 1982, 1986 y 1994/5. Estas crisis ahondan las desigualdades, deterioran el poder de compra y reducen las oportunidades de empleo formal mientras el régimen político centralista y autoritario se niega a dejar el poder y refuerza sus estructuras. El neoliberalismo se aplica en México de manera selectiva tras una elección presidencial altamente cuestionada en 1988 en la que por primera vez el PRI tuvo la posibilidad de perder del poder. En busca de una legitimidad no ganada en las urnas, la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) controla la inflación desmedida en

los dos periodos anteriores, impulsa el Programa Nacional de Solidaridad para apoyar a la población pobre, comienza la venta de paraestatales y concentra su estrategia de política internacional en la negociación del Tratado de América del Norte.

La entrada en vigor del TLCAN coincide con el levantamiento zapatista en Chiapas en 1994 y una tercera crisis económica sexenal en ese mismo año. México se globaliza de diversas formas: un préstamo sin precedentes desde la Oficina Oval en Washington y nuevas condiciones de crédito internacionales, salida de capitales al extranjero, sectores industriales y agrícolas forzados a ser “competitivos” ante las nuevas reglas que impone el TLCAN, el desmantelamiento de los subsidios al campo y la falta de empleo urbano que favorecen la migración hacia los Estados Unidos y una gran atención de la prensa internacional sobre Chiapas y la condición marginal de los indígenas mexicanos. El año 1994 evidencia que México es muy interdependiente o muy dependiente de los procesos de globalización.

El TLCAN promueve una integración regional desigual diferenciada por regiones y sectores a lo largo de América del Norte. No todos se integran, sólo los más competitivos. El TLCAN es más que un “tratado de libre comercio” porque además de promover el intercambio comercial de bienes y servicios también promueve el flujo de inversiones; aunque es menos que un “mercado común” que en teoría debería permitir la “libre circulación” de personas, bienes y servicios dentro de los límites de una frontera común. El TLCAN como régimen internacional sólo contempla facilitar la circulación de empresarios, inversionistas y profesionistas de alta capacitación que pueden tener una visa especial denominada “TN”.

¿Qué implica este contexto internacional y nacional para los estados y municipios mexicanos? Por un lado, una gran presión para los gobiernos locales mexicanos debido a la creciente competencia internacional y nacional así como la segmentación económica regional que se acrecienta con la puesta en marcha del TLCAN. Aquellos localizados en la franja fronteriza del norte son los más integrados a los procesos económicos y sociales en los Estados Unidos, son más interdependientes y “dependientes” de lo que ocurre en el sudoeste de la Unión Americana.



## Figura 1.2 Principales corredores TLCAN



Fuente: North American Forum on Integration (NAFINA) 2009

Los principales corredores comerciales y de inversión en el marco del TLCAN ligan el centro de México con la frontera norte y esquivan al sur-sureste del país. Los estados y municipios que se localizan en estos corredores ganan mientras otros muchos pierden. Los gobiernos locales mexicanos compiten entre ellos mismos por la atracción de Inversión Extranjera Directa y turismo internacional, buscan explotar sus “ventajas competitivas” y “comparativas” mientras sus capacidades de promoción en el extranjero son muy variables (Ponce 2007).

Igualmente se debe recordar que hacia el final de la década de 1980, con el cambio de modelo de desarrollo y la suscripción a mecanismos bilaterales y multilaterales en materia comercial y económica tales como el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio México–Unión Europea (TLCUEM) así como la pertenencia de México a la OMC y la OCDE, se replantea la política exterior mexicana posrevolucionaria. La suscripción a estos mecanismos significa superar a una política exterior de México tradicionalmente basada en

principios como la “no-intervención extranjera” y “no injerencia internacional” así como el ejercicio tradicional de soberanía.

México cede soberanía al pactar estas reglas internacionales que se equiparan a la Constitución mexicana e incluso obligan a su modificación. Por ejemplo, en el TLCAN los mecanismos de solución de controversias del capítulo 11 permiten demandas legales de inversionistas contra los Estados suscriptores (México, Estados Unidos y Canadá). Además, en el marco del TLCUEM, México acepta la “cláusula democrática” que le impone la Unión Europea. En la OMC, México se compromete a impulsar las distintas rondas internacionales de liberalización comercial (Uruguay y Doha). Y en la OCDE, México acepta ingresar al club de países desarrollados cumpliendo sus estándares en materia de educación, turismo, medio ambiente, pesca, agricultura, comercio y mercados de capitales, entre otros.

Los esquemas de una mayor apertura y liberalización económica desde 1994 implicaron retos mayúsculos para los actores políticos locales y las dinámicas regionales en las que están inmersos. Se comienza a presentar lo que Cecilia Costero (2000) y Julián Durazo (2006) denominan procesos de “regionalización de las relaciones internacionales” en México a partir del análisis del sonado caso de Metalclad en San Luis Potosí en el marco de la implementación del TLCAN. En este caso, la sociedad civil local organizada (y transnacionalizada a través de Green Peace), el gobierno municipal de Guadalcázar y posteriormente el gobierno estatal de San Luis Potosí, impiden que la compañía estadounidense Metalclad opere en esa localidad un basurero de desechos tóxicos aprobado por las autoridades federales mexicanas lo que implicó para el gobierno mexicano en el marco del TLCAN pagar una costosa indemnización a esta compañía por haber violado sus derechos protegidos por el capítulo 11 de ese Tratado.

Tras la puesta en marcha de mecanismos internacionales como el TLCAN, los gobiernos locales mexicanos inmersos en los procesos de globalización están bajo amenaza y buscan protegerse, pero también tienen nuevas oportunidades. En la actualidad, muchos gobiernos locales buscan sacar provecho de estos esquemas para obtener recursos para proyectos en materia educativa, cultural y ambiental de diversas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales bajo el entendido de que México

por su firma de múltiples compromisos internacionales está en la “vía correcta hacia el desarrollo”.

Aunque no todos los gobiernos en México todos pueden obtener recursos internacionales para proyectos. Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México, de un total de 27 proyectos que puso en marcha durante 2009, sólo tres se realizaron en cooperación con gobiernos locales, dos con el gobierno del Estado de Guerrero y uno con el gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, es necesario recordar que el gobierno mexicano le apostó a los acuerdos internacionales mencionados para anclar internacionalmente al nuevo modelo de desarrollo así como una transición política pacífica luego de que la elección presidencial de 1988 fuera caracterizada por la “caída del sistema electoral”, la evidencia de fraude y la resistencia del PRI a perder el poder después de 70 años en la Presidencia de la República.

A partir de entonces, paulatinamente, el sistema político autoritario se vio obligado a empezar a reconocer las victorias de la oposición. Un año después en 1989, la obtención de la primer gubernatura del PAN en Baja California empezó a transformar el sistema de partidos y la competencia electoral. Posteriormente, la pérdida de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados en 1996, la victoria del PRD en la jefatura de gobierno del Distrito Federal, la reforma electoral de 1997 y, finalmente, la transición política en el ámbito federal del PRI al PAN en el año 2000 ganando la Presidencia Vicente Fox poniendo fin a más de siete décadas de hegemonía priísta.

Todos estos sucesos cambiaron radicalmente las relaciones de fuerza en el sistema político mexicano e implicaron que estados y municipios dejaran de estar subordinados al esquema presidencialista de partido único cuyo jefe era el presidente de la República. Esto ocurrió en la medida en que se abrió la competencia electoral y empezaron a coexistir (con notable conflictividad) gobierno federal, estatales y municipales emanados de distintos partidos políticos. Estas transformaciones político-electorales conllevan actualmente una discusión sobre el federalismo y la descentralización en México y la necesidad de recobrar la autonomía planteada para los gobiernos locales en el siglo XIX (Villanueva 1996, 2006).

México aún está lejos de los ideales de la democracia así como del federalismo, y aún entre las llamadas “reformas estructurales pendientes” se encuentra una mayor descentralización de ámbitos de competencia y recursos hacia gobiernos locales. A pesar de

lo anterior, los cambios ocurridos desde 1986 han tenido una gran importancia, particularmente porque se dismanteló el viejo sistema presidencial y de partido hegemónico que era la base del autoritarismo y centralismo.

Anteriormente, los estados no podrían conducir sus propias relaciones internacionales cuando el jefe máximo del PRI que gozaba de amplias mayorías en el poder legislativo y en los gobiernos de los estados, era el propio Presidente de la República y que constitucionalmente (Art. 89) es el único facultado para “preservar la seguridad nacional”, “declarar la guerra” y “dirigir la política exterior de México”.<sup>10</sup>

Particularmente en este último punto, a partir de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) comenzó a evidenciarse una importante pérdida del monopolio de la Política exterior de México por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). En este periodo, la negociación internacional mexicana más importante, aquella que resultó en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, fue conducida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y no por la cancillería mexicana (SRE). Igualmente, a partir de este periodo, las diversas secretarías de estado del poder ejecutivo federal empezaron a tener sus propias oficinas de asuntos internacionales y a negociar directamente acuerdos y operación de proyectos con organismos internacionales, sus contrapartes en otros países, agencias internacionales de cooperación o fundaciones privadas. Esta pérdida del monopolio de la conducción de los asuntos internacionales mexicanos por la SRE, es denominada por López Farfán y Schiavon (2005) como “cierta balcanización de la política exterior mexicana”.

Así, todas estas transformaciones internas paralelas a los procesos mundiales de globalización e interdependencia son el contexto en el que los gobiernos locales en México, comienzan a tener un mayor activismo en el ámbito internacional con el interés de estrechar las relaciones con diversos actores internacionales. Estos incluyen a empresas transnacionales en busca de inversiones, mercados turísticos o mercados para sus

---

<sup>10</sup> Adicionalmente el artículo 117 de la Constitución mexicana establece los límites de la actividad internacional de los estados. En su primera fracción se explicita que los estados no pueden “celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras”, igualmente en términos de las fracciones quinta, sexta y séptima del mismo artículo se determina que los estados no tienen competencia en materia de comercio exterior. Además, en la fracción octava se prohíbe a los estados “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”, en otras palabras, sólo el gobierno federal mexicano puede contraer deuda externa.

exportaciones, otros gobiernos locales en el extranjero a través de hermanamientos, asociaciones internacionales de gobiernos locales donde pueden aprender y compartir buenas prácticas, organizaciones internacionales privadas o intergubernamentales de las que pueden obtener financiamiento para programas de desarrollo local.

Uno de los principales instrumentos utilizados por las entidades federativas han sido los acuerdos interinstitucionales que los estados pueden firmar con diversas entidades internacionales (gobiernos, organismos, fundaciones o empresas). Estos acuerdos, son denominados “interinstitucionales” debido a que la Constitución mexicana en su artículo 89 y fracción X, establece que sólo el Presidente de la República tiene facultad exclusiva para celebrar Tratados Internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado. Por esta razón, la ley reglamentaria en esta materia que es la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, denomina “acuerdo interinstitucional” a cualquier “convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado”.

Lo anterior significa que todas las dependencias gubernamentales mexicanas pueden celebrar acuerdos interinstitucionales con entidades extranjeras, no obstante esta misma Ley establece dos restricciones. La primera es que el ámbito material de estos acuerdos se circunscriba a las atribuciones propias de las dependencias gubernamentales; la segunda es que la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser informada respecto a estos acuerdos y emitir un dictamen de los mismos así como inscribirlos en un registro.

El sistema de Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la SRE (R.A.I.) en la práctica no contiene todos los acuerdos que los gobiernos locales en México han celebrado con entidades internacionales. Sin embargo, contiene indicadores importantes de la actividad internacional de entidades y municipios. En la Figura 1.3. se puede distinguir el predominio de los acuerdos de hermanamientos con otros gobiernos locales, siendo éste el principal instrumento de las relaciones internacionales en los estados; e igualmente se puede observar la desigualdad en la intensidad de las relaciones internacionales entre los diferentes estados: mientras Jalisco ha registrado más de 80 acuerdos, sólo cuatro entidades han registrado entre 20 y 35 acuerdos (Nuevo León, el Estado de México, Michoacán y

Guanajuato), ocho entidades se ubican en el rango de entre 10 y 19 acuerdos (Quintana Roo, Hidalgo, Chihuahua, Puebla, DF, Veracruz y San Luis Potosí), mientras que la mayoría de los estados sumando un total de 20 estados, han registrado entre 0 y 9 acuerdos.

Figura 1.3. Acuerdos Interinstitucionales  
de alcance internacional en los Estados, hasta 2010\*

LUGAR NACIONAL	ESTADO	HERMANAMIENTOS		CONVENIOS U OTRO TIPO DE ACUERDOS INTERNACIONALES		ACUERDOS TOTALES POR ENTIDAD
		ESTATAL	MUNICIPALES	ESTATAL	MUNICIPALES	
1	JALISCO	8	23	54	3	88
2	NUEVO LEON	0	20	3	9	32
3	ESTADO DE MÉXICO	3	19	4	3	29
4	MICHOACÁN	0	12	7	5	24
5	GUANAJUATO	0	11	4	2	17
6	QUINTANA ROO	3	7	2	3	15
7	HIDALGO	1	6	6	1	14
8	CHIHUAHUA	0	4	9	1	14
9	PUEBLA	1	6	2	4	13
10	DISTRITO FEDERAL	4	0	9	0	13
11	VERACRUZ	0	9	1	2	12
12	SAN LUIS POTOSÍ	0	8	0	2	10
13	QUERETARO	0	6	1	1	8
14	OAXACA	0	1	7	0	8
15	BAJA CALIFORNIA	0	3	3	1	7
16	CHIAPAS	0	0	7	0	7
17	CAMPECHE	0	3	3	1	7
18	COAHUILA	0	5	1	0	6
19	TAMAULIPAS	0	4	0	1	5
20	MORELOS	0	3	1	1	5
21	ZACATECAS	0	2	2	1	5
22	GUERRERO	0	2	2	0	4
23	AGUASCALIENTES	0	3	0	0	3
24	YUCATÁN	0	1	2	0	3
25	NAYARIT	0	1	1	0	2
26	TLAXCALA	0	0	2	0	2
27	DURANGO	0	1	1	0	2
28	TABASCO	0	0	2	0	2
29	COLIMA	1	0	0	0	1
30	SINALOA	0	0	0	1	1
31	SONORA	0	0	0	0	0
32	BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	0	0	0

\*Datos hasta junio de 2010. Fuente: SRE, Dirección General de Coordinación Política, 2010

El número de acuerdos interinstitucionales no es el único indicador de la actividad internacional desde los gobiernos locales mexicanos como bien lo propone Jorge Schiavon. Para distinguir los diversos grados de intensidad de esta actividad en las entidades federativas, en su primer estudio sistemático, Schiavon (2006: 107) propuso la siguiente tipología: 1) Política Exterior, 2) Relaciones Internacionales, 3) Presencia Internacional y 4) Autarquía. Posteriormente, Schiavon (2010) redefinió esta tipología usando como concepto central “diplomacia sub-Estatal” y midiendo la intensidad de esta diplomacia distinguiendo cuatro niveles: “muy alta”, “alta”, “media” y “baja”. El segundo estudio compara la primera medición realizada en 2004 y una segunda medición efectuada en 2009.

En la medición de 2009 destaca que cuatro entidades alcanzan una intensidad “muy alta” de diplomacia sub-Estatal: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco y Estado de México particularmente por la institucionalización que han alcanzado sus Oficinas estatales de Asuntos Internacionales. Con intensidad “alta” se ubican siete estados: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán. En la intensidad “media” se ubican la mayoría de los estados, un total de veintidós: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Los estados de interés en esta tesis doctoral son Jalisco y Puebla que se ubican en el nivel de “muy alta” diplomacia sub-Estatal y en “media” diplomacia sub-Estatal respectivamente. El comparativo entre la medición de 2004 y 2009 en ambas entidades se presenta en la Figura 1.4. En el caso de Jalisco existe variación en el indicador de convenios con entidades extranjeras ya que estos han aumentado significativamente en los últimos años, igualmente se presentó un cambio importante en la membresía a asociaciones y grupos internacionales de carácter regional. En el caso de Puebla, se incrementaron en este periodo las visitas de cortesía al extranjero por parte del ejecutivo estatal así como de su gabinete. No obstante, el estado de Puebla sigue careciendo de una oficina de asuntos internacionales en el despacho del gobernador, incremento sustancial en convenios con entidades extranjeras, membresía a asociaciones y grupos internacionales de carácter regional y membresía a asociaciones y grupos internacionales de carácter no regional. Las



razones que ubican a Puebla en este nivel son: su promoción internacional como destino de inversiones y promoción al comercio exterior realizadas por la Secretaría de Desarrollo Económico estatal, sus oficinas de representación en el extranjero y las giras gubernamentales para la atención a población migrante en el exterior.

Figura 1.4 Diplomacia sub-estatal: comparativo Jalisco y Puebla, 2004 y 2009

INDICADORES	Jalisco			Puebla		
	2004	2009	Variación	2004	2009	Variación
G1 (Subsecretaría o Dirección en la Sec. de Economía estatal)	0.5	0.5	0	0.5	0.5	0
G2 (Oficina dependiente del ejecutivo estatal)	0.5	0.5	0	0	0	0
E1 (Promoción del Estado como destino de inversión y comercio)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
E2 (Giras oficiales de Promoción y/o asistencia a Ferias Internacionales)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
E3 (Convenios con entidades extranjeras - cámaras comercio, organismos internacionales, gobiernos extranjeros)	0	0.2	0.2	0	0	0
E4 (Convenios para financiamiento de proyectos productivos y desarrollo)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
E5 (Oficinas de representación en el extranjero)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
P1 (Visitas de cortesía al extranjero)	0.2	0.2	0	0	0.2	0.2
P2 (Giras de atención a la población migrante y/o gestiones en beneficio de migrantes)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
P3 (Convenios de amistad y cooperación en temas menores o no específicos)	0.2	0.2	0	0.2	0.2	0
P4 (Membresía a asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo y/o regional)	0	0.2	0.2	0	0	0
P5 (Membresía a asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter no fronterizo y/o regional)	0.2	0.2	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2.6</b> Nivel: Alta	<b>3</b> Nivel: Muy alta	<b>0.4</b>	<b>1.7</b> Nivel: Media	<b>1.9</b> Nivel: Media	<b>0.2</b>

Fuente: Schiavon 2010

Como se puede observar en la Figura 1.4, el factor de emigración es fundamental para ambos estados, debido a que Jalisco tiene una amplia tradición migratoria mientras que el estado de Puebla alcanza el nivel “medio superior” casi 2 puntos, debido a sus programas de atención a migrantes que incluyen oficinas de representación en el exterior (E5) y giras del gobernador para la atención a la población migrante (P2). Por estas razones, es necesario estudiar con mayor detalle cómo y cuándo se incorpora este tema en la agenda gubernamental de las entidades federativas mexicanas y su vinculación con las relaciones internacionales de ambos estados que se analizarán en los capítulos posteriores.

#### **1.4 Reflexiones y conclusiones preliminares**

En este capítulo se presenta una revisión de la bibliografía sobre las actividades y estrategias internacionales de gobiernos locales, si bien es necesario analizar con mayor detalle y discutir algunos de los principales supuestos de estas contribuciones académicas tales como:

##### *1) Los gobiernos locales son actores internacionales*

Se requiere subrayar que la literatura especializada tiene referencias empíricas de casos exitosos en los que efectivamente los gobiernos locales (estados, provincias, länders, cantones, municipios o condados) se conducen como actores internacionales con agendas propias y diferenciadas a las de sus gobiernos centrales (federales o nacionales). Los gobiernos locales promueven sus propios intereses en el mundo a través de estrategias propias que no dependen de la conducción de la política exterior “oficial”.

Es importante reconocer que no todos los gobiernos locales efectivamente pueden ser actores internacionales, potencialmente puedan serlo aunque esto depende de si existen factores endógenos y exógenos propicios. En la práctica no todos los gobiernos locales necesariamente pueden conducir sus propios intereses y agenda internacional a través de estrategias propias. Esto es más bien una excepción y no la regla en el mundo contemporáneo. Además, la literatura se centra más en los casos exitosos en países económicamente desarrollados con amplias tradiciones democráticas en los que existen mecanismos de toma de decisiones en los que participan los gobiernos locales y cuyas

economías se encuentran insertadas en las dinámicas de la globalización en América del Norte y Europa.

La condición de “actor internacional” en la disciplina de Relaciones Internacionales generalmente ha estado ligada al concepto de *poder* en términos de *capacidades* (geográficas, militares, territoriales, poblacionales, económicas y políticas) así como de *influencia efectiva* sobre otros “actores internacionales”. En ese sentido, es discutible el *poder* de los gobiernos locales en la arena internacional. Unos cuentan con mayores capacidades que otros, unos influyen de manera más efectiva que otros. Algunos pueden ser considerados “verdaderos actores internacionales” otros simplemente no figuran en la escena internacional. Por ejemplo, el estado de California teniendo la sexta economía mundial es un reconocido “actor internacional” incluso con mayor actividad y capacidad internacional que un pequeño Estado caribeño como San Vicente. En el caso mexicano, es discutible si las entidades federativas pueden ser consideradas “actores internacionales” incluso aquellas con mayor número de “acuerdos interinstitucionales” o situados por el estudio de Schiavon en el nivel de “relaciones internacionales”. Es decir, potencialmente los gobiernos estatales mexicanos pueden ser actores internacionales, aunque es necesario demostrar que en el extranjero hacen uso efectivo de sus capacidades, conducen sus intereses y sus relaciones exteriores e incluso pueden llegar a tener “influencia efectiva” sobre otros actores internacionales tales como: otros gobiernos nacionales, locales u entidades no gubernamentales.

## 2) *Los gobiernos locales hacen “diplomacia” a pequeña escala*

La terminología usada para describir este fenómeno incluye el concepto “diplomacia” (microdiplomacia, paradiplomacia, diplomacia federativa y diplomacia local); no obstante, la diplomacia como práctica e institución desde el siglo XIX y basada en Convenciones Internacionales es exclusiva de los Estados nacionales. Generalmente, los gobiernos locales como reconoce el propio Michael Keating (1999: 11, 13) ejercen la conducción de una “diplomacia” poco institucionalizada, más funcional, con frecuencia oportunista y experimental. Keating explica que esta diplomacia está sujeta a numerosas pruebas de ensayo y error conforme los gobiernos locales experimentan lo que funciona y cuál es su costo efectivo.

En ese sentido, esta conducción de sus relaciones internacionales no necesariamente puede caracterizarse formalmente como “diplomacia” aún advirtiendo que ésta es protagonizada por “mini” o “micro” actores sin experiencia diplomática formal ni tampoco siendo reconocidos como “diplomáticos”. Las autoridades y funcionarios de gobiernos locales en ningún momento pueden conducirse como “diplomáticos” ni ser acreedores a los privilegios que conlleva esta condición. Si bien diferentes actores internacionales que no son Estados nacionales (parlamentos, empresarios, instituciones académicas, ciudadanos, gobiernos locales, etc.) cada vez son más activos en negociaciones y acuerdos internacionales, estas actividades no se pueden caracterizar como diplomacia.

### 3) *Los gobiernos locales conducen “relaciones internacionales”*

Atendiendo a la semántica éstas son relaciones “entre naciones” y los gobiernos locales no siempre representan naciones. Más bien se puede considerar la propuesta de Robert Keohane y Joseph Nye (1974) de llamarlas “relaciones tras-gubernamentales”, aunque ellos sólo consideran las que establecen las autoridades subnacionales (jueces, diputados, gobernadores y alcaldes, entre otros) con sus pares internacionales, pero no consideran aquellas relaciones que estas autoridades forjan con otras entidades internacionales sean o no sus pares, por ejemplo, municipios que firman convenios con empresas y universidades extranjeras.

Así, estas actividades podrían designarse como “relaciones exteriores o extranjeras” (*foreign relations*) o “asuntos exteriores o extranjeros” (*foreign affairs*) de los gobiernos locales. No obstante, el término “asuntos” enfatiza los temas de interés de estos gobiernos, a diferencia de “relaciones” que enfatizaría las interacciones y vínculos con el extranjero y su institucionalización. Ahora bien, ¿cuál es la diferencia entre “extranjero” y “exterior”?

Se entendería por “extranjero” aquello que proviene o tiene origen fuera del país, de las fronteras territoriales del Estado en el cual se ubica el gobierno local; por su parte, “exterior” incluye todo aquello que fuera del espacio territorial o la jurisdicción del gobierno local, en ese sentido “*relaciones exteriores de los gobiernos locales*” incluirían sus interacciones, vínculos, intereses, actividades y estrategias con diversas entidades tales como:

- a) otros gobiernos locales en su país (provincias, estados, municipios, alcaldías o condados);
- b) el gobierno nacional, central o federal;
- c) otros gobiernos locales o centrales en países extranjeros;
- d) asociaciones y organizaciones internacionales gubernamentales; y
- e) empresas y otras instituciones u organizaciones extranjeras no gubernamentales.

La caracterización de este fenómeno como “*relaciones exteriores de los gobiernos locales*” supera la confusión actual, el uso de múltiples términos y además permite incluir la multiplicidad de relaciones que configuran los gobiernos locales tanto en el interior de su país particularmente con su gobierno y los poderes centrales (ejecutivo, legislativo y judicial) así como con otros gobiernos locales, tanto dentro como fuera de las fronteras de su país.

#### 4) *Los estados van al exterior (go abroad)*

La literatura presupone que dadas las presiones externas a las que están sujetos los gobiernos locales en el contexto de una globalización e interdependencia mundial creciente, ellos van al exterior en busca de oportunidades (Michelmann 1990). Esto implica revisar con detenimiento cuáles son los procesos anteriores a esta decisión de “ir al exterior” y cómo hacen esto de manera activa.

Brian Hocking (1999: 22) plantea que los gobiernos locales como actores internacionales pueden ser los “iniciadores” de sus relaciones exteriores buscando alcanzar ciertas metas locales o regionales. También pueden ser “canales” de otros actores y sus intereses, como pueden ser empresas y organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales. En tercer lugar, pueden ser “objetivos” (*targets*) de la actividad internacional donde sus propias políticas y actividades afectan los intereses de otros actores internacionales.

Esto implica diferenciar el papel de los gobiernos locales como causa o efecto de su “internacionalización o globalización”, es decir, si tienen un papel activo o pasivo frente a estos procesos. Hocking asume que los gobiernos locales son “proactivos” y por esta razón pueden afectar a otros actores o agentes internacionales. Aunque también las localidades

pueden llegar a “globalizarse” o “internacionalizarse” de otras maneras, que no necesariamente son iniciadas o protagonizadas por los gobiernos locales.

Afirmar que las autoridades locales tienen “relaciones internacionales” implica que tienen vínculos y estrategias para relacionarse con diversos actores/agentes externos (entidades estatales y no estatales, organizaciones y asociaciones, grupos e individuos). Sin embargo, el establecimiento de esas relaciones que pretenden ser institucionalizadas no ocurre de manera automática, en otras palabras, sucede después de que ha habido procesos de “globalización doméstica” o “globalización local”.

Las localidades se globalizan por muy diversas vías gubernamentales y no gubernamentales. En ese sentido, es necesario distinguir que las relaciones exteriores de los gobiernos locales incluyen *acciones deliberadas* de estos gobiernos para conducir sus relaciones fuera de su jurisdicción. A diferencia de esta acción deliberada y proactiva, la “globalización de las localidades” pueden incluir una serie de fenómenos y problemáticas internacionales y globales que no han sido conducidos o promovidos inicialmente por estos gobiernos tales como las migraciones, opinión pública internacional dirigida hacia los gobiernos locales y ayuda internacional en casos de desastres debido a una gran cobertura mediática.

En ese sentido, la respuesta de los gobiernos locales puede o no plantearse estratégicamente, presentar tendencias hacia la institucionalización o simplemente “reaccionar” ante esta globalización. Esto implica también observar los límites de actuación exterior que tienen estos gobiernos además de aquellos límites obvios que son la existencia de una “política exterior” oficial del gobierno central o nacional, así como de los lineamientos constitucionales en materia internacional.

A esta poca institucionalización, respuesta oportunista y experimental se debe añadir que las propias capacidades políticas y económicas con las que cuentan los gobiernos locales para plantearse sus propias relaciones exteriores, pueden ser muy dispares. No todos los gobiernos locales tienen lo que Soldatos (1990:51) denomina “condiciones favorables para la paradiplomacia” como son las personalidades de los líderes, el clima socio-político y una legislación favorable. Estas incluso pueden configurarse como recursos de poder como se ha señalado anteriormente e incluyen

ubicación geográfica (que puede ser esencial geopolítica y geoestratégicamente) así como compatibilidades en materia de economía, política, historia, cultura y lengua.

En definitiva, no todos los gobiernos locales cuentan con las capacidades para responder, plantear estrategias o conducir las pruebas de ensayo y error que menciona Keating. Incluso el camino de aprendizaje de los gobiernos locales en esta materia puede ser largo y tortuoso, especialmente ante presiones de globalización doméstica que probablemente no se están buscando activamente, pero que implican transformaciones y retos locales que requieren respuestas de los gobiernos.

Ahora bien, ya que en esta investigación interesa destacar la vinculación entre la emigración y las relaciones exteriores de los gobiernos locales, en este capítulo de revisión bibliográfica sobre este segundo tema tangencialmente, se ha hecho referencia a las migraciones en cuatro ocasiones. Primeramente, se expuso que las nuevas teorías de Relaciones Internacionales consideran una gran diversidad de actores/agentes internacionales que incluyen desde los migrantes hasta los grandes consorcios transnacionales. Por ejemplo, James Rosenau en sus últimas obras *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization* (2003) y *People Count!: Individuals in Global Politics* (2007) incluye secciones específicas sobre grupos étnicos y migrantes como actores/agentes internacionales. Igualmente, se ha mencionado que Ivo Duchacek “el padre de la paradiplomacia” afirma que los trabajadores migratorios y commuters pueden ser “perforadores de soberanías” particularmente cuando continúan manteniendo relaciones con su lugar de origen.

Además, se ha hecho referencia también a las acciones y legislaciones locales que están poniendo en marcha los gobiernos locales en Estados Unidos (estados, ciudades, condados y municipalidades) en materia migratoria que constitucionalmente es un asunto del gobierno federal. Y también en México, resalta la importancia que Jorge Schiavon y Rafael Velázquez han otorgado a la “emigración” en las relaciones exteriores de los gobiernos de los estados mexicanos a partir de las giras de los gobernadores a visitar a sus paisanos, las acciones de atención a sus emigrantes e incluso la instalación de oficinas en el extranjero con este fin.

En los próximos capítulos se discuten con mayor detalle cada una de estas temáticas: grupos migrantes como actores internacionales, soberanías “perforadas” o “porosas” en las

que las migraciones internacionales tienen lugar, “política migratorias locales” paralelas a las políticas migratorias “nacionales” y la emigración en las relaciones exteriores de las entidades federativas mexicanas particularmente en nuestros casos de estudio: Jalisco y Puebla.



## **CAPÍTULO 2.**

### **Políticas migratorias, transnacionalismo y diásporas**

Una característica de nuestro tiempo es la aceleración del movimiento de personas a través de las fronteras políticas nacionales en todas las regiones del mundo. Actualmente, existen 213 millones de personas viviendo en un país distinto al que nacieron, 114 millones más que hace tres décadas (ONU 2010). En el presente, el flujo de capital humano a través de los límites territoriales políticos no puede separarse del creciente movimiento de capitales financieros e inversiones así como de bienes y servicios que caracteriza a la economía internacional contemporánea. De los 213 millones de migrantes en el mundo, sólo 16 millones son refugiados y asilados, es decir, dejaron su patria debido a conflictos armados y/o son víctimas de persecución política. El resto, 197 millones de migrantes, “voluntariamente” dejaron sus países de origen en busca de mejores expectativas de vida, mayor remuneración y reunificación familiar.

Desde la disciplina de Relaciones Internacionales los procesos migratorios regionales y globales han sido abordados muy recientemente a partir de la década de 1990, en el contexto de la emergencia de “nuevos temas” y “nuevas amenazas transnacionales”, entre las que destacan: el deterioro medioambiental mundial, las organizaciones criminales transnacionales, las pandemias transnacionales y las crisis financieras regionales o mundiales.

El objetivo de este capítulo es ofrecer un panorama general sobre el estudio de las migraciones internacionales, particularmente centrándose en cómo pueden ser abordados desde la disciplina de Relaciones Internacionales. El primer apartado, toma como eje fundamental a las políticas migratorias. Estas políticas, por un lado, constituyen las respuestas estatales hacia las migraciones y, por otro lado, tienen impactos determinantes en las dinámicas y procesos migratorios, lo que hace necesario subrayar la relevancia de su estudio en la disciplina de Relaciones Internacionales.

El segundo apartado de este capítulo describe el enfoque sistémico en los estudios sobre la migración internacional; en particular, el transnacionalismo ya que el objeto de estudio de esta investigación son las políticas migratorias y estas requieren ser

comprendidas en el contexto de las “relaciones transnacionales” entre los migrantes y los gobiernos de los territorios que sufren transformaciones debido a las migraciones, los territorios de origen, los de tránsito y los de destino.

En el tercer apartado, se consideran las transformaciones que han tenido las políticas que implementan los gobiernos del país de origen de migración hacia sus emigrados. Estas políticas que incluimos en el concepto general de “políticas migratorias”, no sólo son aplicadas por los gobiernos nacionales de los países receptores de inmigrantes o de los países de emigración, sino también por los gobiernos locales.

Ya que el interés de esta investigación es dimensionar el papel de los gobiernos de localidades expulsoras, en este último apartado se incluyen algunos ejemplos internacionales que servirán de referencia para analizar, en los próximos capítulos, las respuestas gubernamentales de las entidades federativas mexicanas en materia migratoria.

## **2.1 Migrantes, Estados y políticas migratorias en la disciplina de R. I.**

Las migraciones de larga distancia y duración son una constante en la historia de la humanidad y en el presente, coinciden con los procesos de globalización. En palabras del sociólogo Alejandro Portes (2007:29) las migraciones internacionales pueden conceptualizarse como “la globalización desde abajo” que se contrapone a “la globalización desde arriba” que es promovida por los intereses del capitalismo corporativo a través del discurso de la competencia y ahonda las desigualdades.

La migración es la globalización “desde abajo”, la que hacen las personas, a diferencia de la globalización “desde arriba” que deriva de pactos entre gobiernos nacionales para crear uniones políticas, monetarias, mercados comunes o acuerdos de libre comercio y circulación de capitales. En un mundo parcialmente globalizado, como sostiene Robert Keohane (2005), las migraciones internacionales son uno de los asuntos internacionales que responden a fuerzas globales pero que intentan manejarse bajo esquemas tradicionales de soberanías de Estados-nación.

Las migraciones internacionales ponen de manifiesto las tensiones existentes entre los mercados globales y los Estados (Alba 2006: 27). Mientras los mercados se globalizan, los Estados intentan reafirmarse como actores políticos y reguladores sociales. Ellos

mismos han permitido y promovido el movimiento tras-fronteras de la mayoría de los factores de producción y el capitalismo global ha prosperado significativamente en las últimas décadas. Sin embargo, la movilidad internacional del factor trabajo, en general, se ha restringido en el mundo.

Las migraciones implican retos para las soberanías tradicionales bajo las cuales las fronteras siguen siendo “sacrosantas” (Hollifield 2006), en ese sentido los migrantes pueden ser considerados como “perforadores de soberanías” (Duchacek 1988). Entendiendo que las soberanías se basan en el ideal del Estado-nación moderno establecido tras la Paz de Westfalia de 1648 que supone control gubernamental “total” sobre el espacio territorial y la población, por lo tanto también sobre sus migraciones. Para ser soberano, de acuerdo al Derecho Internacional Público, un Estado requiere no sólo tener control interno de su población en su territorio, sino también reconocimiento de sus pares internacionales, es decir, otros Estados. Además, el ideal del Estado-nación moderno que se consolidó en el siglo XIX europeo supone que existe una nación en un Estado, es decir una sociedad más o menos homogénea, asentada en un territorio, que comparte características similares, por ejemplo, lengua, etnicidad, religión e historia.

Por todo lo anterior, los grandes flujos de migración fuera de los límites territoriales estatales intrínsecamente suponen un reto al ideal del Estado moderno que había intentado, durante el siglo XX, especialmente después de las Guerras Mundiales, controlar las migraciones con el uso de pasaportes y visas. Estos son los permisos legítimos para controlar las salidas y entradas de población en sus territorios. Por lo tanto, la salida masiva de nacionales como la entrada desmedida de no-nacionales en cualquier Estado, representan rupturas en los ideales de la soberanía, control de fronteras territoriales e integración nacional.

Es necesario observar, tomando como referencia al Estado, dónde se sitúa éste respecto a las dinámicas migratorias<sup>11</sup> y sus niveles de análisis. En la figura 2.1, podemos observar que desde las Relaciones Internacionales, pueden abordarse los niveles *macro* de las migraciones. Por un lado, se sitúan los sistemas internacionales (políticos, económicos o

---

<sup>11</sup> La migración es definida, en términos generales, como un cambio de residencia permanente o semipermanente (Lee, 1966: 49). Para la Organización Internacional de las Migraciones, este concepto se define como “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas y migrantes económicos” (OIM 2006: 38).

militares) y, por otro lado, también pueden estudiarse la actuación de los organismos internacionales y regionales, la actuación internacional de actores no gubernamentales relacionados con la migración como las empresas transnacionales legales que toman parte las migraciones internacionales, por ejemplo, las líneas de transporte aéreo y terrestre, las organizaciones criminales transnacionales relacionadas con el tráfico de personas y las organizaciones no gubernamentales activistas en pro de los migrantes, incluyendo a las diásporas organizadas.

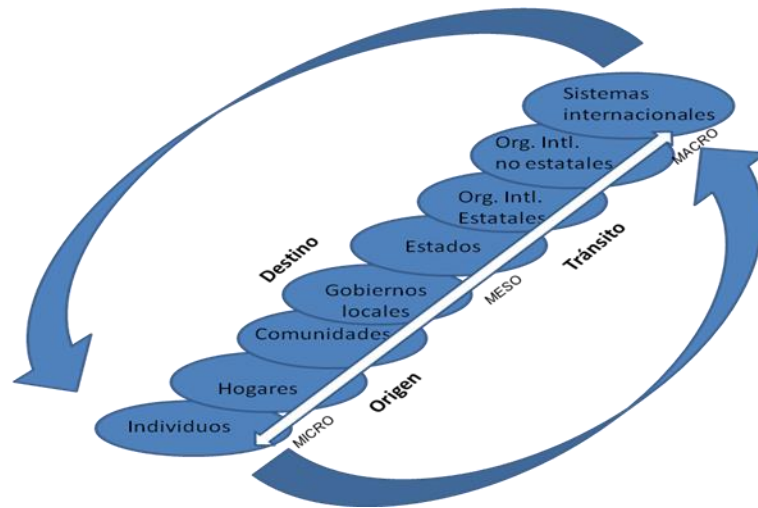
Igualmente pueden abordarse, en el nivel *meso*, las políticas migratorias que pueden ser enfocadas hacia la inmigración, la emigración y/ la migración de tránsito; y pueden ser estudiadas desde la actuación regional, bilateral o unilateral. En este nivel, también se encuentran las acciones de los gobiernos no centrales o subnacionales, que es el tema de esta tesis, así como el alcance de las organizaciones de migrantes con cobertura local, nacional o transnacional.

El abordaje de los niveles *macro* y *meso*, requiere considerar los análisis *micro*, realizados por otros científicos sociales (especialmente antropólogos, sociólogos, demógrafos y economistas) en sociedades, localidades y hogares migrantes, e igualmente requiere retomar las preguntas colectivas e individuales de ¿por qué se toma la decisión de migrar?, ¿sobre qué bases la migración continúa? y ¿cuáles transformaciones traen consigo las migraciones? La ventaja de la comunicación con otras disciplinas<sup>12</sup> que caracteriza a las Relaciones Internacionales, permite analizar estas preguntas básicas a través de la articulación de las políticas migratorias situadas en el nivel *meso*, con los distintos niveles de análisis, especialmente por la influencia que tienen las decisiones y acciones gubernamentales en los niveles tanto *macro* como *micro*.

---

<sup>12</sup> Graciela Arroyo (2009) considera que las Relaciones Internacionales, tradicionalmente se han caracterizado por ser multidisciplinarias, e incluso por buscar resquicios interdisciplinarios donde las disciplinas convergen, no obstante en la actualidad requieren ser transdisciplinarias por la complejidad de sus objetos de estudio.

**Figura 2.1 Dinámicas migratorias y niveles de análisis**



James Hollifield (2006: 67) sostiene que los Estados actualmente están atrapados en la “paradoja liberal” ya que para mantener sus ventajas competitivas, las economías y sociedades deberían mantenerse abiertas al comercio, las inversiones y las migraciones, pero los Estados prefieren excluir el factor laboral, debido a los riesgos políticos de las transformaciones sociales que acarrea. Así, las migraciones contemporáneas están retando al Estado-nación desde sus bases: la soberanía, el control de fronteras, la integración social nacional a través de nuevos replanteamientos hacia los conceptos tradicionales de nacionalidad y ciudadanía así como, desde nuevas definiciones de “interés nacional” y “razón de Estado” que influyen tanto en la política interna como en la política exterior.

Para Hollifield (2000: 138) las migraciones pueden ser abordadas desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, tomando como referencia al Estado, desde tres aspectos básicos: el control, la seguridad y la incorporación. Por ello, el objeto básico de estudio de la realidad migratoria, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales son las *políticas migratorias* ya que estas políticas públicas son aplicadas al ámbito interno, pero tienen claras implicaciones para las relaciones exteriores de un Estado debido a que los migrantes internacionales son, por definición, extranjeros y nacionales de otro Estado.

La política es definida por la Organización Internacional de las Migraciones (2005: 54) como “los principios generales por los cuales se guía un gobierno en el manejo de los asuntos públicos” en este caso, relacionados con las migraciones. Mónica Vereá (2003:21)

sostiene que las políticas migratorias derivan del “derecho fundamental que tiene un Estado soberano para vigilar los intereses nacionales de su territorio” pues con base en este derecho: fija los límites territoriales, impone reglas a los extranjeros y selecciona a sus inmigrantes.

Como podemos observar tanto Hollifield como Vereba se centran en políticas de inmigración, aunque el concepto de políticas migratorias es más amplio, ya que también los países emisores aplican políticas para sus emigrados. Lelio Mármora (2002: 50, 51) define las políticas migratorias como respuestas de los Estados para actuar de forma específica sobre ciertos flujos de población, sobre sus consecuencias o bien sobre alguna de sus causas inmediatas. Por ello, distingue entre las políticas que aplican los países receptores y emisores, e igualmente señala que éstas pueden ser programáticas o coyunturales respecto a su planeación; y también pueden ser explícitas e implícitas, dependiendo de si tienen formalmente normas, objetivos y acciones congruentes.

Lelio Mármora (2002: 84-97) incluye cinco criterios para la definición de las políticas migratorias: 1) la direccionalidad, es decir, a quien están dirigidas, son de inmigración o de emigración, 2) la temporalidad, es decir, el periodo de vigencia de sus objetivos, 3) la selectividad, para definir si aplican de forma general o sólo a personas con ciertas características, 4) la voluntariedad de las migraciones para distinguirlas de migraciones forzadas o coaccionadas, y 5) la composición de las migraciones, lo cual incluiría consideraciones sobre el nivel social, la composición política y el origen.

Por otra parte, también las políticas migratorias como políticas públicas, son resultado de las presiones sociales de las que son objeto los gobiernos, así como de la política burocrática. Estas políticas tienen una gran influencia de las percepciones sociales, así como del cabildeo de distintos sectores (empresariales, sindicatos, partidos políticos, Iglesias, organizaciones civiles de derechos humanos, colectividades extranjeras o medios de información).

Además, dentro del propio gobierno nacional, pueden existir distintas visiones sobre las migraciones. Los Ministerios o Secretarías de Política Interna, de Política Exterior, del Trabajo, de Educación, y de Desarrollo Social dentro del Poder Ejecutivo, presionan y compiten entre ellos, intentando imponer su propia visión sobre lo que debe ser la política migratoria. Igualmente, es difícil conciliar la política del Poder Ejecutivo, desde las

iniciativas y leyes del Poder Legislativo, así como desde la aplicación de las normas específicas en los casos de violación a las leyes migratorias y laborales, por parte del Poder Judicial (Mármora 2002, 53-60).

Sumado a lo anterior, estas políticas también responden a contextos internacionales específicos en los que se sitúa el Estado. Su posición relativa económica y política en los sistemas internacionales, su capacidad de negociación frente a los países emisores y/o receptores de migración, la pertenencia a regímenes internacionales que incluyan el tema migratorio, por ejemplo, la ratificación de Tratados internacionales en la materia, igualmente los acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales que incluyan aspectos migratorios de forma directa o indirecta. Además, en la globalización también existen presiones hacia el Estado desde entidades no gubernamentales con influencia internacional como medios de información u organizaciones civiles internacionales.

Por todas estas razones, las respuestas estatales pueden ser variadas. Las políticas hacia la inmigración, pueden incluir programas de incorporación incluso forzada, negar la nacionalidad a hijos de indocumentados, mejorar el control de las fronteras para evitar cruces “no autorizados”, conceder “amnistía” a indocumentados que cumplan requisitos de residencia. Las políticas de emigración, pueden incluir programas de repatriaciones de nacionales en el extranjero, restringir las salidas hacia el extranjero, aceptar la legalidad de la doble nacionalidad e incluso el ejercicio de la doble ciudadanía o capacitar mano de obra para su mejor inserción en ciertos mercados laborales en el extranjero.

Las políticas migratorias también pueden ser nacionales o subnacionales. Si bien los Estados nacionales tradicionalmente han tenido el monopolio de su acción sobre las migraciones, cada vez más los gobiernos subnacionales (provincias, estados, municipalidades) están implementando sus propias políticas, acciones y legislaciones en materia migratoria. Algunos ejemplos clásicos son los cantones suizos y la provincia de Quebec que ejercen su propia política migratoria e incluso controlan los procesos de naturalización de sus inmigrantes y otorgan la nacionalidad suiza y canadiense respectivamente. Otros casos recientes que mencionamos en el primer capítulo, es la gran actividad desde 2005 hasta la fecha en las localidades en Estados Unidos para poner en marcha legislaciones migratorias como una forma de resolver la problemática local desde la

percepción pública de que la política migratoria del gobierno federal no funciona (MPI 2008).

El diseño, la implementación y evaluación de las políticas migratorias requieren considerar el contexto internacional, los distintos procesos y dinámicas (*micro, meso y macro*) en las que ocurren las migraciones como sugiere Stephen Castles (2006). En ese sentido, para comprender las razones por las cuales los gobiernos de los países de origen están teniendo respuestas cada vez más institucionalizadas<sup>13</sup> hacia sus emigrados, es necesario entender los procesos y dinámicas migratorias que conectan a estos emigrados con sus lugares de origen.

## **2.2 Enfoque sistémico para el estudio de las migraciones internacionales**

Los enfoques teóricos que intentan explicar las migraciones pueden agruparse en tres grandes vertientes. El primero es el enfoque económico, el segundo es el histórico-estructural y el tercero es el sistémico. Hemos decidido agrupar en tres enfoques básicos a aquellas propuestas teóricas que parten de la misma base epistemológica, no refutan las premisas fundamentales de las propuestas compatibles, sino que las toman como base y profundizan en otros aspectos o niveles de análisis. En la Figura 2.2 mostramos una matriz con los principales modelos, agrupados en tres vertientes y distinguimos sus niveles de análisis.

Por ejemplo, en el enfoque económico incluimos tres modelos. El primero es el conocido como economía neoclásica desarrollado originalmente, a finales del siglo XIX, por el geógrafo Ernest Ravenstein con sus “10 leyes de la migración” y que casi un siglo después fueron revisadas y sistematizadas por Everet Lee en “*A Theory of migration*” publicada en 1966. El cuestionamiento básico dentro este enfoque a Ravenstein y Lee, lo protagonizó en la década de 1980, Oded Stark, con su “nueva teoría económica de la migración laboral”, cuya principal aportación fue sustituir el nivel de análisis individual por

---

<sup>13</sup> En este trabajo se entenderá por institucionalidad el grado de cumplimiento que alcanzan los procedimientos, normas o reglas (formales o informales) identificables en el tiempo y en el espacio, que prescriben comportamientos y configuran expectativas con base en la Teoría de Interdependencia Compleja (Keohane 2005: 242. 243)



el grupal para incluir a los hogares y las comunidades en la toma de decisiones racionales para la emigración.

**Figura 2.2 Principales modelos teóricos de las migraciones**

	Modelo	Principales exponentes	Nivel de análisis
ENFOQUE ECONÓMICO, MATRIZ TEÓRICA: LIBERALISMO	<b>Economía Neoclásica "Pull&amp;Push"</b>	Ravenstein (1885, 1889) Lee (1969)	Individuo
	<b>Nueva Economía de la migración</b>	Stark (1993)	Hogar/Comunidad de origen
ENFOQUE HISTÓRICO- ESTRUCTURAL, MATRIZ TEÓRICA: MARXISMO	<b>Mercados duales</b>	Piore (1979)	Mercados de trabajo en país receptor
	<b>Teoría de la Dependencia</b>	Portes y Walton (1981)	Sistema Mundo (centros, semiperiferias y periferias)
	<b>Ciudades globales</b>	Sassen (1989-2008),	Economías capitalistas y "tradicionales" o precapitalistas
ENFOQUE SISTÉMICO, MATRIZ TEÓRICA: FUNCIONALISMO	<b>Redes</b>	Massey <i>et al.</i> 1990, 1993, 2004, 2005	Hogar / Grupos
	<b>Transnacionalismo</b>	Linda Bach <i>et al.</i> 1990, Portes y Guarnizo 2003, Levitt y Glick-Schiller 2006	Circuitos transnacionales (origen, tránsito y destino)
	<b>Sistemas migratorios internacionales</b>	Massey <i>et al.</i> 1998, 2005	Regímenes internacionales (países receptores y emisores)

Ahora bien, nuestra intención es tomar como base el enfoque sistémico porque nos permite abordar las migraciones desde las Relaciones Internacionales, enfatizando las conexiones de las redes sociales transnacionales y la configuración de sistemas migratorios mundiales a partir de estas conexiones. Además, nos permite retomar las nociones histórico-estructuralistas, especialmente las contribuciones de Immanuel Wallerstein, que permiten comprender el telón de fondo, los condicionamientos *macro*, de las migraciones.

El enfoque sistémico, pretende ser el más comprensivo o “abarcador”, ya que considera los distintos niveles de análisis de las migraciones, cubriendo las distintas dimensiones e intentando estudiarlas desde la interdisciplinariedad. Pretende tender puentes, especialmente desde la Sociología, entre el enfoque economicista y el histórico-estructural. Pone énfasis en los mecanismos dinámicos y de auto-reforzamiento que tienen las migraciones en los contextos locales, naciones e internacionales, bajo el concepto fundamental de “redes migratorias”. En ese sentido, el enfoque sistémico nos permite

abordar los distintos niveles de análisis identificados en la Figura 2.1, ubicar el papel de los gobiernos y sus políticas en el nivel *meso* y poder concatenar los diversos niveles en la complejidad dinámica de las migraciones.

### **2.2.1 Redes migratorias**

El modelo teórico de las redes migratorias está basado en dos conceptos básicos: el “capital social” como redes sociales y la “causación acumulativa”. El concepto de “capital social” ha sido utilizado desde la segunda mitad del siglo XIX por pedagogos y economistas que con frecuencia lo han usado como sinónimo de educación (Farr 2004). Este concepto fue desarrollado posteriormente en la década de 1970 (Loury 1976, Bourdieu 1977). Con él se describe al conjunto de recursos intangibles en las familias y las comunidades que ayudan a promover el desarrollo social. Pierre Bourdieu (2005: 178) lo define como “la suma de recursos, reales o virtuales, de la que se hace acreedor un individuo o grupo en virtud de poseer una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizada, de mutua familiaridad y reconocimiento” y es precisamente esta definición la que se ha empleado en los estudios migratorios.

De acuerdo con Bourdieu, el capital social puede traducirse en otras formas de capital, es decir, es convertible. Puede convertirse en capital político cuando se asocia por ejemplo a partidos políticos o a las élites gobernantes, igualmente puede convertirse también en capital económico cuando se obtienen ganancias de esas relaciones sociales que permiten acceder a recursos y oportunidades. En otras palabras, la gente busca relaciones para mejorar o mantener su posición en la sociedad y esto puede tener consecuencias tanto positivas como negativas. Así, las redes migratorias se definen como “conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen y destino mediante nexos de parentesco, amistad y paisanaje” (Durand y Massey 2003: 31).

En el ámbito individual y comunitario, la gran ventaja de las redes es que reducen los costos y los riesgos para los nuevos migrantes. Los primeros migrantes asumen inicialmente esos costos y riesgos; pero facilitan la migración de nuevos migrantes, es decir, son un capital social para los nuevos migrantes y permiten que para éstos la migración sea menos difícil. Les brindan acceso a vivienda y sustento mientras se insertan

en el mercado de trabajo, los pueden colocar en nichos laborales étnicos y pueden otorgarles créditos y préstamos para la migración. Las redes también facilitan el arreglo de pagos a los traficantes de personas o coyotes, permiten tener mejores salarios, contar con la posibilidad de ahorrar, mandar remesas e incluso participar en actividades culturales o religiosas étnicas establecidas ya en las regiones de destino.

Las redes migratorias o el capital social de la migración, reducen mucho los costos, incluso de adaptación a la nueva cultura y la soledad, que debieron asumir los primeros migrantes. Especialmente cuando se trata de migración indocumentada estas relaciones son fundamentales ya que incluso pueden significar la vida o la muerte. A los migrantes indocumentados, el contar con una red migratoria sólida les facilita el cruce fronterizo indocumentado; de otra manera, estos migrantes arriesgan su propia vida al internarse por las zonas más inhóspitas y peligrosas sin apoyo de familiares, amigos, paisanos u organizaciones. Las redes se basan en relaciones de parentesco, reciprocidad y amistad, diversifican riesgos y maximizan utilidades. Además, son expansivas, cada nuevo migrante extiende y fortalece la red con otros migrantes y hacia potenciales migrantes (Massey 1990: 8).

Las redes de familiares y amigos son fundamentales para la migración. Facilitan el conocimiento, la asistencia y otros recursos que facilitan los posteriores movimientos internacionales de personas. Cuando las redes están más desarrolladas, ponen al alcance de la mayoría de los miembros de la comunidad de origen, la posibilidad de obtener trabajo y tener una fuente segura de ingresos a través de la migración. Además, a través de estos lazos, se forman “circuitos migratorios por los que circulan personas, bienes, información y capitales” entre los lugares de origen, tránsito y destino (Durand y Massey 2003: 32).

El segundo concepto central del enfoque sistémico es la “causación acumulada”. El principio de causación circular y acumulativo fue planteado originalmente por el economista sueco Gunnar Myrdal (1979: 29) quien, al explicar el subdesarrollo, señaló que era necesario “observar las interrelaciones del sistema mismo, a medida que [éste] se mueve bajo la influencia de fuerzas externas así como también del impulso del propio proceso”. Este principio fue más tarde retomado por Douglas Massey (1990) para explicar las migraciones.

Massey plantea que las causas y los efectos de las migraciones, van evolucionando al grado que los efectos se convierten en causas. Las causas se acumulan, y en ese sentido, cada acto migratorio altera el contexto social en el que son tomadas las decisiones que impulsan la migración, especialmente cada migración posibilita movimientos migratorios futuros. Para Jorge Durand y Douglas Massey (2003: 34) existen ocho modalidades de causación acumulada en la migración: 1) la expansión de las redes, 2) la distribución de la ganancia, 3) la distribución de la tierra, 4) la organización de la agricultura, 5) la cultura, 6) la distribución regional del capital humano, 7) el sentido social del trabajo, y 8) la estructura de la producción.

Esta perspectiva, permite una articulación de la mayor parte de los planteamientos de otras teorías anteriores sobre las causas de la migración. Considera, por ejemplo, la distribución de las ganancias desiguales de las remesas lo que lleva a la privación relativa de los no migrantes como causa de la migración (Stark 1993). Observa también que la migración genera otros efectos sociales que pueden llegar a incrementar las presiones para migrar como la compra de tierra por parte de los migrantes sólo por prestigio o con la expectativa de inversión productiva en el largo plazo. Así, los migrantes son más propensos a dejar improductiva la tierra porque su trabajo en el extranjero generalmente es más lucrativo que la producción agrícola y también porque tienen ya un estilo de vida urbanizado. Al haber mayor compra de tierra improductiva, se genera escasez de tierra e inflación de precios en las comunidades de origen, lo que también induce las migraciones (Durand y Massey 2003: 35).

Los aspectos culturales también se destacan en la perspectiva de las causas acumuladas. En comunidades expulsoras de mano de obra con larga historia migrante, donde la tradición migratoria está fuertemente arraigada, es parte de los comportamientos y valores de la comunidad. Para los jóvenes, varones y mujeres, en las comunidades expulsoras la migración se convierte en un “rito de paso” a la adultez, ya que los que no intentan migrar o nunca lo han hecho pueden ser considerados flojos, no emprendedores, cobardes e incluso fracasados.

Los jóvenes son presionados socialmente para migrar por sus parientes en el exterior quienes financian con remesas los traslados. Además, existen narrativas que exaltan la migración y a los migrantes exitosos. Estas narrativas promueven la validez de la

experiencia migratoria e influyen en las expectativas biográficas de los miembros de las comunidades.

Todo esto conlleva a una mayor expulsión de migrantes ya que estos enfrentan presiones no sólo económicas, sino sociales y culturales para la migración debido a los procesos de causas acumuladas. No obstante, estos procesos de acumulación de causas, alcanzan un punto de saturación, no crecen *ad infinitum* porque las redes alcanzan un punto de estabilización como causa del fenómeno migratorio (Durand y Massey 2003: 38). Además, el impacto de las redes y las causas acumuladas tienden a ser mayores en localidades expulsoras rurales más que en aquellas en zonas urbanas (Fussell y Massey 2004).

Es necesario también apuntar que las redes sociales que facilitan las migraciones, se distinguen por su grado de institucionalización y, además, que operan en tres niveles distintos: *micro*, *meso* y *macro*. Las *micro*, son aquellas que funcionan en el círculo cercano al migrante. Las *meso*, son aquellas que se configuran entre grupos más amplios de migrantes; y las *macro*, son aquellas que unen transnacionalmente a distintos países (Castles y Miller 2004: 40,41). En el siguiente apartado describiremos a las redes transnacionales.

### **2.2.2 Transnacionalismo**

En los estudios migratorios, Roger Rouse (1989) introdujo el concepto de “circuito migratorio transnacional” para referir las relaciones familiares sostenidas por los migrantes entre las regiones de origen y de destino que dan origen a un “circuito”. La perspectiva transnacionalista fue desarrollada en la década de 1990, precisamente para enfatizar el rol cada vez más activo de los migrantes en distintos espacios geográficos más allá de la actuación gubernamental.

Linda Basch, Nina Glick Schiller y Cristina Blanc-Szanton publicaron en 1994, *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized Nation-States*, una obra donde se presentan estudios comparados entre migrantes haitianos, granadinos y vicanos observando su activa participación política en Estados Unidos y respecto a sus gobiernos de sus países de origen. Para ellas, los migrantes son protagonistas de la desterritorialización de los Estados-nación.

Posteriormente, Nina Glick Shiller (1999: 29) en *The Handbook of International Migration*, en un intento por sintetizar definió el “transnacionalismo” como “el proceso mediante el cual los inmigrantes (fragan) crean y mantienen relaciones sociales entrelazadas que sirven de unión entre sus sociedades de origen y las sociedades donde se han establecido. Se denomina a estos procesos *transnacionalismo* para enfatizar que actualmente muchos inmigrantes construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales y políticas”.

La perspectiva transnacionalista recibió muchas críticas debido a su tendencia a sobrevalorar las capacidades de los migrantes y sus organizaciones, así como su minimización del poder gubernamental aún vigente. En la actualidad, casi una década después, la propia Nina Glick Shiller, así como Peggy Levitt, Stephen Vertovec, Luis Guarnizo y Alejandro Portes, han reformulado la propuesta transnacional de los estudios migratorios para operacionalizar sus conceptos y refinar sus metodologías, incluso para considerar también a las regiones de tránsito, no sólo el origen y el destino como contextos de las prácticas transnacionales.

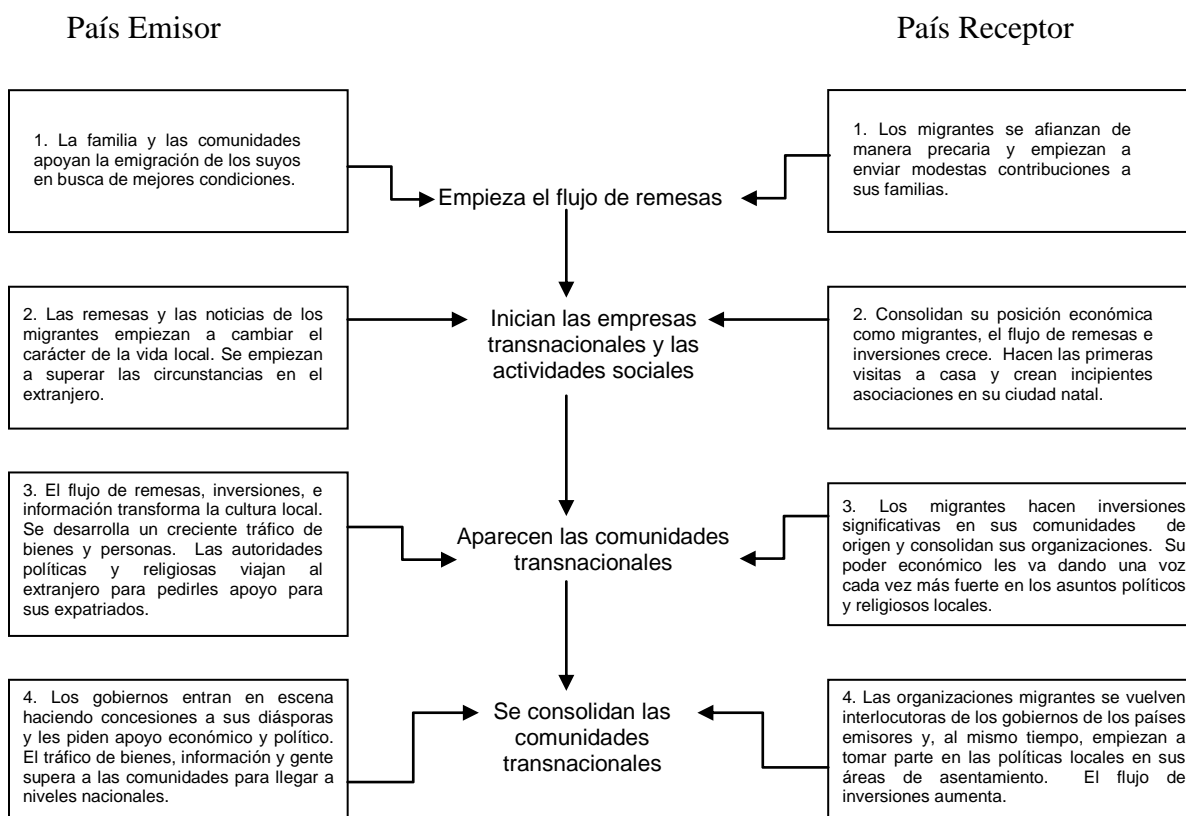
Sintetizando, los principales argumentos de esta perspectiva transnacionalista son:

- 1) Los migrantes participan simultáneamente en localidades de origen, tránsito y destino;
- 2) La membresía transnacional de los migrantes y sus prácticas transforman positiva y negativamente a las localidades de origen, tránsito y destino; esto es “globalización desde abajo”;
- 3) La ineficacia de las respuestas gubernamentales origina el surgimiento de organizaciones no gubernamentales derivadas de la dinámica migratoria, entre ellas, la formación de “comunidades transnacionales” y la “industria de la migración”;

Las categorías fundamentales son: simultaneidad, membresía, transformación social, vida transnacional y comunidades transnacionales. Estas categorías delimitan el “transnacionalismo” a ciertos migrantes y grupos de migrantes, ya que no todos los migrantes tienen prácticas transnacionales, ni necesariamente todos van a llegar a formar “comunidades transnacionales” ya que esto requiere participación *intensa* a través de las fronteras, madurez en las redes sociales e incluso institucionalización.

Alejandro Portes y Josh De Wind (2006:17) proponen el esquema que se presenta en la Figura 2.3 que considera lo que sucede en dos ámbitos: el país emisor y el país receptor. Inicia con las relaciones familiares que se establecen a partir de las remesas y un establecimiento “precario” de los migrantes en la sociedad de destino. Posteriormente, los cambios en la comunidad de origen que trae consigo la migración y la consolidación de la posición económica de los migrantes en el país de destino así como las primeras asociaciones de migrantes en la comunidad de origen. Después avanzando en el proceso “transnacional” aparecen las “comunidades transnacionales” que se caracterizan por un flujo intenso de remesas, inversiones, información, tráfico de personas y bienes, inversiones importantes de los migrantes en su comunidad de origen así como fortalecimiento de sus organizaciones. En este momento, los migrantes comienzan a ser “actores sociales y políticos” reconocidos por las autoridades en el país de origen. Posteriormente, se consolidan las “comunidades transnacionales” particularmente cuando los gobiernos en el país de origen negocian con sus “diásporas” y las organizaciones de los migrantes son ya “interlocutores” en las políticas locales al mismo tiempo que existe una importancia nacional, ya no sólo local, de los flujos de bienes, personas, información e inversiones a través de las fronteras sustentados en la migración.

**Figura 2.3 El proceso del transnacionalismo migrante**



Fuente: Portes y De Wind (2006:17)

Aunque este esquema es útil para observar cómo puede llegar a evolucionar el transnacionalismo y eventualmente la formación de comunidades, aún esta perspectiva requiere mayores estudios sobre otras regiones y casos de estudio más allá de las migraciones en América del Norte. El “transnacionalismo” ha sido desarrollado a partir de estudios con comunidades caribeñas, centroamericanas y mexicanas en Estados Unidos. Además, particularmente en el trabajo de Portes, éste se observa a la luz de la “asimilación” o integración a la sociedad receptora, especialmente en familias transnacionales y segundas generaciones de migrantes.

Por ello, las nuevas discusiones respecto a esta perspectiva se están ofreciendo por parte de universidades británicas (Oxford y Sussex), ahí se está redimensionando el debate transnacional a través de: 1) considerar los “vínculos transnacional” de forma más amplia,



incluyendo los negocios, los medios de comunicación, la política o la religión; 2) recuperar y proponer una nueva discusión sobre las “diásporas” en el mundo; y 3) incluir el papel de las políticas migratorias de los estados de origen de los migrantes hacia sus “diásporas”.

Para Peggy Levitt y Nina Glick-Shiller (2006) es necesario que en los estudios transnacionales se supere el nacionalismo metodológico, ya que no se puede dimensionar a las prácticas y vínculos transnacionales teniendo como referencia los límites gubernamentales estatales y considerando al Estado-nación como un “contenedor”. Por ello, recuperan el concepto de “campo social” de Pierre Bourdieu, entendido como un sistema de relaciones sociales, definido por la posesión y producción de formas específicas de capital, que se crean en torno a la valoración de hechos sociales como el arte, la ciencia, la política y la religión.

Así, Levitt y Glick-Shiller (2006: 198), definen el campo social como un “conjunto de múltiples *redes* entrelazadas de relaciones sociales, a través de las cuales se intercambian de manera desigual, se organizan y se transforman las ideas, las prácticas y los recursos. Los campos sociales son multidimensionales y engloban interacciones estructuradas de diferentes formas, profundidades y alcances, que se diferencian en la teoría social por los términos organización, institución y movimiento social”.

De esta manera, ellas diferencian entre campos sociales nacionales, cuando se trata de aquellos que permanecen dentro de las fronteras nacionales, y campos sociales transnacionales, aquellos que conectan a los actores a través de relaciones directas e indirectas a través fronteras. Como podemos observar, la noción de *redes* es central en esta definición y, contradictoriamente, también la noción de *fronteras*. Finalmente, el referente que está diferenciando la acción y el impacto de estas redes son las fronteras políticas que diferencian el ámbito nacional del transnacional.

Los “estudios transnacionales” han puesto énfasis en ciertos espacios de organización y participación social especialmente en el plano comunitario: la familia transnacional, la participación religiosa, participación económica con implicaciones sociales y políticas, membresía política y el ejercicio de la doble ciudadanía. Los propios migrantes y activistas, pueden unirse para formar organizaciones que pueden tener diversos propósitos que van desde los religiosos, deportivos, culturales, cívicos, albergues, servicios

sociales y recreativos, hasta la defensa de derechos humanos, laborales o el activismo político.

Las prácticas “transnacionales” políticas, económicas y sociales, desarrolladas por grupos más amplios de migrantes, a partir de redes de organizaciones e instituciones, pueden llegar a tener *influencia significativa* en los procesos de toma de decisiones en el país de origen y/o destino, en las leyes y políticas migratorias, así como en las relaciones internacionales de los países. Peggy Levitt y Nina Glick-Shiller (2006: 203) consideran que los migrantes transnacionales tienen un mayor *poder social*, respecto a los migrantes no transnacionales y los no migrantes, ya que están situados en Estados más poderosos respecto a sus comunidades de origen localizadas en Estados débiles o fallidos. Por esta razón, su influencia económica y política es mayor; y por eso, tienden a influir en las transformaciones de las funciones internas de sus Estados de origen.

Por otra parte, la “industria de la migración” tanto legal como ilegal, es también parte de las prácticas y de la vida transnacional. Cuando las redes sociales se extienden y los circuitos se consolidan, proliferan tanto los negocios legales como ilegales asociados a la migración. Para las agencias de viaje, las aerolíneas y las empresas de envío de dinero, e incluso las pequeñas tiendas donde se abastecen los migrantes en las zonas de cruce fronterizo, la migración es un negocio muy lucrativo. Y en el caso de las migraciones indocumentadas, la necesidad de la migración permite la proliferación de agentes y mafias.

La clandestinidad tiende a incrementar la posibilidad de explotación y victimización de los migrantes al mismo tiempo que la criminalización de las redes de tráfico de personas ya que requieren ser cada vez más sofisticadas. Los costos se incrementan y, por ello, pueden aliarse con bandas u organizaciones de otros contrabandos ilegales, por ejemplo de drogas, órganos o armamento. Prolifera el fraude de permisos de trabajo, visas y documentos falsos, los matrimonios arreglados, las llamadas agencias de colocación y los abogados que también son parte de la “industria de la migración”.

En general, los estudios transnacionales enfatizan las prácticas más allá de las fronteras de actores/agentes no gubernamentales y que están sobrepasando la capacidad gubernamental limitada por la jurisdicción del territorio. A nivel *meso*, las transformaciones sociales, económicas y políticas que traen consigo las prácticas transnacionales son importantes desde la consideración de las políticas migratorias. ¿Qué hacen o no hacen los

Estados respecto a estas transformaciones? ¿Cómo las prácticas transnacionales reconfiguran las soberanías y la acción gubernamental? ¿Cómo están reaccionando los Estados de inmigración y emigración, a estas presiones? Estas son preguntas fundamentales para entender los alcances y límites de las políticas migratorias, y que retomaremos posteriormente. A continuación, nos centraremos en el nivel de análisis *macro* de las *redes* a través de las configuraciones de sistemas migratorios de carácter internacional.

### **2.2.3 Sistemas migratorios internacionales**

La noción de sistemas migratorios internacionales fue acuñada por Douglas Massey *et al.* (1998, 2005) y está basada en la propuesta de sistema migratorio rural-urbano de Akin Mabojunge (1970) que considera que los flujos migratorios son concomitantes a flujos de capitales y comercio de bienes y servicios. Los sistemas migratorios requieren flujos significativos de migrantes a lo largo del tiempo y una institucionalización más amplia de las redes.

Para Massey y sus colaboradores (2005: 60), los sistemas migratorios regionales de importancia mundial consisten en países con intercambios relativamente grandes de migrantes y se caracterizan por ciertos mecanismos de retroalimentación que conectan los movimientos de personas (migrantes, estudiantes, turistas y empleados) a flujos conexos de bienes, capitales, ideas e información. Los lazos económicos, culturales y políticos forman una red de relaciones que mantienen unido al sistema migratorio.

Los sistemas migratorios son mercados internacionales de trabajo. Una serie de factores contribuyen a formarlos: el alcance global de las empresas multinacionales, la demanda mundial de ciertos especialistas (académicos, administradores, ingenieros, científicos o programadores de computadores) y tratados formales que explícitamente crean trabajos supranacionales, como aquellos creados en el marco de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) o el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Precisamente, la noción de “sistemas” enfatiza el papel de las instituciones y las redes sociales que canalizan y sostienen los procesos internacionales, en este caso, la migración (Massey *et al.* 2005: 61).

¿Qué define la existencia de un sistema migratorio? Un grado relativo de homogeneidad estructural, la contigüidad o proximidad geográficas, la similitud de

políticas migratorias y la pertenencia común a organizaciones supranacionales (Zlotnik, 1992). Así, los sistemas migratorios internacionales son identificados por grandes volúmenes de personas a través de las fronteras en ciertos espacios regionales, como resultado del funcionamiento de redes a todos los niveles, es decir, redes familiares, de amigos, redes comunitarias, funcionamiento de organizaciones migrantes con creciente influencia, una poderosa industria legal e ilegal de la migración y marcos de cooperación internacional a través de los cuales, los Estados han favorecido, una mayor circulación de factores de la producción más allá de las fronteras políticas.

Douglas Massey y sus colaboradores han identificado cuatro grandes sistemas migratorios: Norteamérica, Europa, Medio Oriente y Asia-Pacífico; así como un subsistema migratorio en Sudamérica. En ese sentido, Massey (2003: 421) buscaba concatenar las dimensiones económicas y políticas internacionales de la migración, especialmente el papel de los Estados y los marcos de cooperación internacional a través de acuerdos y tratados que incluyen directa o indirectamente al tema migratorio; y que en su opinión no han sido abordados adecuadamente.

Para sintetizar el análisis del enfoque sistémico presentamos la Figura 2.4, como puede observarse, en este enfoque existe una articulación de planteamientos basados en el concepto de las redes: desde aquellas redes *micro* que se basan en lazos de familiares y amigos, hasta las redes *macro*, que consideran los contextos internacionales. Por esto, desde la disciplina de Relaciones Internacionales, la noción de sistemas migratorios internacionales es ampliamente útil, porque permite 1) concatenar las dimensiones *micro*, *meso* y *macro* en los que ocurren los procesos migratorios, 2) situar a las migraciones como sólo una de las dimensiones involucradas en una gran diversidad de procesos globales contemporáneos, 3) reconocer el papel de las políticas migratorias nacionales en los procesos internos de las migraciones, así como en los regímenes e instituciones internacionales.

**Figura 2.4 Enfoque sistémico, matriz teórica: funcionalismo**

Modelo	Redes	Transnacionalismo	Sistemas migratorios internacionales
<b>Principales exponentes</b>	Massey <i>et al.</i> 1990, 1993, 2004, 2005	Linda Bach <i>et al.</i> 1990, Portes y Guarnizo 2003, Levitt y Glick-Schiller 2006	Massey <i>et al.</i> 1998, 2005
<b>Nivel de análisis</b>	Hogar / Grupos	Circuitos transnacionales (origen, tránsito y destino)	Regímenes internacionales (países receptores y emisores)
<b>Variables</b>	Capital social, redes, causación acumulativa, circuitos migratorios	Participación transnacional, organizaciones sociales, transformaciones sociales, vida transnacional, industria de la migración	Sistemas migratorios internacionales, flujos migrantes concomitantes a flujos comerciales y de capitales, regímenes internacionales
<b>Indicadores</b>	Relaciones familiares, amistades, Distribución de ingreso desigual, abandono del campo, introducción de tecnología, aspiraciones biográficas, educación	Simultaneidad, membresía, transformaciones sociales en el origen, tránsito y destino, influencia económica y política de los migrantes, institucionalidad	Grandes volúmenes de intercambio, grandes dinámicas migratorias y circuitos, acuerdos multilaterales o bilaterales, políticas migratorias
<b>Principales Argumentos</b>	1) Las redes disminuyen el costo y los riesgos de las migraciones; 2) Las migraciones causan más migraciones debido a sus impactos económicos y sociales, por ejemplo, el abandono del campo; 3) Las migraciones transforman las aspiraciones biográficas de los jóvenes en localidades expulsoras	1) Los migrantes participan simultáneamente en localidades de origen, tránsito y destino; 2) La migración transforma positiva/negativamente a las localidades de origen y destino; 3) La ineficacia de las respuestas gubernamentales origina el surgimiento de organizaciones no gubernamentales	1) Los sistemas migratorios son mercados internacionales de trabajo; 2) Consisten en países con grandes intercambios de migrantes ligados a flujos concomitantes de bienes y capitales, bajo mecanismos de retroalimentación; 3) Los lazos económicos, culturales y políticos forman una red de relaciones que mantienen unido al sistema migratorio
<b>Principales críticas</b>	Predominio de condiciones sociales por encima de las económicas. Aplicable en contextos rurales más que en urbanos. Las redes y la causación acumulativa, alcanzan un punto de estabilización.	Se enfoca principalmente en los efectos positivos de la migración. Tiende a sobrevalorar la capacidad de influencia y organización de los migrantes.	Intentó ser una Teoría General de migración pero falló en explicar por qué sólo entre 2 y 3% de la población mundial es migrante internacional. Ofrece explicaciones macro.
<b>Consideraciones sobre la política y los Estados</b>	No considera explícitamente el papel de los Estados, prioriza las relaciones sociales por encima de las capacidades de los Estados.	Los estados han sido rebasados por los flujos migratorios y el resto de las relaciones transnacionales.	Las políticas migratorias regulan los flujos. Para ser efectivas, deben reconocer las dinámicas migratorias y económicas globales, y ser congruentes con ellas.
<b>Políticas migratorias (Países Receptores)</b>	Favorecer o negar la reunificación familiar, la regularización a través de un "patrocinador", o la migración desde una misma localidad expulsora.	Favorecer o reprimir la organización social de los migrantes. Apoyar o inhibir que las organizaciones favorezcan la integración de los migrantes.	Facilitar o negar la libre circulación de bienes, capitales y personas. Regularizar migrantes indocumentados, establecer programas de trabajo temporal y acuerdos bilaterales y/o multilaterales con países expulsores.

<b>Políticas migratorias (Países Expulsores)</b>	Favorecer la maduración de las redes sociales de la migración. Considerar a la migración como inevitable debido a las redes sociales y las causas acumuladas.	Favorecer e institucionalizar la participación social de los migrantes. Programas de inversión de remesas, doble nacionalidad, derecho al voto desde el extranjero, repatriación de capacidades laborales, ganancia de cerebros. Permitir el florecimiento de la industria legal e ilegal de la migración	Negociar acuerdos bilaterales o multilaterales que incluyan el tema migratorio, programas de trabajo temporal y programas de desarrollo en regiones expulsoras de mano de obra.
--	---	---	---

### 2.3 Las políticas migratorias en los países emisores

Las llamadas “políticas migratorias de los países de origen” o “políticas hacia los emigrados” en el ámbito académico han sido generalmente incluidas en la discusiones sobre la reaparición del concepto de “diáspora” para dimensionar las relaciones con sus países de origen y las presiones que estos grupos pueden llegar a ejercer. Con frecuencia a los migrantes organizados, especialmente frente a su país de origen, se les categoriza como diásporas y en el marco de los estudios transnacionales se les equipara a comunidades transnacionales. ¿Diáspora y comunidad transnacional son sinónimos?, ¿en qué casos se usa la primera y en cuáles la segunda?, ¿qué variables e indicadores pueden ser utilizados para categorizar a los grupos de migrantes organizados? y ¿cómo impactan las respuestas gubernamentales?

#### 2.3.1 Las diásporas como comunidades transnacionales

El término diáspora, proviene de las raíces griegas “dia”=sobre y “speiro”=sembrar, aludiendo a las semillas dispersas para la siembra, en ese sentido se aplica a poblaciones dispersas en diferentes espacios territoriales. La noción de “diáspora” generalmente se aplica a la dispersión de los judíos, aunque también existen referencias de este término en la antigua Grecia<sup>14</sup>. Considerando las referencias bíblicas y de la Grecia clásica, el término

<sup>14</sup> Al parecer, el término diáspora tiene su origen en la Biblia en el libro Deuteronomio del Antiguo Testamento (28:25) donde se aludía precisamente a esta población señalando que debido a sus pecados debían exiliarse de Jerusalén y se encontraría “en todos los reinos de la tierra”, aunque algunas traducciones incluyen que esta población sería “removida en todos los reinos de la tierra”, otras que sería “vejada en todos los reinos” y otras más que “al verte se horrorizarían todos los reinos de la tierra”. En ese sentido, el concepto de diáspora incluye destierro como migración forzada y rechazo por parte de la sociedad receptora. La segunda referencia clásica a este término, se localiza en la Historia de la Guerra del Peloponeso (II: 27) donde Tucídides describió la destrucción de la ciudad de Egina, ocurrida aproximadamente entre los años 431 y 429 A.C. Como resultado de esta destrucción, la población egina tuvo que exiliarse y dispersarse por todo el

“diáspora” alude a migraciones forzadas<sup>15</sup> y evoca el destierro, el exilio y la dispersión; entonces ¿por qué se aplica también a los migrantes actuales?

Nicholas Van Hear (1998:6) argumenta que las diásporas deben satisfacer tres criterios mínimos para llamarse así. El primero es la condición del éxodo y la dispersión en dos o más territorios extranjeros. El segundo es que la presencia en el exterior ya ha sido un proceso duradero, aunque puede incluir migraciones fluctuantes entre el país de origen y destino. El tercer criterio es la existencia de intercambios – sociales, económicos y políticos- entre poblaciones diáspora que están separadas geográficamente.

Aún cuando Van Hear (1998: 42) recupera del concepto de diáspora, tanto el dolor del destierro como la “involuntariedad” de estas migraciones, para él, las nociones de migraciones voluntarias e involuntarias del Derecho Internacional Público, no explican adecuadamente a las migraciones contemporáneas, ya que los migrantes económicos con necesidades apremiantes, también salen de sus países de forma obligada porque sus opciones se encuentran restringidas.

Van Hear distingue entre las “diásporas tradicionales” como son los judíos, griegos e incluso los indios, y las “nuevas diásporas” que han surgido de las crisis migratorias desde mediados de la década de 1970. Como ejemplos, menciona a los palestinos y yemeníes que laboran en las monarquías del Golfo pérsico, a los turcos en Europa, a los nepalíes en Bután y a los mexicanos en Estados Unidos que han salido de su país en diversas olas, como refugiados, asilados y/o migrantes económicos; pero que además han sido víctimas de repatriaciones y devoluciones “forzadas”.

Además, aludiendo a los estudios transnacionales Van Hear considera que el término “comunidad transnacional”, incluye a las diásporas. De la misma manera, Gabriel Sheffer (2006: 10,11) sostiene que las diásporas están incluidas en los grupos que mantienen “identidades desterritorializadas” como sostienen los transnacionalistas, y reconoce que los “espacios sociales transnacionales” identificados por Thomas Faist, tienen una crucial importancia porque las diásporas los hacen suyos, los ocupan, los controlan, y

---

mundo helénico convirtiéndose en diáspora. Otro ejemplo de la Grecia clásica, se ubica entre los años 1050 y 950 A.C. cuando los descendientes atenienses migraron a las costas del centro y el noreste de Asia Menor, lo que se conoció como Ionia. Durante siglos los lazos de estos atenienses emigrados con Atenas, se mantuvieron aunque se convirtieron en ionianos, y al ocurrir las Guerras de Persia, regresaron a Atenas e incidieron en el involucramiento ateniense en estos conflictos armados (Sheffer 2006: 9).

esto influye en el establecimiento, desarrollo, persistencia y funcionamiento de las propias diásporas.

Por su parte, Steven Vertovec (1999) en su revisión sobre la manera en que en la actualidad se está abordando académicamente a las diásporas, señala que este término ha sido utilizado de tres formas distintas: “diáspora” como forma social, “diáspora” como un tipo de conciencia, y “diáspora” como un modo de producción cultural. La primera, que es la que en este trabajo nos interesa, enfatiza el desplazamiento forzoso, victimización, alienación, el sentimiento de pérdida y el anhelo del retorno. Estos sentimientos son la base de unión y solidaridad entre los miembros de la diáspora, que recrean la pertenencia a través de una conciencia colectiva que tiene como referencia un territorio. Esto, como observa el autor, los lleva también a desarrollar redes de intercambio y comunicación que trascienden fronteras territoriales y a formar organizaciones.

En su revisión más reciente sobre el término diáspora, Vertovec (2005) señala la gran diferencia entre el uso antiguo del término y el nuevo. En la actualidad, “diáspora” está enfatizando más la autoidentificación entre migrantes, ya no poniendo en el centro la melancolía de la migración, sino “celebrando su significado creativo cultural, dinámico social y con frecuencia romántico”. Enfatiza la importancia del proceso de autoidentificación de las personas tomando como referencia distintos elementos. Estos pueden incluir: la toma de conciencia de pertenencia, los lazos emocionales, la identificación común con orígenes y atributos culturales asociados al origen como la etnia, la lengua, la religión y la nación.

Ser transnacional significa “pertenecer a dos o más sociedades al mismo tiempo” y existen momentos en que las diásporas funcionan como una “comunidad transnacional”, de acuerdo con este autor. Si los intercambios transnacionales no ocurren, pero las sociedades a través incluso de las generaciones, siguen manteniendo la identificación con su lugar de origen y sus coterráneos en otros puntos del planeta, se trata entonces sólo de una diáspora, pero no de una comunidad transnacional. Y explícitamente señala: “no todas las diásporas son comunidades transnacionales, pero las comunidades transnacionales emergen dentro de las diásporas” (Vertovec 2005).

Los planteamientos anteriores sobre las “diásporas” implican más preguntas sobre la conceptualización de estos grupos en las llamadas “comunidades transnacionales”, que



siguen siendo objeto de un intenso debate desde la Antropología y la Sociología. La noción de diáspora, especialmente bajo el “tipo ideal” de los judíos contemporáneos, alude a fuertes y sólidas organizaciones en el exterior, que tienen una gran capacidad para incidir políticamente en los Estados de origen y los Estados huéspedes, pero ¿todas las diásporas tienen esa capacidad?, ¿cómo se construyen las diásporas frente a las relaciones con los Estados huéspedes y los de origen?, ¿las relaciones se caracterizan por ser de conflicto o de cooperación?, y particularmente, si lo que nos interesa son las relaciones con los Estados expulsores, ¿cuáles son los intereses de los emigrados en relación a los gobiernos de sus lugares de origen? y en contraparte, ¿cuáles son los intereses de estos países frente a sus llamadas diásporas?

No sólo los intereses traducidos en estrategias son importantes, sino también las capacidades. Particularmente, al abordar diásporas nuevas o “jóvenes”, ¿qué capacidades tienen estas comunidades de emigrados frente a sus países expulsores?, y a la inversa, ¿qué capacidades tienen estos países frente a sus emigrados? Todo el debate del transnacionalismo se involucra necesariamente en estas preguntas, particularmente las discusiones en torno a la participación política de los emigrados. Los debates sobre la membresía, la pertenencia, la participación y sus efectos, ante la suspicacia desde los Estados, tanto huéspedes como de origen, sobre las “lealtades” de estos grupos.

Las diásporas sí podrían incluirse en las comunidades transnacionales si al menos tienen tres características: primeramente, si son de carácter no-gubernamental aunque es necesario discutir sus relaciones con las entidades gubernamentales (aspecto que abordaremos con mayor detalle posteriormente); en segundo lugar, si tienen participación simultánea en distintos espacios territoriales nacionales, esto demuestra manifiestamente su sentido de pertenencia e interés; en tercer lugar, si su membresía y prácticas transforman “positiva y negativamente” a estos espacios, es decir, al estar participando producen transformaciones.

Las diásporas, como ocurre con las comunidades transnacionales, se originan efectivamente debido a la ineficiencia de las respuestas gubernamentales, aunque también, es necesario discutir con mayor profundidad el lugar que ocupan estos grupos en la política de sus países receptores y, también considerar, su posición respecto a los gobiernos de sus países de origen. Las categorías fundamentales del transnacionalismo como simultaneidad,

membresía, transformación social, vida transnacional y comunidades transnacionales, se aplican a las diásporas, ya que simultáneamente son miembros, pertenecen y participan en distintos espacios territoriales nacionales; sus vidas ocurren en estos espacios, se constituyen en comunidades y su participación causa transformaciones sociales. Así como no todos los migrantes tienen prácticas transnacionales, ni llegan a formar comunidades transnacionales, tampoco todos los migrantes se constituyen en diásporas.

¿Qué hace a los grupos de migrantes constituirse como diáspora? Como en el caso de otras comunidades transnacionales que pueden tener como base de unión a la religión, la lengua o los ideales políticos, requieren *alcanzar un grado considerable de madurez en sus redes sociales* e incluso *institucionalización* y también mantener una *intensa* participación. Las redes sociales que facilitaron las migraciones requieren haber madurado lo suficiente en el tiempo e incluso, tener afianzada su posición en el Estado receptor.

Las diásporas, como las comunidades transnacionales, requieren también avanzar en su institucionalización en sus procesos organizacionales, para alcanzar un grado de influencia real no sólo sobre el Estado receptor, sino también sobre el Estado de origen. Así, tanto el proceso de maduración como su institucionalización serían las claves para distinguir entre diásporas “tradicionales” o “viejas” y diásporas “emergentes” o “jóvenes”.

La participación como comunidad transnacional, requiere ser *intensa*, y tener *efectos*, es decir, impactos que estén transformando socialmente a los espacios de origen y destino. Existen muchos condicionamientos para esta participación, especialmente la situación en el Estado receptor. La relación entre participación transnacional y asimilación en el Estado receptor sigue siendo ampliamente debatida. En las nociones clásicas sobre las diásporas, se enfatiza la hostilidad de los países receptores hacia estos grupos inmigrantes que se organizan e institucionalizan, precisamente para lidiar de mejor manera con esta hostilidad.

Por el contrario, los estudios recientes sobre la participación transnacional de emigrados, de Alejandro Portes y sus colaboradores (2008) demuestran que quienes más activamente participan transnacionalmente son aquellos migrantes que se han integrado satisfactoriamente a la sociedad receptora, precisamente porque tienen los recursos y una posición afianzada ya en el país receptor, lo que les permite participar en el país de origen con mayor facilidad. Por ejemplo, en el caso de los migrantes indocumentados la

participación transnacional en sus comunidades de origen puede existir a nivel familiar, pero una mayor participación comunitaria y de presión hacia gobiernos, es más probable cuando su situación económica y de status migratorio sea más estable.

Igualmente, existe debate sobre si la participación transnacional se limita a los emigrados de primera generación, es decir, aquellos que nacieron en el país de origen, o también incluye a sus hijos, es decir segundas generaciones que ya nacieron en el país receptor. La “asimilación” y la generación son dos de las variables importantes a considerar en la participación transnacional, que aún requieren mayor investigación, especialmente en distintos contextos geográficos, ya que las investigaciones actuales respecto a estas variables sólo se han realizado en los Estados Unidos.

Lo importante es que la efectividad de las diásporas y de las comunidades transnacionales se observa en sus resultados, ¿impactan o no con sus agendas las políticas de los Estados receptores y expulsores? Si logran influir/determinar las agendas políticas en diversos países entonces se pueden considerar diásporas y comunidades transnacionales, de otra manera les falta madurez en sus redes sociales, institucionalización y participación transnacional efectiva.

Desde la perspectiva de Relaciones Internacionales, Fiona B. Adamson y Madeleine Demetriou (2007: 10) así como Yossi Shain y Aharon Barth (2003) asumen a las diásporas como una de las expresiones de las “comunidades transnacionales” y citan extensamente a los autores clásicos transnacionalistas. Incluso, Adamson y Demetriou (2007: 10) sugieren la incorporación de las diásporas a la Teoría de Relaciones Internacionales, partiendo de la articulación de las categorías anteriormente planteadas en una definición conceptual.

Así, proponen definir a las diásporas como: colectividades sociales que existen a través de fronteras estatales que han tenido éxito en el tiempo en: 1) sostener una identidad colectiva nacional, cultural y/o religiosa a través de un sentido de cohesión interna y lazos sostenidos con una madre patria (*homeland*) real o imaginaria, y 2) mostrar habilidad para dirigir intereses colectivos como miembros de una colectividad social a través de un marco organizacional desarrollado y lazos transnacionales (Adamson y Demetriou 2007: 10). En la definición anterior, es notable el uso de ciertas palabras clave que son condicionantes sobre las características de las diásporas sobre el resto de los migrantes: éxito, tiempo, identidad, intereses, colectividad, organizaciones y lazos transnacionales.

Sobre esta base conceptual, además sugieren que el entendimiento de la relación entre las diásporas y los Estados nacionales, se base en nociones distintivas acerca de la lógica organizacional y espacial que los diferencian notablemente. Por un lado, las diásporas tienen una lógica organizacional basada en las “redes” mientras los Estados tienen una lógica de “Instituciones”. Por otro lado, las diásporas tienen una lógica espacial “desterritorializada” mientras los Estados tienen una lógica territorial (Adamson y Demetriou 2007: 497).

La propuesta de definición conceptual de diáspora que proponen Adamson y Demetriou, necesariamente nos lleva a reflexionar sobre diversos grados de “éxito en el tiempo”, lo cual nos conduce nuevamente a la distinción entre diásporas “tradicionales” o “viejas” y diásporas “emergentes” o “jóvenes”. Definitivamente, hay grandes diferencias entre la diáspora judía, los griegos e incluso la diáspora india, respecto a las diásporas “emergentes” o “nuevas” como los palestinos y yemenis en el Medio Oriente o los latinoamericanos en América del Norte. Particularmente nuestro interés se centra en los mexicanos en Estados Unidos, que abordaremos posteriormente, y por esta razón debemos considerar diversos “grados de éxito”.

El resto de la conceptualización de diáspora como comunidad transnacional, que nos ofrecen Adamson y Demetriou, respecto al mantenimiento de una identidad colectiva, lazos sostenidos con su madre patria, capacidad para dirigir sus intereses colectivos, el desarrollo de un marco organizacional y lazos transnacionales, así como las diferentes lógicas espaciales y organizacionales entre las diásporas y los Estados, nos permiten explicar las relaciones actuales entre las diásporas nuevas y sus gobiernos en los países expulsores.

### **2.3.2 La inclusión de la emigración en las agendas gubernamentales de los países expulsores**

En la actualidad, los principales países expulsores de emigrantes en el mundo comparten ciertas características. En la figura 2.5 mostramos una tabla de los principales países expulsores de migrantes en el periodo de 1960 a 2005, y en esta tabla destaca una mayoría de países, 12 de 15, que son países subdesarrollados. Esa es la primera característica que

comparten, es decir, están posicionados inferiormente en la escena política internacional, respecto a los países donde residen sus emigrados.

La segunda característica es que una considerable parte de su población se encuentra fuera de su territorio jurisdiccional. La tercera es que dada su condición de países subdesarrollados, sus emigrados constituyen una fuente importante de recursos económicos desde el exterior, la mayoría de ellos se ubican en los primeros lugares de recepción de remesas en el mundo como se muestra en la Figura 2.6. Todos estos aspectos son cruciales al considerar la importancia política de los emigrados para sus países de origen.

**Figura 2.5 Principales países expulsores de migrantes 2005-2010**

<b>Expulsor</b>	<b>Emigrados*</b>	<b>Población total*</b>	<b>%Emigr.</b>	<b>Saldo Migratorio anual promedio** (2005-2010)</b>
México	11.5	108	10.6	-486.0
Rusia	11.5	141	8.2	50.0
India	10	1129	0.9	-200.0
China	7.3	1321	0.6	-346.2
Ucrania	6.1	46	13.3	-16.0
Bangladesh	4.9	150	3.3	-114.0
Turquía	4.4	71	6.2	-8.9
Reino Unido	4.2	60	7.0	189.5
Alemania	4.1	82	5.0	110.0
Kazajstán	3.7	15	24.7	-20.0
Filipinas	3.6	91	4.0	-180.0
Italia	3.5	58	6.0	330.0
Paquistán	3.4	164	2.1	-283.1
Marruecos	2.7	33	8.2	-85.0
Egipto	2.4	80	3.0	-68.0

\*Número de migrantes y población total en millones

\*\*Saldo migratorio anual en miles de migrantes

Elaboración propia con datos de la ONU 2005, censos nacionales actualizados en 2005 y estimaciones para 2010.

**Figura 2.6 Principales países receptores de remesas 2004-2008**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
India	18,750	22,125	28,334	37,217	51,581
China	20,186	24,102	27,954	38,791	48,524
Filipinas	11,471	13,566	15,251	16,302	18,643
México	19,861	23,062	26,877	27,136	26,304
Francia	12,277	11,945	13,031	14,513	
Bangladesh	3,584	4,314	5,428	6,562	8,995
Pakistán	3,945	4,280	5,121	5,998	7,039
Marruecos	4,221	4,590	5,451	6,730	6,891

\*Cifras en millones de dólares.

Fuente: Banco Mundial 2009

Para los países expulsores de emigrantes, la salida de sus connacionales ha ocurrido durante décadas, tejiendo numerosas redes sociales entre las regiones de origen y destino, aunque durante largos periodos los gobiernos no le dieron mucha importancia. Por estas razones, es necesario recordar ciertos antecedentes históricos de estas emigraciones así como el rol de los gobiernos de los países expulsores en esas emigraciones ya que, en general, la emigración fue impulsada en algún momento desde el propio aparato estatal.

Ese fue el caso de la India, Marruecos y Filipinas cuya emigración usó las vías coloniales. Por décadas, la mayoría de los emigrantes de la India se trasladaban a la Gran Bretaña y los países de la Commonwealth, los filipinos hacia los Estados Unidos, los marroquíes a España y Francia, primero por vías coloniales y posteriormente como trabajadores temporales. También en el caso de Turquía y México, el papel del Estado en la emigración históricamente fue determinante. Los programas de trabajadores temporales “gasterbaiter” y “braceros” tras la Segunda Guerra Mundial, sentaron las bases para las futuras emigraciones que actualmente tienen como destino principal a Alemania y los Estados Unidos, respectivamente.

La falta de interés de los países expulsores en sus poblaciones en el exterior, durante décadas, contrasta con los cambios radicales en sus políticas y discursos hacia sus emigrados en las últimas tres décadas. Las actitudes desde los gobiernos expulsores empezaron a cambiar, debido a la visibilidad económica y política que han alcanzado, así como las demandas crecientes de protección a los derechos de sus migrantes

indocumentados; particularmente debido al aumento de la emigración “indocumentada” que ocurrió desde mediados de la década de 1970.

En las décadas anteriores, la migración indocumentada se mantuvo de forma paralela a la migración legal, no obstante tras el endurecimiento de las políticas migratorias después de 1973, debido a la crisis petrolera mundial, las vías ilegales para la emigración comenzaron a proliferar ante el cierre de las vías legales. Es también en ese contexto, que surgieron nuevos polos de atracción de inmigración mundial, para los flujos que emergían desde los estados expulsores, y que ya habían acumulado experiencia migratoria.

Ese es el caso de las emigraciones de la India, Marruecos, Turquía y Filipinas, que se transformaron a partir de los cambios en las políticas de inmigración europeas tras 1973. Por un lado, proliferaron las vías de contratación ilegal hacia Europa y, en contraparte, surgieron nuevos polos de atracción de inmigración en el Medio Oriente, específicamente en los países productores de petróleo. Las emigraciones se diversificaron y también, aumentaron la cantidad de emigrantes indocumentados.<sup>16</sup>

La larga historia de emigración desde los países expulsores, así como las distintas políticas de inmigración en los países receptores, favorecen que los emigrados se constituyan en poblaciones altamente heterogéneas. Con frecuencia la variable más importante para distinguir a subgrupos en la diáspora es la condición de legalidad o ilegalidad en el país de destino, relacionada con la fecha de emigración y las posibilidades de regularización que el país receptor ha otorgado a los inmigrantes indocumentados. Así, los países expulsores, con frecuencia, dividen a sus poblaciones emigradas en tres categorías: 1) los emigrados y sus descendientes como ciudadanos en otro país, 2) los emigrados que son residentes legales y/o temporales en otro país, es decir, que aún no son

---

<sup>16</sup> El caso la emigración turca muestra estas transformaciones. Durante la década de 1960, el gobierno de Turquía firmó diversos acuerdos bilaterales para enviar trabajadores temporales hacia el centro de Europa. Para 1973, Alemania era el país que más turcos había recibido, en ese año se calculaba que la población turca alcanzaba casi los 600 mil. Tras la crisis económica de 1973, Alemania dio fin a las contrataciones de trabajadores temporales, y sin embargo la inmigración continuó tanto por la vía indocumentada como por la vía de las reunificaciones familiares. A partir de entonces, también la migración turca empezó a diversificarse yendo al Medio Oriente, al este asiático y a Estados Unidos. Así, actualmente el Ministerio de Trabajo de Turquía calcula que 3.5 millones de turcos viven en el extranjero, de los cuales 3 millones viven en Europa (y particularmente 1.9 millones en Alemania donde siguen siendo el grupo extranjero más numeroso), 220 mil en los Estados Unidos, 100 mil en Arabia Saudita y 2 mil 424 en Japón (Soysal 2006:261).

ciudadanos pero están vías de serlo o son trabajadores temporales legales, y 3) emigrados indocumentados.<sup>17</sup>

La heterogeneidad de las diásporas resulta en una demanda de servicios diversos que los países expulsores han tenido que ofrecer a sus emigrados. Para los indocumentados, la protección consular ha tenido que extenderse de manera significativa y se han incrementado los operativos contra la creciente industria del tráfico de personas. Para los trabajadores temporales, las regulaciones laborales han tenido que mejorarse, ya que se requiere contrarrestar las tendencias a la sobreexplotación de los migrantes así como a la violación de sus derechos laborales. Por su parte, para los emigrados ya legales en otros países, se han puesto en marcha programas para fomentar la “identidad” y la “pertenencia”.

Abundando en lo anterior, es necesario subrayar que uno de los rasgos comunes entre los países expulsores es la transformación del discurso sobre sus emigrados en los últimos años. En contraste con las políticas de olvido que durante décadas los países expulsores tuvieron respecto a sus migrantes, en la actualidad desde los gobiernos de estos países, se refieren a ellos con gran orgullo como “la diáspora” y desde el discurso oficial se recrea la imagen de heroicidad de los migrantes. De esta manera, en México, en el año 2000, al tomar posesión como presidente, Vicente Fox llamó a los migrantes héroes de la patria y prometió que gobernaría para 130 millones de mexicanos: 100 en México y 30 en los Estados Unidos, este discurso tiene eco también en el resto de los países expulsores.

En el caso de Filipinas, cuando en 2006 el gobierno cumplió la “meta” de enviar al extranjero a un millón de trabajadores por año y las remesas superaron los 12 mil millones de dólares anuales, Filipinas celebró calificando de héroes a sus emigrantes, *bagong bayani*, en el idioma local (Asis 2006). En el caso de la India, con orgullo, el gobierno de ese país enfatiza que la población de la India en el exterior es de 20 millones distribuidos en 48 países y que en “la diáspora india nunca se pone el sol” (Sharma 2006: 66) aludiendo a la famosa frase británica del siglo XIX de que en su Imperio “nunca se ponía el sol”. Esta estrategia responde al objetivo de reforzar el cambio discursivo que enfatiza la inclusión de “toda” la diáspora donde quiera que se encuentre.

---

<sup>17</sup> El gobierno de la India considera que existen tres tipos de indios en el extranjero. La primera categoría son las personas de origen indio (POI), la segunda categoría son los Indios no Residentes (INR) y la tercera categoría, son las personas apátridas de origen indio (PAIO) que son quienes no cuentan con ninguna documentación que avale su nacionalidad india (Cfr. Sharma 2006: 67-69).



Para los Estados expulsores, su “diáspora” en la que incluyen a todos los emigrados (aún a los descendientes de varias generaciones) se convierte en un recurso adicional de poder en su posicionamiento internacional. Y para ello, los países de emigración les otorgan reconocimiento nacional, este reconocimiento es político, enfatizando la participación de los migrantes en sus localidades de origen, con discursos para exaltar la inclusión y pertenencia de sus connacionales en el extranjero así como con el establecimiento de nuevos programas de vinculación con su diáspora. Este reconocimiento está basado también en la capacidad económica de los emigrados como fuente de remesas e inversiones en comunidades marginales y mercados consumidores de las exportaciones de productos locales y nacionales.

A nivel internacional, las diásporas tienen un papel fundamental en las reconfiguraciones políticas de la economía internacional. Las remesas tienen cada vez mayor importancia para los países expulsores de migrantes, ya que superan con creces la “ayuda internacional” que reciben de los países desarrollados y también tienden a superar la inversión extranjera de los países expulsores de migrantes. Las diásporas no sólo son fuente de divisas, sino también de recursos materiales, transferencia tecnológica y capacitación laboral para los países de origen de emigrantes. Las remesas familiares y colectivas transforman las condiciones económicas de los países y regiones expulsoras de migrantes, favoreciendo mayormente el consumo, pero también la inversión (Koslowski 2005: 19).

A nivel macro y micro, el impacto económico de la migración es cada vez mayor para los países expulsores en la medida en que llegan a desarrollarse amplias redes de transferencias económicas transnacionales, formales e informales, debido a los continuos flujos monetarios de envío y recepción desde los lugares de destino hacia los lugares de origen de los migrantes donde radica su familia. Los flujos de intercambios de información a través de las fronteras son cruciales para el desarrollo de las prácticas transnacionales de las diásporas y, en la actualidad, mucho de estos flujos son electrónicos con el Internet como el principal medio de comunicación. Por lo tanto, la comunicación electrónica facilita la participación transnacional.

### **2.3.3 Participación transnacional y respuestas estatales**

Antes de la década de 1970, la concepción tradicional sobre los Estados-nacionales determinaba territorialmente las relaciones entre migrantes y Estados. Por un lado, los países receptores de inmigración implementaban políticas integracionistas o de asimilación, con lo que negaban el reconocimiento a la diversidad de grupos étnicos inmigrantes en sus territorios; y por su parte, los Estados de emigración, solían ver a sus emigrados como traidores. En algunas ocasiones se les visualizaba como francos enemigos y en otros casos, simplemente se les ignoraba. Así, tanto los Estados de destino como de origen, tendían a minimizar el papel y la influencia de estos migrantes (Sheffer 2006: 2,3).

Las tendencias internacionales de las últimas tres décadas, han favorecido el reconocimiento de las diásporas, así como a las minorías étnico-nacionales. Estos grupos se favorecen en la globalización, regionalización y localización, en el resurgimiento del nacionalismo, por el debilitamiento de los Estados (tanto de origen como de destino), también por un creciente protagonismo de las religiones y el reavivamiento de la etnicidad (Smith 1999). En ese contexto internacional, tanto para los Estados receptores como expulsores de migrantes, estos grupos tienen cada vez mayor importancia.

Los retos que estos emigrados plantean para los Estados expulsores son muy amplios y variados ya que derivan de las características propias de los países expulsores así como de las diásporas. Al tener estos países, menor desarrollo relativo, respecto a los países más desarrollados donde se localiza su diáspora, estos grupos emigrados tienen un mayor potencial para propiciar cambios y transformaciones en sus localidades y países de origen, así como para convertirse en actores clave en la política interna y la política exterior.

Esto sucede debido a la participación política “transnacional” de las comunidades de emigrados que en la actualidad se exagera por el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación actuales (transporte aéreo y terrestre, telefonía fija y móvil, internet y los canales televisivos satelitales). Sin embargo, cabe recordar que este tipo de participación, no es nueva, en el sentido de que los exiliados políticos y emigrados han tenido, en diversos momentos históricos, la capacidad de provocar golpes de estado o revoluciones.

Existen ejemplos históricos emblemáticos, como el de Cuba. El exilio de José Martí en Nueva York, tuvo una gran importancia para el movimiento independentista contra España en el siglo XIX. Posteriormente, ya a mediados del siglo XX, la preparación de la

revolución cubana por parte de Fidel Castro se llevó a cabo en México, y tras el triunfo de la Revolución y hasta la fecha, las presiones del exilio cubano como poderoso *lobby* en Estados Unidos han sido clave en el mantenimiento del embargo hacia el gobierno castrista. Todas estas son formas de “participación política transnacional” de emigrados y es necesario distinguir esta participación por sus efectos: 1) en la política doméstica del país de origen, 2) en la política exterior del país de origen, 3) en la política doméstica del país receptor y 4) en la política exterior del país receptor.

Las particularidades de las comunidades transnacionales es mantener activa participación en dos o más espacios territoriales soberanos. En sus países de origen, las formas de participación política de los emigrados, ocurre de diversas maneras: aquellos que mantienen la ciudadanía pueden continuar votando, organizarse en torno a asociaciones y partidos políticos en su madre patria, algunos también pueden participar en elecciones siendo candidatos a puestos de elección popular o tener la influencia suficiente para ser nombrados en altos puestos políticos en su país de origen, pueden también participar con contribuciones económicas a campañas políticas y en actos de manifestación pública.

En los países expulsores, como sugiere Rey Koslowski (2005) ocurre una “globalización de la política doméstica a través de la migración”. Los emigrados organizados son capaces de producir cambios políticos en su país de origen, ya sea por su condición de exiliados o por la transformación de su cultura política en el extranjero. Los exiliados, que obviamente abandonan sus países de origen, por ser disidentes políticos, mantienen el ideal de cambiar al gobierno en su madre patria. A diferencia de ellos, para los migrantes económicos, involucrarse en actividades políticas, ya sea en el lugar de destino y/o de origen, no es automático.

Para Koslowski (2005: 12) la participación política de las diásporas favorece la democratización del país de origen, ya que está aparejada con las reformas económicas y políticas, que desde el exterior, se exigen a los países expulsores de migrantes. Por un lado, sostiene que los países expulsores se están democratizando debido a las tendencias internacionales desde finales de siglo XX, y con ello, permitiendo, y en algunos casos estimulando, la participación de sus diásporas y por otro, las diásporas también están exigiendo mayor democratización.

Así como pueden influir e incidir en la política doméstica, igualmente las diásporas pueden llegar a tener un papel muy activo en la política exterior de sus países de origen. Pueden promover, desde el exterior, con financiamiento, contactos y armamentos incluso, movimientos sociales, por ejemplo, movimientos de independencia. Ese es el caso del protagonismo de los argelinos en Francia durante las décadas de 1950 y 1960, que resultó en la independencia de su país. También, ese es el caso del movimiento armado católico en Irlanda del Norte altamente influenciado por los irlandeses en la costa este de los Estados Unidos.

Actuando desde el exterior, los emigrados pueden promover cambios domésticos que pueden ir desde manifestaciones y ataques a las sedes diplomáticas y consulares de sus países de origen, hasta conseguir apoyos y realizar acciones para favorecer movimientos internos. Un ejemplo, son los kurdos afiliados al Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) que en junio de 1993 secuestraron a 30 turcos en distintos puntos de Europa como un golpe estratégico del movimiento de independencia kurdo de Turquía (Koslowski 2005: 17).

En materia de su incidencia en la política doméstica de los países receptores, requiere que los grupos de inmigrantes se constituyan en una comunidad étnica con fuerza política. Al ser ya ciudadanos del país receptor y siendo identificados como un grupo étnico importante económica y/o políticamente, pueden impulsar acciones gubernamentales y legislativas que les sean favorables, especialmente en materia de reconocimiento a sus contribuciones a la cultura del país receptor. Pueden promover, por ejemplo, que el mantenimiento de la lengua, la religión y las costumbres del grupo étnico, no sean consideradas una amenaza al país receptor, sino como una mayor riqueza.

Las políticas multiculturales fomentadas incluso por la mayor parte de los países receptores de inmigración, en general, favorecen el desarrollo de estas comunidades étnicas. Por ejemplo, en el caso estadounidense, las políticas aplicadas a partir del movimiento de los derechos civiles a partir de la década de 1960, como acción afirmativa, han permitido el avance social y político de grupos asiáticos y latinoamericanos, no sólo de los afroamericanos, como originalmente se demandó. Un asunto primordial, es que en el país receptor, no existan disyuntivas entre el desarrollo de las comunidades étnicas y la integración a la sociedad receptora. Por ejemplo, en las dudas actuales en los países

Europeos respecto a la profesión del Islam por parte de los inmigrantes musulmanes, por consideraciones de amenaza sobre una proliferación del fundamentalismo islámico y por ende, del terrorismo, se plantea esta disyuntiva.

El desarrollo y fortalecimiento de comunidades étnicas y religiosas de inmigrantes, pueden eventualmente a través de las vías institucionales de los sistemas políticos en los países receptores, lograr influencia en la política exterior de esos países, incluso hacia su país de origen. En Estados Unidos existen distintos ejemplos de esto, mencionamos anteriormente el caso del *lobby* cubano, pero también debe destacarse el caso del poderoso *lobby* judío, que tiene un papel fundamental en la alianza estadounidense-británica-israelí forjada desde la creación del Estado de Israel en 1947.

Las diásporas pueden promover el reconocimiento internacional de sus países e influir en una política exterior favorable de los países receptores hacia sus países de origen. Como ejemplos, baste recordar el papel de las diásporas en la desintegración de la ex-Yugoslavia cuando los croatas, bosnios y eslovenos en Estados Unidos y en Europa occidental tuvieron un papel fundamental en la obtención del reconocimiento de estos nuevos Estados independientes. De manera más reciente, puede subrayarse el papel de los exiliados iraquíes en los Estados Unidos para promover el derrocamiento de Sadam Hussein y el inicio de la Segunda Guerra del Golfo en 2003.

Desde los gobiernos de los países receptores, también estas acciones son apoyadas, ya sea de manera abierta o discreta. Los gobiernos receptores, promueven las acciones de los emigrados para influir a sus países de origen ya sea para derrocar o promover gobiernos. Ese es el caso de Estados Unidos que, durante la Guerra Fría, apoyaba las acciones de los anti-comunistas exiliados originarios del bloque soviético (URSS, Europa del Este y Cuba); y también apoyaba a las diásporas que estaban en contra de movimientos de liberación nacional en el sudeste asiático o contra la revolución islámica en el Medio Oriente.

Igualmente, los emigrantes también tienen un papel importante en la promoción de “identidades alternativas” a los Estados-nacionales en contraposición a la política “oficial” de estos, incluso el separatismo, es el caso de los Kurdos, los Cachemires, los Tamiles de Sri Lanka y los Palestinos quienes pretenden un Estado propio. Pueden promover la etnicidad, la profesión religiosa y/o el nacionalismo, como en el caso de la ex-Yugoslavia, o pueden impulsar las identidades subnacionales como la pertenencia provincial, la

reivindicación de derechos ancestrales como grupos indígenas o promover reconocimiento a grupos homosexuales. Para (Koslowski 2005: 23), las “identidades múltiples” y el “activismo transnacional”, caracteriza a las diásporas contemporáneas.

Las nociones de “amenazas” y “oportunidades” de la emigración para los países expulsos continúan siendo ampliamente debatidas, por su subjetividad, así como por los casos específicos que puedan analizarse. Los emigrados tienen el “potencial” para influir en la política doméstica y exterior de los Estados, pero eso no significa que necesariamente lo hacen, ni que efectivamente siempre causan grandes cambios y transformaciones.

Existen grandes condicionamientos para la participación transnacional de los emigrados y su influencia efectiva. Entre estos condicionamientos se ubican, los niveles educativos y socio-económicos de las diásporas, la integración a la sociedad receptora, las relaciones de cooperación o antagonismo con los gobiernos en los países expulsos y las políticas de estos países para promover o “manejar” la participación de sus emigrados en las localidades de origen.

Lo cierto es que las respuestas actuales de los principales países expulsos de migrantes hacia sus diásporas se basan en estas potencialidades. Teóricamente, las diásporas pueden influir en la política doméstica y política exterior de los países expulsos; y pueden, al mismo tiempo, influir en la política doméstica y la política exterior de los países receptores; por lo tanto, también en las relaciones bilaterales que sostienen los países receptores y expulsos. Siendo así, los países expulsos han tendido, en las últimas décadas, a impulsar cambios políticos y legales para incluir a su diáspora, darle una mejor atención, así como también para sacar ventajas de ella.

Los países expulsos han manifestado gran interés por mantener una relación más estrecha con sus diásporas a través de significativas transformaciones sobre la inclusión política y social de sus emigrados, que se manifiestan en cambios legislativos importantes así como en la implementación de nuevos programas gubernamentales dirigidos a mejorar el acercamiento, la vinculación, promover la participación en los lugares de origen así como la protección a sus derechos en los países huéspedes, lo que en términos genéricos incluimos en el concepto de políticas migratorias de los países expulsos.

Aunado al cambio discursivo sobre la gran valía y heroicidad de los emigrados, los principales cambios legislativos para el reconocimiento legal de los emigrados son los

siguientes: 1) flexibilidad para la doble nacionalidad y doble ciudadanía, incluyendo a los descendientes de emigrados, 2) posibilidad de votar desde el extranjero, 3) posibilidad de ser electos y/o desempeñar cargos públicos y 4) el establecimiento nacional de un Día del Migrante.

**Figura 2.7 Principales cambios políticos y legales en países expulsos**

País	Doble nacionalidad y/o ciudadanía	Voto desde el extranjero	Emigrados en cargos públicos	Día nacional del Migrante
<b>México</b>	Ley de No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, 1998	Elecciones presidenciales (2006)	Migrantes como legisladores plurinominales por iniciativa de partidos políticos (1996)	
<b>Colombia</b>	Doble ciudadanía 1991	Elecciones presidenciales (1961) Elecciones parlamentarias (1997)	Representación en la Cámara Baja (1991) Derecho a ser elegido como representante en de la región de origen (1997)	
<b>Filipinas</b>	Acta de Retención y Recuperación de Ciudadanía (2003)	Acta de Voto en el extranjero para participar en elecciones nacionales (2003)		7 de Junio, Día del Migrante. Diciembre es el mes del filipino en el Extranjero.
<b>India</b>	Doble Ciudadanía (2003)			9 de enero, Día de la Diáspora India, Pravasi Bharatiya
<b>Marruecos</b>	Por ley, los marroquíes no pueden renunciar a su ciudadanía. Cambios legislativos en Francia en 1981, permitieron el voto local a residentes no ciudadanos. En la práctica existe doble nacionalidad y ciudadanía, vinculadas por el Acta de Obediencia, <i>bay'ah</i> .	Voto para elegir representantes en Cámara de Representantes (1984-1992)	Cinco escaños en la Cámara de Representantes para Marroquíes residentes en el extranjero (1984-1992)	Día Nacional del Emigrante, 10 de Agosto, que coincide con la Fiesta del Trono y la Fiesta de la Juventud

Elaboración propia con datos incluidos en Castles y Delgado 2007; y González 2006, tomos I y II.

Al mismo tiempo, se han presentado importantes cambios institucionales en la relaciones Estados expulsos y diásporas a través de: 1) la creación de una dependencia gubernamental encargada de la diáspora; 2) establecimiento de un día del migrante o de la diáspora; 3) implementación de programas de atención a migrantes que van desde credencialización, captación de recursos para el desarrollo (inversiones, vivienda) y capacidades técnicas, promoción de la identidad nacional y religiosa, hasta usar a la diáspora para incidir en la política exterior de los países receptores; 4) algunas normas y programas para regular la emigración, aunque es notable que en este aspecto, sólo Filipinas ha tenido mayor interés, lo cual demuestra que reducir o regular la gran emigración no es una prioridad para estos países.

**Figura 2.8 Principales cambios administrativos en países expulsores, desde 1980**

<b>País</b>	<b>Antecedentes de dependencia gubernamental</b>	<b>Dependencia gubernamental actual</b>	<b>Programas de Atención a Migrantes</b>	<b>Normas y programas para regular la emigración</b>
<b>México</b>	<p>Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Comunidades en el Extranjero (1988)</p> <p>Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior (2000)</p>	Instituto de los Mexicanos en el Exterior, IME (2002)	<p>Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá (1974)</p> <p>Programa Paisano (1988)</p> <p>Programa de Comunidades en el Extranjero (1989)</p> <p>Grupos Beta (1989)</p> <p>Seguro de salud para migrantes (Seguro Facultativo Familiar) (1990)</p> <p>Programa Solidaridad Internacional 2x1 (2003)</p> <p>Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) (2001)</p> <p>Programa 3x1 (2002)</p> <p>Vete sano, regresa sano (actualmente Programa de Salud Migrante) (2001)</p> <p>Programa de Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana (2004)</p> <p>Seguro Popular (Salud) (2004)</p> <p>Redes México (2009)</p>	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (2007) <i>Sin reglamento y sin presupuesto hasta 2011.</i>
<b>Colombia</b>		Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Programa Colombia nos Une	<p>Programa de Repatriación de Cerebros Fugados (1970)</p> <p>Programa Colombia para todos (1996)</p> <p>Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior (1998)</p> <p>Programa Colombia nos une (2003)</p> <p>Conexión Colombia (2003)</p>	
<b>Filipinas</b>	Comisión para los Filipinos en el Extranjero, CFO, para migrantes permanentes, continúa vigente, 1980 Departamento del Trabajo y Empleo: Administración de Empleo de Ultramar Filipina, POEA, 1982	<p>Departamento del Trabajo y Empleo, Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero, OWWA, 1995</p> <p>Departamento de Asuntos Exteriores: Oficina del Subsecretario para Asuntos de Trabajadores Migrantes</p>	<p>Fondo de Asistencia Legal, LAF, 1995.</p> <p>Programas de la CFO:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Servicio a los compatriotas filipinos</li> <li>2) Red para el Desarrollo Filipino</li> <li>3) Voluntarios para los Filipinos</li> <li>4) Programa Retorno de Ciencia</li> </ol> <p>Programas del Departamento del Trabajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Servicios de información y consejería</li> <li>2) Seminarios de Orientación a trabajadores filipinos</li> <li>3) Programa de Preempleo</li> </ol>	<p>Ley Anti-novia por Catálogo (1990)</p> <p>Acta de Trabajadores Migrantes y de Filipinos en el Exterior (1995)</p> <p>Ley contra el Tráfico de Personas (2003)</p> <p>Orden ejecutiva para crear la Fuerza Presidencial Anti-reclutamiento ilegal (2004)</p> <p>Reglamentos para agencias reclutadoras, especificando estándares de contratación, límites de edad y alfabetización, particularmente para empleados doméstico y de entretenimiento</p>
<b>India</b>	<p>Oficina del Protectorado General de Emigrantes, época colonial</p> <p>Ministerio de Asuntos Exteriores, Célula de Indios en el Extranjero, 1977</p> <p>Ministerio de Asuntos Exteriores, División de Indios en el Extranjero, 1984</p> <p>Ministerio de Asuntos exteriores, División de Indios en el Extranjero incluye a División consular, pasaportes y visas, 1999</p> <p>Ministerio de Asuntos exteriores INR/POI,</p>	Ministerio para los Asuntos de los Indios en el Extranjero (2004?)	<p>Plan de credencialización de los POI, 1999</p> <p>Premios anuales Pravasi Bharatiya Samman, 2003</p> <p>Diversos incentivos para promover la inversión indirecta y directa (vivienda y desarrollo inmobiliario, aviación, servicios bancarios, sector exportador, salud, e incluso empresas públicas)</p> <p>Diversas facilidades para incentivar el uso del sistema bancario de la india (cuentas en moneda extranjera y exenciones fiscales)</p>	



	2000 Comité Superior de la Diáspora India, 2000, en el Parlamento, para realizar una amplia investigación sobre la diáspora			
<b>Marruecos</b>	Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales. Oficina de Emigración (1960)  Sociedades de Amistad de Trabajadores y Empresarios en París (1973)  Ministerio de la Comunidad Marroquí en el Extranjero (1990-94)  Ministerio de Asuntos Exteriores, Subsecretaría para la Comunidad Marroquí en el Extranjero, 1995	Ministerio Delegado, encargado de los Marroquíes residentes en el Extranjero, 2002  Fundación Hassán II, 1990	Repatriación de divisas a través de la Banque Populaire, 1968 Programas del Ministerio con los siguientes objetivos: 1)Consolidar derechos y beneficios de los MRE. 2)Adoptar una posición global para modernizar la política de emigración 3)Fomentar la cohabitación en las sociedades de residencia, preservando la identidad nacional 4)Organizar y orientar a los MRE para ser una fuerza de propuesta nacional e internacional 5)Movilizar a los MRE para defender causas nacionales y participar en la vida pública marroquí 6)Intensificar la cooperación con los países de residencia en el ámbito migratorio 7)Promover y orientar inversiones de los MRE 8)Transferir conocimientos y experiencias para el desarrollo de Marruecos. Programas de la Fundación con los siguientes objetivos: 1)Participar en la enseñanza del árabe, de la cultura nacional y de la religión a los hijos de los MRE. 2)Contribuir con centros vacacionales de verano para hijos de MRE. 3)Proveer asistencia financiera a los MRE necesitados. 4)Organizar y financiar actividades culturales, asociativas y deportivas para los MRE	

Elaboración propia con datos incluidos en Castles y Delgado 2007; y González 2006, tomos I y II.

Las diásporas son fundamentales, tanto para la política interna como para la política exterior de los países de origen de los migrantes, ya que como hemos mencionado anteriormente, tienen el potencial de influir positiva o negativamente en la política interna. Pueden ser los que encabecen a la oposición y fortalezcan movimientos sociales que incluso puedan ser separatistas<sup>18</sup>, o pueden ser una fuente de inversiones, remesas y nuevos conocimientos técnicos que promuevan la modernización y desarrollo. Actuando para

<sup>18</sup> En el caso de la India, existen quejas reiteradas hacia la política gubernamental de la diáspora para fomentar la religión hindú y evitar así, el apoyo desde el exterior, al separatismo religioso y étnico en la India (Radhakrishman 2003).

prevenir lo negativo y promover lo positivo, desde los gobiernos de países expulsores, las políticas de fomento a la pertenencia son fundamentales.<sup>19</sup>

Las diásporas son una alta prioridad para las políticas exteriores de países expulsores. Se han constituido en una prioridad, en primer lugar, por la demanda de servicios consulares y, en segundo lugar, por tener el potencial de influir en los países receptores. Actualmente, las diásporas son consideradas como agentes de las políticas exteriores de sus países de origen. Por ejemplo, en el caso de la India, Jagdish Sharma (2006: 75, 82), funcionario de alto nivel de la cancillería de ese país sostiene:

*La diáspora...[es]...un recurso esencial en las aspiraciones de India de ser una superpotencia del conocimiento y realizar así su sueño de convertirse en un país desarrollado antes del 2020...La diáspora india puede desempeñar un papel positivo en el mejoramiento de las relaciones bilaterales de la India con los países de residencia de sus emigrados...La diáspora india ayuda a incrementar las relaciones comerciales y de negocios con los países que tienen una gran presencia de las comunidades indias en el extranjero.*

De la misma manera, en el caso de Filipinas, actualmente los tres pilares de la Política exterior filipina son: 1) Protección de derechos y promoción del bienestar de los Filipinos en el exterior y su movilización como socios en el desarrollo nacional, 2) Seguridad nacional, 3) Diplomacia económica. También Filipinas, tiene como una alta prioridad exterior en materia de cooperación Internacional, fortalecer las relaciones bilaterales de los países donde residen una gran cantidad de filipinos, proponer iniciativas y políticas de emigración de Filipinas en foros internacionales, participar en conferencias internacionales enunciando las políticas de Filipinas respecto a sus trabajadores migrantes. Para José

---

<sup>19</sup> En esta materia, el ejemplo más ilustrativo es el de Marruecos. Históricamente, los emigrados de ese país en la década de 1950 provenían de llamado “Marruecos inútil” en las áreas bereberes del Rif y el Souss, caracterizadas por su baja productividad agrícola. El discurso hacia los marroquíes migrantes cambió hacia finales de 1960, cuando ya eran considerados como “devisards” (proveedores de divisas). En ese mismo periodo, el gobierno del Reino de Marruecos instrumentó los “amicales” que eran organizaciones de emigrados para promover la lealtad al régimen en contra de los marroquíes involucrados en los movimientos estudiantiles y/o sindicales franceses, considerados una amenaza para el Reino. Durante años, los amicales tenían la práctica de retirar o negar el pasaporte marroquí a los emigrados disidentes del régimen o que estuvieran afiliados a movimientos sociales en Francia (Brand 2006: 101, 106). El Rey Hassan II, en la década de 1970, se oponía a la integración de los marroquíes a las sociedades receptoras, pero a partir de 1989, su gobierno promovió la “cohabitación” a través de la Fundación Hassan II, cuyo objetivo fundamental es fomentar los sentimientos de pertenencia de los emigrados y las segundas generaciones, a través de la lengua, la religión y la cultura. El gobierno marroquí no sólo promueve la pertenencia de sus emigrados, sino también la “lealtad” al régimen, a su política interna y también a su política exterior: Textualmente, al Rey señalaba: “estamos vinculados a nuestros súbditos en el extranjero por el Acta de Obediencia, de la misma manera que lo estamos con nuestros hermanos en Marruecos, tenemos una responsabilidad paternal, religiosa y moral con ellos...” (Hassan II 1989).

Brillantes (2006: 62), diplomático filipino de alto rango: “es una ventaja incorporar a los filipinos a la presencia mundial y consolidar un órgano político nacional”.

Las diásporas constituyen actualmente un recurso de poder en la estrategia de política internacional de países expulsores de mano de obra que se sitúan en una posición política internacional inferior respecto a los países en los que radican sus emigrados. Por ello, buscan obtener ventajas del posicionamiento numérico, social y/o político de sus emigrados en el mundo desarrollado. También pretenden aprovechar a su diáspora para mejorar las relaciones bilaterales e influir a su favor en las políticas exteriores de los países receptores. Aunque con frecuencia, los países de emigración oscilan entre las aspiraciones de influir sobre su diáspora y la decepción de no poder controlar desde la distancia, a sus emigrados. Efectivamente, desean influir pero, en realidad, es muy difícil promover la política oficial a distancia y pretender tener en cada emigrado a un embajador.

#### **2.3.4 Los gobiernos locales frente su diáspora, experiencias mundiales**

Ahora bien, no sólo los gobiernos nacionales tienen interés en sus emigrados, también los gobiernos locales de los países con mayor expulsión migratoria tienen un creciente interés por su diáspora, especialmente porque los emigrados tienden a mantener un contacto más estrecho con lo local, es decir, los vínculos nacionales están mediados por los vínculos locales que mantienen con sus comunidades de origen donde se localizan sus familiares y amigos así como importantes referentes simbólicos, como los lugares donde pasaron su niñez o juventud, la casa de los abuelos o los padres.

En algunos casos, la pertenencia y el sentido de membresía a la localidad son más intensos que el vínculo nacional, y también la participación social y política de los emigrados se dirige con mayor intensidad hacia la localidad de origen, que es el territorio simbólico de referencia del sentido de pertenencia originaria. Por estas razones, el mantenimiento de los lazos con la localidad es fundamental, ya que incluso estos lazos tienen una mayor carga simbólica.

Los gobiernos subnacionales en los países tradicionalmente expulsores de migrantes tienen, al igual que los gobiernos nacionales, amplios intereses en el mantenimiento de los vínculos con sus diásporas. Los viajes de los políticos locales para visitar a sus emigrados,

los mensajes gubernamentales para migrantes, la información que se les ofrece y los programas que se ponen en marcha para su beneficio, así como para lograr captar sus remesas e inversiones, son muestras del interés que despiertan los emigrados para estos gobiernos.

Por ejemplo, en el caso de República Dominicana, el gobierno central reconoce que los migrantes dominicanos tienen “una influencia decisiva en los lugares desde donde emigraron, por sus roles de intermediación con las agrupaciones nativas en los sitios de llegada y por sus conexiones con los políticos y los estados de allí...(así como) por las contribuciones a las mejorías de los lugares donde nacieron...” (Doré 2006: 240).

De la misma manera, los filipinos en el exterior, al igual que muchos migrantes, se interesan por promover proyectos en sus comunidades de origen como edificios escolares, iglesias, programas de becas, de salud, patrocinio de fiestas. Maruja Asis (2006: 46) señala que estas contribuciones no se limitan sólo a los migrantes que ya son ciudadanos o residentes permanentes de otros países, sino que los trabajadores temporales e incluso los indocumentados participan en proyectos locales, incluyendo donaciones en tiempos de crisis o desastres naturales en Filipinas.

En el caso de Filipinas, las páginas de Internet de los gobiernos de las provincias y municipios con larga tradición migratoria tienen una sección especial para *kababayans* (compatriotas) donde reconocen sus contribuciones a proyectos locales. Ese es el caso de la provincia de Sorsogon (2008), que en su página web muestra las fotos de un club originario de la municipalidad de Gubat, localizado en el norte de California y que tiene por nombre “Gubatnon USA”. Así mismo, la provincia de Udyong (2008) publica en su página de Internet la generosa donación de equipo para los bomberos de la municipalidad de Orion por parte de sus *kababayans*.

Otro ejemplo, es el caso centralista de Marruecos. Teniendo un gobierno monárquico al que le preocupa la relación con sus emigrados y sabiendo que estos participan con mayor interés en asuntos locales, como parte de las reformas a partir del año 2000, el gobierno central ordenó a los gobernadores y alcaldes para que mantuvieran abiertas sus oficinas los días sábados y domingos durante el periodo vacacional de verano de los marroquíes en el exterior (Brand 2006: 118). En general, las épocas de vacaciones

son la mejor oportunidad para la visita de los emigrados a sus localidades de origen y para los gobiernos locales de promover la inclusión de sus diásporas.

Entre los gobiernos subnacionales más activos en la relación con sus emigrados, se encuentran los de la India, en las regiones de mayor expulsión migratoria. Estos gobiernos incluso han creado dependencias para tratar asuntos relacionados con sus emigrados. En la India, el estado de Kerala es el más activo en este aspecto. Tiene una amplia historia migratoria con una diáspora que según fuentes gubernamentales es de 2 millones y medio de emigrados, y además tiene una gran dependencia de las remesas.

En diciembre de 1996, el gobierno de Kerala estableció un Departamento (Secretaría) para Asuntos de Keralites No-residentes (NORKA por sus siglas en inglés). El NORKA fue creado para “fortalecer la relación entre los NRK (Keralites no residentes) y el gobierno de Kerala, y para institucionalizar el marco administrativo de esta relación”. En su página electrónica, <http://www.norka.gov.in/> establece sus objetivos, principales programas así como una lista de todas las organizaciones de keralites en el exterior que cumplen con los requisitos establecidos por Norka.

Las asociaciones de keralites se localizan principalmente en el Medio Oriente. En Bahrein existen dieciséis organizaciones, en los Emiratos Árabes Unidos catorce organizaciones, en Arabia Saudita siete, en Omán tres, en Yémen tres, en Qatar dos, una en Kuwait y una en Líbano. Fuera de esta región, se localizan cinco en Alemania, tres más en Suiza, tres en Malasia, dos en Austria, dos en Estados Unidos, una más en el Reino Unido, otra en Australia, una en Singapur y otra en Nepal. Los keralites son verdaderamente una diáspora.

Los principales servicios que NORKA ofrece son:

- Asistencia a los descendientes keralites.
- Atención a quejas por no recepción de salarios y/o falta de alojamiento para los NRK como trabajadores temporales.
- Asistencia en repatriación de cuerpos de los NKR a Kerala.
- Atención a quejas por reclutamiento ilegal de agencias en el extranjero.
- Encausar solicitudes sobre oportunidades de inversión en Kerala.
- Encausar solicitudes para el Esquema de Seguro “Pravasi Suraksha Kudumba Arogya”

- Asistencia a mujeres NRK en servicio doméstico que enfrenten problemas y, en general, apoyo a mujeres NRK en situaciones difíciles.
- Resolución de problemas de NRK en otros Departamentos del gobierno estatal.
- Pedir compensaciones y otros beneficios que correspondan a los empleadores o al gobierno.

Sus acciones prioritarias son las de protección consular debido al endurecimiento de las políticas migratorias en las monarquías del Golfo Pérsico. En este momento, está cooperando con el gobierno central de la India para dar asistencia a 5 mil NRK que sobrepasaron el tiempo permitido de sus visas en los Emiratos Árabes Unidos y quedaron como indocumentados. Norka consigue boletos de avión más baratos a través de acuerdos con Air India para los deportados keralites en los Emiratos Árabes Unidos. También mantiene programas de asistencia para los 2 mil emigrados que fueron repatriados recientemente desde Arabia Saudita, en coordinación con asociaciones de migrantes y con India Railways que facilita los traslados. Tiene también programas de localización de desaparecidos y repatriados; y ha constituido un fondo de emergencia para repatriaciones de Keralites en el exterior y para la repatriación de sus cuerpos en caso de que fallezcan en el extranjero.

En segundo lugar, se ubican los programas de reinserción para los repatriados. Con los datos de los migrantes devueltos, Norka realiza una encuesta rápida en colaboración con la Oficina de planeación estatal sobre el status económico de los migrantes keralites. Al registrar a todos los keralites en exterior, también les extiende una tarjeta de identidad. Esto les permite acceder a los servicios del Departamento de Alimentación y Provisiones Civiles del estado de Kerala. También está introduciendo un sistema de beneficios sociales (*welfare*) para estos emigrados, que incluye un fondo de pensiones, la rehabilitación de los keralites devueltos, entrenamiento laboral para reinsertarse a trabajar en Kerala y entrenamiento de reintegración social.

Otros de los programas que Norka implementa incluyen un Fondo de Iniciativa para Infraestructura para facilitar la inversión de los keralites en el exterior en proyectos de desarrollo de infraestructura. Recientemente también ha formado un comité departamental del Estado para denunciar el reclutamiento ilegal de trabajadores. La misión de Norka

incluye la atención a todos los keralites no residentes en Kerala, por esa razón también asiste a los keralites que vivan fuera del estado aunque se encuentren dentro del territorio de la India. Así, Norka es la principal dependencia gubernamental de su tipo en la India; incluso otros estados de la India, como Punjab y Andhra Pradesh, se han acercado al gobierno de Kerala para pedir asesoría sobre cómo mejorar sus propias dependencias públicas para atender a sus emigrados.

El caso de Kerala en la India, nos muestra por un lado, la importancia de los emigrados como fuente de remesas, inversiones y nuevas habilidades laborales técnicas; y por otro lado, también muestra, la necesidad apremiante que tienen los gobiernos locales de responder ante la desprotección de sus emigrados frente al endurecimiento de las políticas en los países de inmigración. Asumiéndose como un estado expulsor de migrantes, Kerala está aceptando conducir las responsabilidades que conlleva tener una cantidad considerable de trabajadores en el extranjero, especialmente de aquellos con mayor vulnerabilidad: los indocumentados. Para Kerala, la emigración es una fuente de riqueza, pero también es una fuente de numerosos problemas a los que el estado tiene que hacer frente. Desde lo local, es claro que entre mayor dependencia se tiene de la emigración, mayores son los riesgos y costos que estos gobiernos deben asumir.

#### **2.4. Reflexiones y conclusiones preliminares**

De los diferentes aspectos de las migraciones internacionales, las políticas migratorias son un objeto de estudio central para la disciplina de Relaciones Internacionales. El análisis de estas políticas permite poner de relieve el papel de los gobiernos en controlar, seleccionar, estimular, frenar o aprovechar sus flujos migratorios internacionales de emigración, tránsito y/o inmigración, así como establecer la vinculación de estas prácticas domésticas con las relaciones exteriores ya que por definición los migrantes internacionales cruzan fronteras políticas.

Los estudios sobre políticas migratorias se han centrado generalmente en aquellas que son aplicadas por países receptores de inmigración así como en políticas nacionales. Sin embargo, también pueden denominarse como políticas migratorias aquellas que son

formuladas por los países de emigración y tránsito así como por gobiernos de distintos órdenes: nacionales, estatales o provinciales y municipales o locales.

Al considerar las respuestas que los gobiernos en los países emisores están formulando es necesario dimensionar los principales conceptos del enfoque sistémico de los estudios internacionales tales como, las redes sociales migratorias, las prácticas transnacionales, la formación de circuitos migratorios así como los sistemas migratorios internacionales. Estos sistemas están formados por países con intercambios relativamente grandes de migrantes y se caracterizan por ciertos mecanismos de retroalimentación que conectan los movimientos de personas (migrantes, estudiantes, turistas y empleados) a flujos concomitantes de bienes, capitales, ideas e información. Los lazos económicos, culturales y políticos forman una red de relaciones que mantienen unido al sistema migratorio. Internacionalmente se pueden identificar cuatro sistemas: Norteamérica, Europa, Medio Oriente y Asia-Pacífico; así como un subsistema migratorio en Sudamérica (Massey *et al.* 2005, p. 60).

Con base en estas consideraciones, se advierte que en las últimas décadas la participación “transnacional” de los migrantes en los distintos espacios soberanos en los que ocurren las migraciones internacionales (origen, tránsito y destino) tiene cada vez mayores implicaciones para los gobiernos. En los países de emigración, en la medida en que ha habido una *influencia efectiva* de las llamadas diásporas o comunidades transnacionales de migrantes, o aún más, cuando éstas llegan a ser verdaderas *organizaciones transnacionales*, con capacidad para determinar resultados en las agendas gubernamentales de distintos espacios soberanos, entonces pueden ocurrir considerables *transformaciones político-legales* como la doble nacionalidad, la posibilidad del voto desde el extranjero o el establecimiento de un Día Nacional Migrante.

En los principales países expulsores de migrantes, en los que está incluido México, estas transformaciones han ocurrido paulatinamente desde la década de 1980 con mayores *respuestas institucionalizadas* no sólo desde los gobiernos nacionales, sino también desde los gobiernos locales en los que el impacto de las migraciones y la fuerza político-económica de los migrantes es mayor. Estas respuestas se configuran como políticas migratorias. En este capítulo se revisaron distintos ejemplos mundiales tales como los casos de Filipinas, Marruecos, la India y República Dominicana para entender con mayor



precisión las políticas migratorias nacionales y subnacionales en nuestro país frente a la emigración.

En este capítulo se describió particularmente el caso de la provincia de Kerala en la India que, dada la magnitud de su emigración indocumentada mayoritariamente hacia las monarquías del Golfo Pérsico, ha creado una oficina especial con categoría de Departamento (Secretaría) para su población en el exterior y ofrece una gama de programas y servicios institucionalizados para esta población. Además, ante la situación de deportaciones masivas que está enfrentando en la actualidad ha puesto en marcha programas y servicios emergentes incluyendo repatriaciones a través de acuerdos con aerolíneas, así como capacitación laboral para reinserción en la economía keralite.

Ahora bien, la perspectiva transnacionalista asume que todos los migrantes mantienen sus redes sociales migratorias a través de las fronteras en los países de origen, tránsito y destino, que todos participan activamente en los distintos espacios geográficos involucrados en el flujo migratorio, que los medios de comunicación actuales tales como el Internet, el celular y el abaratamiento de los vuelos facilitan esta participación. Se asume también que todos los emigrados son potenciales “diásporas” o “comunidades transnacionales” que se organizan y formulan agendas políticas frente a sus gobiernos en el país receptor y de origen (e incluso en los países de tránsito). Se asume que potencialmente pueden influir en las políticas domésticas y exteriores del país receptor y de origen. Y además, que con base en esta “participación e influencia transnacional” los gobiernos formulan políticas migratorias nacionales y locales.

No obstante, es importante señalar que los *grados de institucionalización* de las redes sociales transnacionales, así como de las políticas migratorias, son variables. No todos los migrantes llegan a desarrollar prácticas transnacionales, más bien esa es la excepción más que la regla, no todos participan en organizaciones, no todas las organizaciones de migrantes tienen incidencia efectiva en distintos territorios soberanos, y no todas ellas logran ser organizaciones “transnacionales”, ya que no todas inciden en la formulación de agendas gubernamentales de diferentes países como proponemos en la Figura 2.9.

**Figura 2.9 Transnacionalismo y políticas migratorias**



Esta figura permite ubicar los principales *niveles de análisis* (comunidad de origen, gobiernos locales, Estado de origen, Estado receptor y organizaciones transnacionales), *variables* (influencia efectiva, transformaciones político-legales y respuestas institucionalizadas), así como *indicadores específicos* de estas respuestas gubernamentales tanto en el ámbito nacional como local (rango de la dependencia gubernamental para la atención a los emigrados, capacidad institucional, políticas, programas y servicios “extraterritoriales”).

Es necesario subrayar que no todos los gobiernos de países expulsores implementan políticas y programas de atención a sus emigrados, y quienes lo hacen, no lo efectúan con la misma institucionalidad. En ese sentido, estos grados variables de institucionalidad se ponen de manifiesto precisamente en el rango en que se ubica la dependencia gubernamental, sus capacidades institucionales, así como las políticas y programas que implementan como se demostrará en los casos de estudio posteriores.

### **CAPÍTULO 3.**

## **Políticas y programas para construir “una diáspora mexicana”**

México es el mayor país expulsor de emigrantes en el mundo y comparte con Estados Unidos el corredor migratorio internacional más importante por tener el máximo volumen del saldo migratorio superando los 10 millones de migrantes (Banco Mundial 2006). Como apunta Duglass Massey (2005) México está inserto en el sistema migratorio situado en América del Norte con la particularidad de que en este sistema, Estados Unidos, es el país que domina el mundo inmigrante. La Unión Americana es el territorio que recibe más inmigrantes con el 20% del stock de migrantes mundial (IOM 2005: 397). En ese contexto, y a pesar de la diversidad de orígenes étnicos en la sociedad estadounidense, actualmente la migración mexicana es la más numerosa en los Estados Unidos constituyendo, en el año 2008, el 32% de los inmigrantes que recibe ese país (Pew Hispanic 2009a).

La emigración internacional desde México hacia “el norte” se ha desarrollado en diferentes etapas históricas desde el siglo XIX para incluir tanto a las regiones fronterizas tradicionalmente ligadas a los procesos económicos en los Estados Unidos, como al occidente mexicano. A partir de la década 1970, el mapa migratorio mexicano se extendió para incluir a la región central y sur-sureste, prácticamente a todo el territorio nacional. A partir de entonces, México se consolidó como país de expulsión migratoria al presentar una pérdida poblacional de entre 8.2 y 9.05 millones de migrantes en el periodo de 1970 a 2004 (Conapo 2005).

El propósito de este capítulo es analizar cómo han evolucionado las respuestas gubernamentales ante el tema migratorio en la larga historia de la migración mexicana hacia los Estados Unidos y comprender las relaciones actuales entre el Estado mexicano y sus migrantes, cuestionando el uso del concepto de “diáspora” en la estrategia actual del gobierno federal. Por esta razón, en la primera sección del capítulo se plantea en forma de pregunta la existencia de una diáspora mexicana considerando las características socio-demográficas de la emigración desde México.

Posteriormente, en la segunda sección, se explican los principales cambios históricos en las percepciones gubernamentales sobre la emigración pasando de su consideración como “un problema” durante el Porfiriato, una “vergüenza nacional” durante la Revolución, hasta la aceptación de la “inevitable válvula de escape” en el contexto del Programa Bracero. Al mismo tiempo, se describe el cambio de la “política de no tener política” que caracterizó a las décadas de 1970 y 1980 a la “política hacia la diáspora” que empezó a ponerse en práctica en la transición hacia la década de 1990.

En la tercera sección se abordan las grandes transformaciones implicadas en el discurso de los migrantes como héroes del presidente Vicente Fox, así como la institucionalización de las relaciones entre el Estado mexicano y sus emigrados a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (donde se desarrolla el principal esfuerzo de construcción diaspórica) y la aprobación del voto desde el extranjero para la elección federal en 2006. En la cuarta sección se presenta una descripción de los programas federales que ha puesto en marcha el Estado mexicano asumiéndose como país expulsor de emigrantes y, finalmente, en la quinta sección se presenta una reflexión sobre la situación contemporánea de las organizaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos, discutiendo los supuestos de la perspectiva transnacionalista sobre la formación de diásporas y comunidades transnacionales.

### **3.1 ¿Una diáspora mexicana?**

La migración entre México y Estados Unidos tiene profundas raíces históricas, sociales y económicas desde la creación formal de la frontera en 1848 hasta nuestros días. En la dinámica fronteriza mexicano-estadunidense, la circulación legal e ilegal de personas, bienes y servicios, es una constante, por lo que la migración es sólo una faceta de las múltiples interrelaciones a través de la frontera entre el norte de México y el suroeste de los Estados Unidos.

En los territorios obtenidos por los Estados Unidos tras la Guerra contra México en el Siglo XIX, había aproximadamente 100 mil mexicanos. Tras la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848, el 75% de ellos se mantuvieron en esos territorios adquiridos por el gobierno de los Estados Unidos (Verduzco 2000:14). Así, las interacciones y

migraciones fronterizas entre México y Estados Unidos, sin control real de las autoridades de ambos países, históricamente han sido comunes en la franja territorial de 3,200 kilómetros. Esta frontera, en la práctica, nunca ha estado delimitada en su totalidad, incluso actualmente todavía existen regiones del desierto de Sonora en Arizona así como en Nuevo México, en las que no se distingue claramente la división territorial.

Los flujos interfronterizos se han intensificado en las últimas décadas, y la migración es sólo una faceta de la creciente actividad fronteriza entre México y Estados Unidos. Desde 1960, la pérdida de población mexicana debido a la emigración “al norte” ha sido sistemática. El Consejo Nacional de Población (2005) reporta los siguientes datos de migración internacional en las últimas cuatro décadas:

- de 260 mil a 290 mil personas entre 1960 y 1970
- de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980
- de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990
- alrededor de 3.3 millones entre 1990 y 2000
- alrededor de 1.6 millones entre 2000 y 2004

Así, en tan sólo cuatro décadas, la emigración mexicana ha crecido trece veces y particularmente es preocupante que en los últimos años, anualmente entre 300 y 400 mil mexicanos han emigrado. Así, la pérdida poblacional por concepto de emigración internacional se calcula entre 8.2 y 9.05 millones de mexicanos, en el periodo de 1970 a 2004 (Conapo 2005).

La “diáspora mexicana”, como se le denomina a los mexicanos en el extranjero, en los documentos oficiales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tiene la particularidad de tener una gran concentración en un solo país: los Estados Unidos. Se calcula incluso que 98% de los mexicanos en el extranjero radican en ese territorio (IME 2009a). Cabe aclarar que el concepto de “diáspora” es utilizado por la SRE de manera ambigua, en algunas ocasiones lo usan para referirse a todos aquellas personas de origen mexicano, es decir, con ascendencia mexicana incluso de diversas generaciones<sup>20</sup>; y en

---

<sup>20</sup> El Consejo Consultivo del Instituto para Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene como objetivo representar a la “diáspora mexicana” y esto incluye desde líderes chicanos y mexicano-americanos notables, hasta mexicanos migrantes indocumentados que han nacido en México (IME 2009a).

otras ocasiones, sólo es utilizado para referirse a aquellos nacidos en México<sup>21</sup>. En otras palabras hay dos diásporas, una “extensa” o “extendida” y otra más “acotada”.

La diáspora “extensa” está cuantificada por la Oficina del Censo de los Estados Unidos que ofrece los datos sobre los “hispanos” en ese país, y en este grupo “étnico”, considera al subgrupo mexicano, que puede denominarse a sí mismo como: “Chicano”, “Mexican” o “Mexican-American”. En 2007, de los 45.5 millones de hispanos en Estados Unidos, 64% son de origen mexicano (*Mexican background*), es decir, 29.12 millones (US Census Bureau 2008). Esta sería la diáspora mexicana “extensa”, producto de la historia anterior a 1848 y de las distintas olas migratorias después del Tratado de Guadalupe Hidalgo.

Ahora bien, los únicos datos disponibles sobre la diáspora “acotada” son aquellos mexicanos residentes en Estados Unidos, nacidos en México, y que para 2007 se calculaban en 11 millones 739 mil 560 (Pew Hispanic Center 2009a). Este dato, obviamente no incluye al resto de los nacidos en México que actualmente viven en el extranjero, en un país distinto a los Estados Unidos. Por esta razón, el IME estima en su reporte de actividades 2007-2008 que los nacidos en México y residentes en el exterior, son aproximadamente, 12 millones (IME 2009a).

Otro dato importante sobre la diáspora es el número de migrantes indocumentados mexicanos que radican en los Estados Unidos, considerando que la mayor parte de la emigración desde México ha sido “irregular” o “indocumentada”, particularmente en las dos últimas décadas. De acuerdo con el Pew Hispanic Center (2008: 3) de los 11.9 millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, 7 millones son mexicanos, es decir, 58.82%.

Como otros países expulsores de migrantes, como se mostró en el caso de la India en el capítulo anterior, el gobierno de México convenientemente, prefiere incluir en su “diáspora” a todas las personas de origen mexicano en el extranjero, que particularmente

---

<sup>21</sup> Como ejemplo, puede leerse el Reporte de actividades del Instituto para Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores del periodo 2007-2008, que señala: “...Con respecto a la dimensión de esta diáspora, destaca que 12 millones de connacionales viven en el país vecino del norte, lo que representa 30.7% de los migrantes en Estados Unidos y una décima parte de la población mexicana.... Aproximadamente, de 30 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, alrededor de 12 nacieron en México y más de 19 son de origen mexicano” (IME 2008: 6) En este reporte la “diáspora mexicana” sólo se acota a los 12 millones que nacieron en México.

se concentran en los Estados Unidos. Aunque, formalmente México tiene obligaciones sólo ante aquellos que son “mexicanos” de acuerdo a la Constitución<sup>22</sup>.

Si se considera a la diáspora mexicana “extensa”, como subraya Rafael Alarcón (2006: 167) se constata que es la más gigantesca del mundo, pero que también tiene muchas carencias y debilidades. Sus características socio-económicas, sitúan a los mexicanos en Estados Unidos como el grupo étnico con tasas altas de criminalidad, mayor pobreza, menor educación formal, mayor proporción en situación migratoria irregular y con mayor índice de crecimiento poblacional (Pew Hispanic 2009b, 2008, 2007).

### **3.2 Evolución histórica de las respuestas del Estado mexicano a su emigración**

Ante las diversas olas migratorias desde México hacia los Estados Unidos y las transformaciones socio-demográficas de los mexicanos en el vecino país del norte, se han configurado respuestas distintas del gobierno federal. En esta sección se revisa a grandes rasgos tres momentos históricos que reflejan cambios en las percepciones y discursos que el Estado mexicano ha formulado respecto a su emigración hasta llegar a la construcción discursiva de los “héroes” y la “diáspora” con sus implicaciones en las políticas y los programas actuales para los emigrados.

#### **3.2.1 Del “problema migratorio” a la inevitable “válvula de escape”**

Fernando Alanís (2006, 2001) en sus amplios estudios históricos sobre la emigración desde México, argumenta que la actuación del gobierno mexicano generalmente ha sido contradictoria, puesto que se ha considerado que la emigración era “un problema” por la pérdida poblacional que implicaba e incluso que constituía “una vergüenza nacional”. No obstante, en épocas pasadas el gobierno mexicano permitió y, en algunos momentos, apoyó activamente la salida de connacionales como se observa a continuación.

En la transición del siglo XIX al siglo XX, durante el Porfiriato, cuando no existían controles fronterizo y no se registraban formalmente los cruces de personas, cientos de

---

<sup>22</sup> Esto incluye a aquellos que lo son “por nacimiento”, es decir, los nacidos en México, los hijos de padre o madre mexicana; igualmente incluye a aquellos que son mexicanos por naturalización, es decir, que antes eran extranjeros y que hayan adquirido la nacionalidad mexicana o que hayan “recuperado su nacionalidad mexicana” de acuerdo a la Ley de Nacionalidad vigente.

trabajadores migrantes, cuya cantidad exacta se desconoce, provenientes de la zona fronteriza y también del Occidente de México (particularmente de Zacatecas y Jalisco) tomaron parte en la industrialización estadounidense, principalmente en la industria ferrocarrilera en el sudoeste de los Estados Unidos y en la industria extracción de minerales y metales en el medio oeste, siendo Chicago un punto principal de recepción de mexicanos en esta región (Verduzco 2000: 14).

La política porfirista rechazó la emigración. A través de campañas en periódicos y carteles que difundían los abusos de los que eran víctimas los mexicanos en los Estados Unidos. Al apelar al nacionalismo y al humanismo, el gobierno trataba de disuadir a los potenciales inmigrantes. *El Imparcial*, un periódico oficialista, en varias ocasiones publicó un poema que tenía por título “No vayaís al norte” y cuya primera frase era: “No vayaís al Paso porque es dar un mal paso” (Alanís 2006: 358).

El Presidente Porfirio Díaz, solicitaba a los gobernadores de la frontera, así como a los de Zacatecas, Jalisco y Guanajuato, que advirtieran a potenciales migrantes sobre los peligros y abusos en los Estados Unidos y que se difundiera ampliamente que la emigración era “un problema” porque significaba pérdida de recursos humanos, lo cual tenía efectos negativos en el desarrollo económico y demográfico mexicano. La emigración, claramente contrariaba el lema porfirista de “orden y progreso”.

Durante la época revolucionaria ocurrió el primer gran éxodo mexicano hacia el norte. La mayoría eran refugiados del conflicto armado, aproximadamente 210 mil personas entre 1910 y 1921 abandonaron el país (Verduzco 2000: 15). Éste fue sólo el principio de una segunda oleada de trabajadores migrantes en la siguiente década, debido a las malas condiciones económicas de la época posrevolucionaria. Entre 1921 y 1930, la emigración se duplicó, alcanzando la cifra de 470 mil 658 mexicanos que cruzaron la frontera norte provenientes no sólo de estados fronterizos, sino particularmente de ciertos estados del occidente mexicano como Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato (Gamio 1930).

Nuevamente en la época revolucionaria y posrevolucionaria, en los discursos de Francisco I. Madero y Venustiano Carranza, los sentimientos nacionalistas, fueron con frecuencia apelados para evitar la emigración. Ésta era considerada como una “vergüenza nacional”. El gobierno de Carranza incluso aplicó medidas para evitarla, como suspender



temporalmente la emisión de pasaportes, incrementar las cuotas de emigración así como detener contratistas y coyotes.

En este periodo, la mano de obra mexicana era altamente demandada en Estados Unidos debido a la Primera Guerra Mundial. El gobierno estadounidense auspició la entrada de aproximadamente 72 mil braceros en industrias “vitales” para la guerra (Reisler 1976 en Alanís 2006: 360). Ante esa situación, la constitución de 1917, en el artículo 123 estableció requisitos para el empleo de trabajadores mexicanos por parte de empresarios extranjeros, así como el pago de repatriación cuando el contrato terminara.

En el periodo posrevolucionario, el propio gobierno mexicano comenzó a cambiar su franco rechazo a la emigración y buscaba, a través de la protección consular, mejorar la situación de los mexicanos en Estados Unidos, apoyar a los mexicanos para que allá se quedaran. De esta manera, se empezó a gestar también la idea de que el éxodo ofrecía a los emigrados, la oportunidad de mejorar, ya que cambiaban su forma de vestir y sus hábitos.

De hecho, ésta fue una premisa fundamental en los trabajos de Manuel Gamio (1969), el primer académico mexicano que investigó sobre los migrantes mexicanos en la década de 1930. El argumento de Gamio sobre las transformaciones positivas de los emigrados y las nuevas competencias laborales que adquirirían, permitía al Estado mexicano, ir aceptando a la emigración, mientras ésta aliviaba las demandas de empleo y de tierra. En otras palabras, era preferible intentar que salieran de la mejor manera y tratar de protegerlos en Estados Unidos, que propiciar su retorno.

Fernando Alanís (2006: 381) reproduce las palabras del subsecretario de Relaciones Exteriores, Ramón Beteta, en 1939, quien en el marco de un programa de repatriación durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, realizó una gira por California para comunicar a los cónsules que debían convencer a los mexicanos de quedarse en los Estados Unidos y “esperar a que el gobierno esté preparado para recibirlos”. Este es un ejemplo de las ambivalencias en las respuestas históricas de México hacia sus emigrantes. Alanís (2006: 382) resume: “la emigración no fue un asunto que les quitara el sueño a funcionarios y secretarios de Estado. Ellos tenían otras prioridades (pacificación del país, conflictos con los Estados Unidos a raíz de la Constitución de 1917, la lucha por el poder, el conflicto con la Iglesia...)”.

Posteriormente, con el Programa Bracero que inició en 1942, México nuevamente va a buscar mejorar las condiciones de su emigración. Este Programa se negoció bilateralmente en el marco de la cooperación bélica con Estados Unidos, durante la Segunda Guerra Mundial. En un principio, el gobierno mexicano logró imponer ciertas condiciones: el gobierno de Estados Unidos sería el gran empleador de trabajadores migrantes, se firmarían contratos, el pago de transporte lo asumirían los empleadores y se ofrecerían condiciones mínimas de alojamiento a los trabajadores migrantes. También, México inicialmente logró que no se enviaran trabajadores a Texas, debido a los continuos reportes consulares sobre racismo y segregación hacia los migrantes.

Para 1948, las condiciones internacionales e internas en ambos países, ya habían cambiado debido al fin de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos tras la guerra, gozaba de una posición hegemónica internacional y una gran bonanza económica. Además, los defectos del programa eran evidentes: la excesiva burocracia mexicana, la corrupción, los altos costos, la emigración ilegal paralela a la migración legal, trabajadores empleados sin contrato, abusos de los empleadores, racismo y segregación. A pesar de esto, el gobierno federal mexicano, durante la administración de Miguel Alemán, consideraba a este Programa como un instrumento de desarrollo nacional y se alentaban las remesas. Por estas razones, México promovía la continuación del Programa Bracero.

Sin embargo, el gobierno mexicano enfrentó retrocesos en sus logros inicialmente negociados, ya que en Texas empezó la contratación unilateral, específicamente en El Paso. Así, con una gran demanda de mano de obra por parte de reclutadores estadounidenses, la emigración indocumentada no se pudo contener y, por su parte, el gobierno de los Estados Unidos empezó a poner mayor fuerza en las aprehensiones, como una reacción al descontrol emigratorio mexicano. En este periodo, la Patrulla Fronteriza realizó su primera Operación contra la migración: “Espaldas Mojadas” o *Wetback* en inglés.

Para 1954, la administración de Dwight Eisenhower, se negaba a renegociar con México el Programa Bracero y las condiciones cambiaron radicalmente, ya que el gobierno estadounidense permitió la contratación unilateral. Mientras, el gobierno mexicano apelaba al patriotismo de los migrantes y trataba de disuadirlos de trabajar en los Estados Unidos. En enero de ese año, se desplegaron agentes de la Secretaría de Gobernación en los puntos fronterizos para evitar la contratación mientras los trabajadores intentaban cruzar hacia los

Estados Unidos. Hubo motines especialmente importantes en Mexicali así como en otras ciudades fronterizas, ya que los agentes migratorios estadounidenses seguían invitando a que los mexicanos cruzaran la frontera (García y Griego 2006: 563).

Este difícil escenario, llevó a la consideración de la emigración como un fenómeno inevitable por parte de las autoridades mexicanas y empezó también a utilizarse más comúnmente el concepto de la “válvula de escape”. Este concepto fue formulado originalmente en la década de 1930, no obstante a partir de enero de 1954, se empezó a utilizar en conjunción con el adjetivo de la emigración como algo “inevitable”, y tratando de sopesar los aspectos positivos por encima de los efectos negativos.

La migración legal e ilegal, continuó hasta 1964 cuando finalmente la administración de John F. Kennedy dio por terminado el Programa Bracero de manera unilateral. Así, el periodo Bracero (1942-64) muestra claramente las complejidades de las relaciones de dependencia y asimetría de México hacia los Estados Unidos, donde predomina la emigración como un factor de vulnerabilidad mexicana en la relación con su vecino del norte.

### **3.2.2 Superando a la “política de no tener política”**

Jorge Durand (2004) considera que la historia de la política de México hacia su emigración puede dividirse en cinco fases. La primera es la de disuasión de la emigración, que se aplicó durante principios del siglo XX y hasta la década de 1940. Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, según Durand, la política fue de negociación con lo que se logró el Programa Bracero. Tras el fin de este Programa bilateral, durante las décadas de 1970 y 1980, existió la política de *laissez faire* o lo que denomina Manuel García y Griego (1988: 147), “la estrategia de la no política” o “la política de no tener política”, es decir, no involucrarse en la política interna de los Estados Unidos.

En este periodo, el gobierno federal mexicano simplemente ignoraba a la emigración, aceptaba que Estados Unidos lo considerara como un tema de política interna y aplicaba el célebre principio de política exterior mexicana: “la no intervención”. Esto implicaba no organizar actividades de cabildeo ni participar en discusiones sobre las leyes

migratorias en los Estados Unidos, particularmente la Ley Simpson-Rodino o IRCA que fue aprobada durante la administración de Ronald Reagan (Delano 2006).

Hacia finales de la década de 1980, se presentó un cambio radical. De acuerdo con Jorge Durand (2004), el gobierno federal mexicano tuvo una política de control de daños, debido al acercamiento a la diáspora como parte de las estrategias de aprobación del TLCAN. Y a partir del año 2000 y hasta ahora, Durand sostiene que México está intentando implementar una política de “responsabilidad compartida” con los Estados Unidos. Aunque en la realidad predomina la administración “unilateral” de la emigración, como un tema de política interna estadounidense y no como un tema de política exterior hacia México. Además de que México, después del Programa Bracero, no ha logrado concretar su propuesta de una administración bilateral de la migración o el famoso “acuerdo migratorio” promovido en la administración de Vicente Fox.

Ahora bien, la transición de la “política de no tener política”, a la “política hacia la diáspora” como la bautiza Carlos González Gutiérrez (2000), fue trascendental para México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. De acuerdo con Rafael Alarcón (2006), varios factores incidieron. El primero de ellos, fue la intensa campaña en México y en los Estados Unidos, del opositor Cuauhtémoc Cárdenas, durante la elección de 1988 en la que por primera vez el PRI tiene la posibilidad de perder la presidencia de la República, después de más de 60 años en el poder. Esta campaña tuvo eco en las principales ciudades de concentración de mexicanos en Estados Unidos: Los Ángeles y Chicago, especialmente porque Cárdenas es originario de un estado tradicionalmente expulsor de migrantes: Michoacán.

Tras la intensa campaña y los visos de fraude en la elección de 1988, amplios sectores sociales en México y en Estados Unidos, estaban descontentos y decepcionados frente al autoritarismo del régimen. En Estados Unidos se formaron algunas organizaciones de mexicanos tales como Foro Democrático Mexicano, la Asamblea Mexicana para el Sufragio Efectivo y el Comité de Apoyo de Cuauhtémoc Cárdenas (Alarcón 2006). Así, el presidente Salinas de Gortari asumió el poder con baja legitimidad frente a los mexicanos y, de la misma manera que para posicionarse en la política interna realizó acciones de legitimidad como la aparatosa detención del corrupto líder sindical petrolero “La Quina” y

la puesta en marcha del macro programa social llamado “Solidaridad”; en el exterior, frente a los emigrados, también tuvo que legitimarse.

El segundo factor de cambio es la estrategia internacional de Salinas de Gortari en relación a Estados Unidos: la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Como presidente, Carlos Salinas en su afán de lograr apoyo de los estadounidenses al Tratado, prometía que el TLCAN, disminuiría la emigración mexicana hacia los Estados Unidos, ya que crearía empleos en México. Y, como parte del gran trabajo de cabildeo mexicano en Washington para lograr la ratificación del Congreso estadounidense al TLCAN, por primera vez, el gobierno federal mexicano empezó a visualizar también a los emigrados como un potencial *lobby*<sup>23</sup> mexicano, “la diáspora mexicana” podía convertirse en *lobby* (González 2000).

Un tercer factor fue la regularización masiva de mexicanos en Estados Unidos en 1986, con la Immigration Reform and Control Act (IRCA). La amnistía que proporcionó la Simpson-Rodino y gracias a la cual pudieron regularizar su situación migratoria casi 3 millones de mexicanos, cambió radicalmente la composición social de la diáspora. Una gran proporción de los indocumentados mexicanos que habían ingresado antes de 1986 pudieron regularizarse, ser residentes permanentes y tener asegurado el camino a la ciudadanía estadounidense. Podían ir a México y regresar legalmente, además podían regularizar también a sus familiares. Todos estos factores influyeron para que el gobierno mexicano empezara a superar la “política de no tener política” hacia sus emigrados y poner en marcha programas federales para ellos.

### **3.3 La inclusión política de “los héroes”: el IME y el voto desde el exterior**

La llegada al poder de Vicente Fox implicó un cambio radical en el discurso hacia los emigrados. Como se señaló en el primer capítulo, el presidente Fox llamó por primera vez héroes a los migrantes, prometió gobernar también para ellos, y por eso, apostó un tanto de su capital político a un “acuerdo migratorio” con los Estados Unidos. En todo el sexenio, este tema dominó la relación bilateral. Esto se complementó en el plano interno con una

---

<sup>23</sup> Grupo de personas influyentes, organizado para presionar en favor de determinados intereses (Diccionario de la Real Academia Española). El sistema político estadounidense se caracteriza por una intensa actividad de *lobbys* que a través de acciones de cabildeo intentan influir en las decisiones del poder ejecutivo o legislativo en favor de ciertos intereses.

relación más institucionalizada con los emigrados, que se expresó primeramente con la Oficina Presidencial para la Atención de Comunidades en el Extranjero, posteriormente con la puesta en marcha del Instituto para Mexicanos en el Exterior, la gran importancia de las remesas como segunda fuente de divisas y la intención de canalizarlas a proyectos comunitarios a través del Programa federal 3x1 y, finalmente, con la promesa de campaña hecha realidad del voto desde el extranjero.

La administración de Fox incluyó por primera vez a un mexicano-americano texano, Juan Hernández, originario de Texas, descendiente de madre mexicana y amigo personal de George W. Bush, quien había sido gobernador texano y quien ese mismo año fue electo presidente de los Estados Unidos. En el año 2000, Juan Hernández, fue nombrado por Vicente Fox como director de la Oficina Presidencial para la Atención de Comunidades en el Extranjero. Esta Oficina funcionó durante dos años, hasta que se hizo público el escándalo del financiamiento excesivo de la campaña electoral a través de “los Amigos de Fox”. Hernández durante la campaña, había sido encargado de los Amigos de Fox en California y Texas (Espinoza y Treviño 2002).

En 2002, como sustituto a la Oficina Presidencial, inició operaciones el Instituto para Mexicanos en el Exterior (IME) como órgano descentralizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El IME es el heredero del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), aunque tiene una estructura más amplia. Cuenta actualmente con un total de 155 funcionarios públicos, 42 de ellos miembros del Servicio Exterior Mexicano incluyendo a su director ejecutivo. El IME busca ser un interlocutor entre el gobierno federal y la diáspora mexicana. Por eso, cuenta con un extenso Consejo Consultivo en el que están representados los diversos grupos mexicanos en el extranjero. El Consejo actual (2009-2011) está conformado por: 125 “líderes de comunidades”, de los cuales, 101 son consejeros electos en 52 circunscripciones consulares ubicadas en los Estados Unidos y Canadá; 20 consejeros por Méritos y Trayectoria, seleccionados por el Consejo anterior; 7 consejeros de organizaciones latinas “nacionales”; y representantes de los gobiernos de los Estados de la República Mexicana (IME 2009).

El IME tiene representantes en cada uno de los consulados mexicanos. Generalmente, el cónsul de comunidades mexicanas, tiene a su cargo también el ser el representante del IME en la jurisdicción consular. Así, se han diversificado los programas

de atención a comunidades mexicanas en el extranjero. Actualmente incluyen desde temas de acceso a la educación y salud en los Estados Unidos, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud respectivamente, la promoción de seguridad social a través del IMSS y la promoción a la vivienda en México a través de INFONAVIT e hipotecarias privadas. También incluyen desde programas culturales mexicanos para niños nacidos en Estados Unidos, hasta formación de organizaciones como clubes de oriundos o federaciones (IME 2006).

La estructura gubernamental del IME es relativamente reciente, todavía se está institucionalizando. El primer consejo consultivo tuvo funciones entre 2003 y 2005, el segundo consejo entre 2005 y 2008; el actual consejo ha sido electo para el periodo 2009-2011. El IME enfrenta severas críticas de organizaciones de mexicanos que no comparten las propuestas del gobierno federal para la diáspora. Trataré de sintetizar las principales críticas que el IME ha recibido:

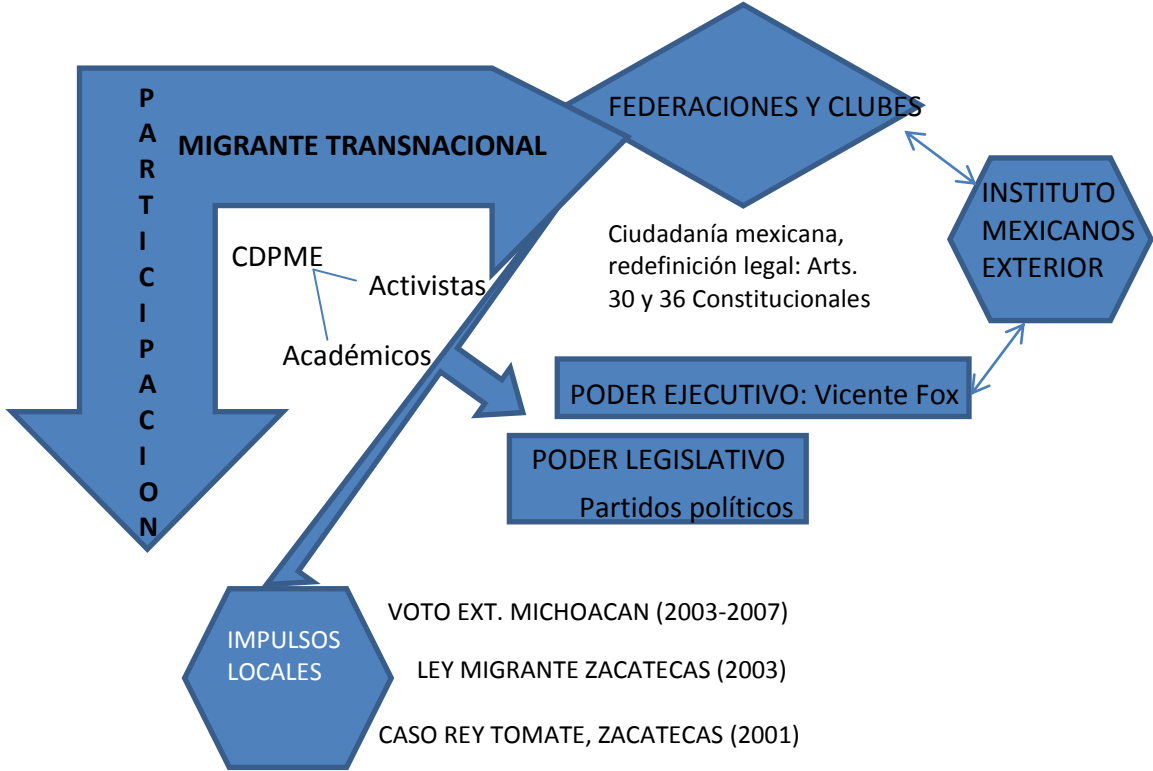
- 1) La elección de consejeros no es democrática. Los procesos de elección resultan en una eliminación de los migrantes más críticos y de cooptar a los migrantes menos críticos.
- 2) El gobierno federal usa al IME como una herramienta de manipulación a las organizaciones de mexicanos en exterior.
- 3) El gobierno federal usa al IME como un medio de legitimación de sus programas.
- 4) El IME es un instrumento del partido en el poder, actualmente el PAN, para actuar en los Estados Unidos.
- 5) El IME promueve la estrategia de formar un *lobby* a favor de los intereses del gobierno mexicano en los Estados Unidos.

A pesar de las críticas que el IME recibe (muchas de las cuales son innegables), este instituto como órgano desconcentrado de la SRE es una respuesta más integral por parte del gobierno federal que el PCME. Ha alcanzado una mayor institucionalización y ya que se promueve a través de los consulados, beneficia especialmente a la organización política de los mexicanos en los Estados Unidos. Esto es fundamental en el proceso de maduración de estas organizaciones para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos migrantes en los barrios marginales en los que se ubican en los Estados Unidos, mejorar su capacidad de influir en la política local y federal estadounidense, y participar transformando positivamente

a sus comunidades de origen en México. En pocas palabras, el IME tiene la misión, como bien señala Carlos González Gutiérrez, de “convertir a los migrantes mexicanos en la diáspora mexicana” y ser un “recurso de poder estratégico en la política exterior de México” (Entrevista 2008).

Durante la administración de Vicente Fox, otro cambio institucional importante fue la aprobación de la posibilidad del voto de los mexicanos en el exterior en 2005 con el fin de que pudieran votar en el 2006. Este proceso está esquematizado en la Figura 3.1 que se analiza a continuación. Como se puede observar, la discusión sobre el voto para los migrantes fue muy extensa, y como señalamos anteriormente, tiene como antecedente las reformas constitucionales de 1996 sobre la obligación del voto “del ciudadano de la República en el distrito electoral que le corresponda” y de 1998 que aceptan la doble nacionalidad. Estos cambios se aplicaron a los artículos 36 y 30 respectivamente.

**Figura 3.1 El proceso de aprobación del voto migrante en México**



En ese mismo año, el Instituto Federal Electoral, realizó un estudio técnico que determinaba la factibilidad del voto para los migrantes (IFE 1998). Sin embargo, como se



mencionó líneas arriba, hubo reticencia por parte del partido dominante (PRI) a que se pusieran en marcha las reglamentaciones necesarias, especialmente las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para permitir que los migrantes participaran en la elección federal del año 2000, en la que finalmente resultó vencedor el PAN teniendo como candidato a Vicente Fox.

El proceso para la aprobación del voto desde el exterior, tuvo como protagonista central a dos organizaciones civiles. Primeramente, la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME) creada en 2001 así como a la Federación de de Clubes Michoacanos en Illinois (FEDECMI). Ambas presentaron iniciativas ciudadanas para la posibilidad del voto para los migrantes. El papel de la CDPME fue clave en las negociaciones y el cabildeo con los distintos actores gubernamentales mexicanos y el tema fue posicionándose de forma activa en la agenda legislativa a partir de 2003 debido a la publicidad del Caso del Rey del Tomate y la Ley Migrante en Zacatecas que se analiza posteriormente.

La CDPME es una coalición de organizaciones que incluye a federaciones y clubes de migrantes así como a activistas por los derechos políticos de los emigrados en México y Estados Unidos, y también reúne a destacados académicos en la materia, como es el caso del doctor Miguel Moctezuma Longoria de la Universidad Autónoma de Zacatecas, el doctor Jesús Martínez Saldaña de la Universidad Estatal de California en Fresno, la doctora Leticia Calderón Chelius del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, incluso el doctor Jorge Durand de la Universidad de Guadalajara. La mayor virtud de la CDPME fue poder unir a los liderazgos migrantes en torno a un tema particular y poder cabildear con éxito, de forma pragmática, para incidir en el proceso legislativo federal mexicano.

En ese sentido, los partidos políticos mexicanos representados en la Cámara de Diputados y Senadores se vieron obligados a incluir el tema del voto migrante en sus agendas. En palabras de Gonzalo Badillo, miembro de la CDPME y encargado del cabildeo en el Congreso:

“Fue un cabildeo de muchos años, casi diputado por diputado, senador por senador, hicimos foros...en al menos 10 estados de la República mexicana y...en una docena de ciudades en Estados Unidos... en Congresos locales y también en la Conago... Lo importante fue conocer el funcionamiento institucional (mexicano). Decíamos, vamos a meterlo como un punto de acuerdo de urgente y obvia resolución...lo fundamentábamos

y se lo regalábamos a un diputado de cada partido para que todos se sintieran en el juego... Eso funcionó.” (Entrevista 2009)

Gracias al cabildeo de la CDPME y de la importancia que tuvo el tema del voto en el primer consejo consultivo del IME, el proceso legislativo fue avanzando alcanzando un total de 22 iniciativas de ley en ambas cámaras. Este número total, incluyó a la iniciativa del Presidente Vicente Fox, firmada en Los Pinos, el 15 de Junio de 2004. Su título era: “Iniciativa de Ley para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero”. Esta iniciativa fue resultado de las primeras reuniones del IME entre 2003 y 2004, en las que destacados miembros de la CPDME, entre ellos Raúl Ross y Primitivo Rodríguez de Chicago, impulsaron el tema del voto desde el extranjero.

La segunda reunión del IME del 6 al 8 de noviembre de 2003, fue significativa porque en sus resultados se incluyó la recomendación de que la Secretaría de Gobernación elaborara los estudios legislativos y técnicos para la operatividad del voto desde el exterior (IME 2003). Además, simbólicamente fue importante que en la inauguración de esta reunión el presidente Vicente Fox estuviera acompañado del gobernador de Michoacán del PRD, Lázaro Cárdenas Batel, hijo de Cuauhtémoc Cárdenas, y primer gobernador en introducir una iniciativa de ley para el voto de los migrantes, como se analiza posteriormente.

Ahora bien, en términos legislativos federales, el primer paso determinante, fue que la Cámara de Diputados aprobó su dictamen de decreto para reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el 22 de febrero de 2005, con base en una iniciativa de la diputada del PRI, Laura Martínez Rivera, del 4 de noviembre de 2004 (Alcocer 2005: 23, 17). Este dictamen incluía la posibilidad de votar a cualquier mexicano que estuviese en el extranjero al momento de la elección.

Esto implicaba que el IFE tendría oficinas en el extranjero no permanentes y Consejos extraordinarios en el extranjero y Juntas ejecutivas *ad hoc*, podría establecer convenios de colaboración con autoridades en el extranjero y elaboraría un Registro Federal de Electores en el Extranjero. Esto incluía también campañas y propaganda electoral en el extranjero y visitas de los candidatos. El sufragio en el extranjero sería en urnas transparentes y sujetas a todos los lineamientos del COFIPE; y las secciones en el extranjero incluirían a un máximo de 1,500 electores. Con el fin de instrumentarlo, la

Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 400 millones de pesos (Alcocer 2005: 333).

Al recibir este dictamen de decreto en febrero de 2005, el Senado de la República llamó a comparecencias e hizo nuevas investigaciones sobre el voto desde el exterior. Particularmente, la Comisión de Relaciones Exteriores para América del Norte, presidida por la senadora Silvia Hernández del PRI, tuvo un papel muy activo. No sólo el PRI se destacó por impulsar la iniciativa ya que también los senadores Santiago Creel (PAN), Jeffrey Jones (PAN) así como Raymundo Cárdenas (PRD) y Pablo Gómez (PRD) fueron muy activos.

Finalmente, el Senado aprobó el 27 de abril de 2005, con 91 votos a favor, 2 en contra y una abstención el Dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de América del Norte y de Estudios Legislativos para reformar y adicionar el COFIPE permitiendo el voto para los migrantes, pero restringiéndolo a la modalidad de voto postal y con una serie de limitaciones que no contemplaba el primer decreto de la Cámara de Diputados. Esto redujo notablemente el costo pero también permitió mayor operatividad del voto.

Se permitía votar sólo a aquellos migrantes que ya contaran con su credencial de elector del IFE y con una serie de restricciones técnicas sobre las copias de documentos que debían enviarse, incluyendo el comprobante domiciliario en el extranjero, al cual muchos migrantes indocumentados no tienen acceso. Debido a las posibilidades limitadas con las que se aprobó el voto para los migrantes, en la elección de 2006, así como la prohibición de campañas electorales mexicanas en el extranjero y la falta de credencialización entre los migrantes, sólo votaron 32 mil 621 personas, aunque el IFE estimaba que votarían 420 mil migrantes. Los resultados por filiación partidista no sorprendieron. El PAN obtuvo la mayor proporción, especialmente por la imagen favorable de Fox entre los migrantes; el PRD se ubicó en segundo lugar, como reflejo a la intensa campaña de Manuel López Obrador en México, recordando que en la elección nacional sólo hubo una diferencia de .58%, lo que representaban sólo 343 mil votos, según los datos oficiales. El PRI, se colocó en tercer lugar con la particularidad de situarse muy por debajo del primer y segundo lugar, representando sólo 4%. Esto confirmó las dudas del PRI, respecto a los emigrados: una

gran mayoría de ellos, más del 90%, no son sus simpatizantes.

**Tabla 3.2 Resultados electorales federales en México, 2006**

<b>Partido</b>	<b>PAN</b>	<b>PRI</b>	<b>PRD</b>	<b>Nueva Alianza</b>	<b>Alternativa</b>	<b>Candidatos no registrados</b>	<b>Votos nulos</b>
<b>VMRE*</b>	19,016	1,360	11,090	128	887	29	111
<b>Total nacional</b>	15,000,284	9,301,441	14,756,350	401,804	1,128,850	297,989	904,604

\*Voto de Mexicanos Residentes en el Exterior.

Fuente: IFE 2006a, 2006b

El proceso de aprobación del voto desde el extranjero permitió involucrar a mayores actores políticos en México en el tema migratorio, permitió mayor visibilidad e influencia política de los emigrados no sólo en el poder ejecutivo a través del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) sino también en el poder legislativo mexicano (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados) y por lo tanto en los partidos políticos. Como resultado de este intenso proceso, los propios partidos políticos dieron prioridad en su agenda al tema migratorio y dieron mayor importancia a la inclusión de los emigrados entre sus filas.

Si bien desde 1996 algunos emigrados habían sido incluidos en las listas plurinominales de los partidos políticos mexicanos para obtener una curul en la Cámara de Diputados; la discusión del voto desde el extranjero aceleró este proceso de inclusión ya que los principales partidos políticos reformaron sus estatutos para tener representantes en el extranjero y los diputados migrantes son cada vez más. En noviembre de 2007 y, tras la inercia del proceso de aprobación e implementación del voto desde el extranjero, se creó el llamado “Parlamento Migrante” en la Cámara de Diputados liderado por diputados migrantes de los principales partidos políticos: José Nicolás González Ramos (PAN), Andrés Bermúdez Viramontes “El Rey del Tomate” zacatecano (PAN), José Jacques Medina (PRD) y José Edmundo Ramos Martínez (PRI). También, se integraron dos senadores: Luis Alberto Villareal García (PAN) y Jesús María Ramón Valdez (PRI).

Así, tanto el funcionamiento del IME como el proceso intenso que resultó en el voto desde el extranjero en 2006, así como los diversos programas federales para los migrantes puestos en marcha durante el sexenio 2000-2006 y el Parlamento Migrante en la Cámara de Diputados, nos indican la importancia actual de los aspectos políticos de la relación entre el

gobierno federal mexicano y sus emigrados. Los mexicanos en los Estados Unidos constituyen una población muy diversa debido a la larga historia de la emigración. Sin embargo, la creciente visibilidad de la emigración, la importancia de las remesas así como la capacidad de la organización transnacional de los migrantes para incidir en los procesos políticos, han implicado un replanteamiento total del propio Estado mexicano. México ya no puede concebirse sin sus migrantes.

### **3.4 Los programas federales para migrantes**

Como país tradicionalmente expulsor, la historia de los Programas mexicanos sobre emigración es amplia puesto que incluye a aquellos que México ha administrado bilateralmente, como lo fue el Programa Bracero con los Estados Unidos (1942-64) y el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) con Canadá que ha operado desde 1974 a la fecha. Este último programa abarca una proporción migratoria reducida respecto a la que tiene como destino los Estados Unidos, un total de 134, 518 trabajadores agrícolas participaron en este programa en el periodo de 1974 a 2005 (Secr. Salud 2007).

Con excepción del PTAT con Canadá, la mayoría de los programas actuales que el gobierno federal mexicano implementa iniciaron hacia finales de la década de 1980 particularmente en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Los tres programas federales más relevantes en este sexenio fueron Paisano, Comunidades en el Exterior y los Grupos Beta. El primero de ellos, el Programa Paisano, fue creado en 1989. Este programa, hasta la fecha tiene como objetivo disminuir la corrupción de las autoridades mexicanas con las que los emigrados tienen contacto en su regreso a México.

La IRCA permitió que más mexicanos emigrados pudieran regresar a sus lugares de origen durante las vacaciones y las fiestas patronales. En sus periódicas visitas los “paisanos” son extorsionados y sujetos a la corrupción de diversas autoridades, desde los aduanales hasta los policías municipales. El programa paisano fue originalmente, demandado por los “rodinos”, es decir, por aquellos migrantes regularizados por IRCA que son los principales turistas en comunidades marginales, expulsoras de migrantes. Ellos regresan a México en periodos vacacionales, particularmente en diciembre, con vehículos estadounidenses, aparatosos regalos y dinero en efectivo. Por estas razones, son víctimas de

extorsión. Este Programa difunde los requisitos y recomendaciones para el viaje a México, igualmente gestiona denuncias de abusos de autoridad (Segob 2009).

El segundo programa federal relevante, durante la administración salinista, fue el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, creado en 1989 y puesto en práctica desde febrero de 1990. Este programa tenía tres objetivos fundamentales: 1) fortalecer los vínculos entre los mexicanos en ambos lados de la frontera en seis campos: negocios, turismo, cultura, educación, deportes, salud y bienestar; 2) mejorar la imagen de los mexicano-americanos en México y difundir sus luchas y logros; y 3) promover un mejor entendimiento de México entre los mexicanos en Estados Unidos (González 1993: 213)

El PCME tuvo el papel central en las nuevas relaciones con la diáspora, y en el periodo presidencial de Salinas de Gortari, no es extraño que el Programa inicialmente asumiera el nombre de “Solidaridad Internacional” como una contraparte en el extranjero del macro programa Solidaridad en territorio mexicano. El PCME, como se había señalado anteriormente, fue la primera experiencia de la cancillería mexicana de empezar a articular una relación más institucionalizada con la “diáspora mexicana” en el contexto de la negociación del TLCAN. Los emigrados son por primera vez concebidos como un posible *lobby* favorable para el gobierno mexicano en los Estados Unidos.

El PCME implementado a través de los principales consulados mexicanos en territorio estadounidense, promovía la creación de clubes de oriundos, considerando la experiencia de los emigrados en California para mantener el vínculo con la comunidad de origen. El club de oriundos es, desde el punto de vista del profesor Miguel Moctezuma, una experiencia primaria en la organización de los migrantes mexicanos, que tiene como base la pertenencia al lugar de origen, la comparsa del paisanaje, es decir, sus miembros comparten la experiencia de ser “oriundos” de un mismo pueblo en México y a través de las actividades de los clubes mexicanos en los Estados Unidos se recrean las actividades cívicas y/o religiosas mexicanas, e igualmente los emigrados participan en las festividades tradicionales de los lugares de origen.

En el contexto del PCME, los consulados mexicanos empezaron a promover el sentido de organización de los mexicanos a través de los clubes que en California fueron evolucionando para ser federaciones y posteriormente asociaciones de federaciones o

confederaciones. Otra de las contribuciones importantes del PCME fue el promover entre los gobiernos estatales el acercamiento con sus emigrados. Los consulados de México en los Estados Unidos se han visto rebasados por las necesidades de los emigrados y por esta razón, la cancillería promovía que los gobiernos estatales y los clubes se involucraran en la atención a sus migrantes, por ejemplo, para gestionar las repatriaciones.

En caso de muerte de connacionales en los Estados Unidos, particularmente de aquellos que son indocumentados y no tienen familiares en los Estados Unidos, los consulados requieren ubicar a familiares en los estados y municipios, para ello, se apoyan en los clubes de oriundos y los gobiernos locales en México. Por otro lado, también los clubes y los gobiernos locales apoyan económicamente a los familiares en México para la repatriación de cuerpos de connacionales fallecidos, ya que hasta el año 2003, la Secretaría de Relaciones Exteriores no contaba con un fondo específico y presupuesto designado para apoyar las repatriaciones.

También en 1989, durante la administración salinista, inició un tercer programa federal relevante para los migrantes: la creación de los Grupos Beta en el Instituto Nacional de Migración dependiente de la Secretaría de Gobernación. Estos grupos que oficialmente tienen el nombre de “Grupos de Protección a Migrantes” tienen el propósito de proteger y brindar ayuda a los migrantes en situaciones de riesgo. Inicialmente, se instalaron en la frontera norte, el primero que se creó fue en Tijuana, Baja California. Posteriormente, en 1994, se formó el grupo beta de Nogales, Sonora, y un año más tarde se crearon dos grupos más, uno en Tecate, Baja California y otro en Matamoros, Tamaulipas (Segob 2009).

A la par del aumento del flujo migratorio, se han establecido más grupos betas a partir del año 2000. Actualmente, los “beta” operan en 16 puntos estratégicos, la mayor parte de ellos a lo largo de la frontera norte, pero también en la frontera sur de México particularmente en Chiapas así como en la ruta de tránsito a lo largo del Golfo de México en Tabasco y Veracruz. Estos grupos incluso ampliaron sus funciones para protección de derechos humanos de los migrantes, orientación y asistencia.

El cuarto programa relevante de la administración de Carlos Salinas de Gortari es el Seguro de salud para migrantes a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Oficialmente, éste tiene el nombre de “Seguro Facultativo Familiar” y permite la atención médica a todos los integrantes de una familia con el pago anticipado de una cuota anual.

Aunque este esquema originalmente fue propuesto para migrantes y sus familias, actualmente pueden incluirse familias no aseguradas en México.

Este esquema de seguridad médica, fue demandado a finales de la década de 1980, originalmente por el líder mexicano-americano César Chávez y su sindicato de trabajadores agrícolas, United Farm Workers en California. Como respuesta, en abril de 1990 el IMSS suscribió un contrato de seguro facultativo familiar con la United Farm Workers of America AFL-CIO, para poner al alcance de sus agremiados y sus familias, los servicios médicos del IMSS en México (SRE 2009).

Un año más tarde y tras la suscripción de un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el IMSS abrió tres oficinas en los consulados de Los Ángeles, Chicago y Fresno. Actualmente, las oficinas del IMSS en los Estados Unidos, se localizan solamente en las instalaciones de los Consulados mexicanos en las ciudades de Los Ángeles, California, Chicago, Illinois y Houston, Texas.

Es así como México, durante el periodo presidencial 1988-1994, comienza a asumirse como un país de emigración y empieza a encarar responsabilidades que antes había desdeñado. Su ambivalencia comienza a ceder, empezando a considerar a la diáspora en su gran diversidad, que incluye a mexicano-americanos, los rodinos y los nuevos emigrantes. Por un lado, se ubican los mexicano-americanos con grandes batallas históricas políticas y sociales a través de sus organizaciones en el sudoeste de los Estados Unidos siendo herederos del territorio mexicano perdido: el Aztlán de los chicanos. En un segundo ámbito, están los regularizados por IRCA quienes están buscando aprovechar espacios de integración a la sociedad estadounidense y, por último, se ubican los nuevos migrantes, en su mayoría con una condición migratoria irregular, que cada día cruzan la frontera en busca de mejores oportunidades.

Durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), en el Plan Nacional de Desarrollo, por primera vez se estableció que la nación mexicana rebasaba las fronteras y se amplió el concepto de nación para incluir a los mexicanos en el exterior y las personas con raíces mexicanas. En este periodo se estableció el Programa Nación Mexicana en 1995 que tendría como objetivo promover las reformas constitucionales y legales necesarias para que los mexicanos preserven su nacionalidad, sin importar si han adoptado otra ciudadanía o



tienen otro lugar de residencia (PND 1995). Así pudo introducirse en 1996, la Ley de No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, que se haría efectiva en 1998.

Esta ley fue fundamental en el contexto anti-migrante en Estados Unidos después de que en California, el gobernador Pete Wilson, impulsó iniciativas de ley como la Propuesta 187, para negar los servicios públicos estatales a los inmigrantes, que fue aprobada en 1994 por los electores. El gobierno mexicano se vio obligado a cambiar el ideal nacionalista tradicional en el que la lealtad a la patria, a México, era primordial, especialmente frente al país enemigo número uno en la historia mexicana: Estados Unidos.

En la década de 1990, aún existían muchos mexicanos que tenían posibilidades de regularizar su situación con IRCA y posteriormente con la llamada “amnistía tardía”, no obstante naturalizarse como estadounidense implicaba renunciar a ser mexicano. Por estas razones, la Ley de No Pérdida de la nacionalidad mexicana de 1998, eliminaba la bifurcación entre ser mexicano o ser estadounidense; y con ello, el gobierno federal mexicano buscaba promover la rápida regularización de los emigrados que estuvieran en posibilidad de hacerlo, como medida para proteger sus derechos ganados, frente al exacerbado clima anti-migrante.

Los cambios constitucionales de 1996 en el artículo 36 que eliminaban la restricción de votar sólo en el distrito electoral que correspondía, junto con la Ley de No Pérdida de Nacionalidad de 1998, implicaron mayor fuerza en el reclamo de derechos políticos por parte de ciertas organizaciones de mexicanos en Estados Unidos. La aceptación de la doble nacionalidad no implicaba la doble ciudadanía, que incluye los derechos políticos, particularmente el derecho al voto de los mexicanos en el exterior. Por esto, a partir de este periodo, empezó un largo debate en México sobre este tema que implicaba retos importantes tanto al recién institucionalizado sistema electoral, caracterizado anteriormente por ser fraudulento, como a la hegemonía priísta de 70 años.

En el periodo de Ernesto Zedillo, el PRI en el poder ejecutivo y aún con mayorías en el poder legislativo hasta la mitad de su mandato, evitó reglamentar la posibilidad del voto para los migrantes. Por un lado, porque se recordaba el activismo opositor de los migrantes en elección de 1988 y, por otro lado, porque se prevenía que los migrantes pudieran votar ya que podían ser detractores del régimen, considerando que las nuevas olas de emigración ocurrieron en el contexto de las crisis económicas de 1976, 1982 y 1994/5,

claramente asociadas a malos manejos económicos desde la Presidencia de la República, durante los periodos de Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas.

Así, la demanda del voto migrante va a resurgir nuevamente en la siguiente campaña presidencial. La elección presidencial histórica del año 2000, que tuvo como figuras centrales en la oposición desde el PAN, a Vicente Fox, y desde el PRD, nuevamente a Cuauhtémoc Cárdenas, no sólo resultan intensas en México sino también en los Estados Unidos. Los candidatos opositores organizaron amplios mítines electorales en las ciudades estadounidenses con mayor concentración de mexicanos, particularmente Los Ángeles y Chicago. La razón fundamental es que ambos habían sido gobernadores de dos estados históricamente expulsores de migrantes: Guanajuato y Michoacán, respectivamente. Ambos prometieron que si llegaban a la presidencia legislarían a favor del derecho al voto desde el extranjero que el PRI había negado durante la administración de Ernesto Zedillo.

**Figura 3.3 Principales programas federales mexicanos para migrantes (1974-2004)**

Programa	Dependencia gubernamental	Año de Creación	Población objetivo
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1974	Trabajadores agrícolas, migrantes temporales
Programa Paisano	Secretaría de Gobernación	1988	Migrantes circulares, rodinos como turistas
Programa de Comunidades en el Extranjero	Secretaría de Relaciones Exteriores	1989	Mexicanos emigrados
Grupos Beta	Secretaría de Gobernación	1989	Migrantes en situaciones de riesgo
Seguro de salud para migrantes (Seguro Facultativo Familiar)	Instituto Mexicano del Seguro Social	1990	Migrantes y familiares en México
Programa Solidaridad Internacional 2x1	Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)	1993	Comunidades expulsoras de migrantes y clubes de oriundos
Programa Binacional de Educación Migrante (Probem)	Secretaría de Educación	2001	Niños y jóvenes escolares migrantes
Programa 3x1	Secretaría de Desarrollo Social	2002	Organizaciones de migrantes (clubes)
Vete sano, regresa sano (actualmente)	Secretaría de Salud	2001	Potenciales migrantes y migrantes

Programa de Salud Migrante)			
Programa de Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana	Secretaría de Gobernación	2004	Migrantes deportados
Seguro Popular (Salud)	Secretaría de Salud	2004	Migrantes y familiares en México

Elaboración propia con base en información del IME y las dependencias federales que operan estos programas.

En la Figura 3.3 se enlistan los principales programas federales para la atención a los emigrantes. Es importante observar la importancia de los emigrados en la administración de Carlos Salinas y, posteriormente, a partir del año 2000, durante la presidencia de Vicente Fox, que se analizará en el siguiente apartado. Además, es necesario subrayar que cuatro de los once programas federales mencionados, tuvieron su origen en los principales estados migrantes, como se abundará posteriormente: el 2x1 y 3x1 tuvieron su origen en Zacatecas, el Prohem en Michoacán y el actual Programa de Salud Migrante, basado en la iniciativa “Vete Sano, Regresa Sano”, tuvo como antecedente a Ferias de Salud organizadas en California como se describirá con mayor detalle en el capítulo posterior.

### **3.5 Esquemas organizativos de migrantes mexicanos, discutiendo el transnacionalismo**

La comunidad académica que estudia los procesos organizativos de los migrantes mexicanos con frecuencia asume la perspectiva transnacionalista debido a la “circularidad” que caracteriza a la emigración mexicana por la vecindad geográfica con los Estados Unidos (Bustamante 1997). Si bien no se puede generalizar, la comunicación constante entre los emigrados mexicanos y su familia en la comunidad de origen son la base para una dinámica social transnacional.

En México, existen muchos ejemplos de participación social organizada de emigrantes particularmente en sus comunidades rurales con tradición indígena a través de las fiestas religiosas tales como las mayordomías para la celebración del santo patrono,

“entierros de ombligo” en la localidad de origen<sup>24</sup>, compadrazgos a través de celebraciones de bautizos, primera comunión, matrimonio, entre otras (D’Aubeterre 2000).

Por otro lado, en los Estados Unidos las organizaciones de mexicanos constituyen un amplio abanico de experiencias históricas diversas. Estas incluyen desde las asociaciones mutualistas establecidas en el siglo XIX en las antiguas ciudades mexicanas como Los Ángeles, para resistir la marginación de los mexicanos de la vida social, cultural y política, por parte de la población anglo. Posteriormente, las organizaciones mexicano-americanas como League of United Latin American Citizens (LULAC) formada en Texas en el contexto de la Gran Depresión contra los abusos contra los derechos de los mexicano-americanos (Orozco et al. 2003).

A mediados del siglo XX, comenzaron a formarse los comités de pueblo y posteriormente los clubes de oriundos que tienen el propósito de reunir a personas emigradas, del mismo lugar de origen en una localidad mexicana, llámese municipio, colonia, junta auxiliar o rancharía. A partir de la década de 1980 empezaron a surgir las “organizaciones de segundo nivel” u “organizaciones marco”, que incluyen Federaciones, Asociaciones o Confederaciones que agrupan clubes con diversos propósitos que pueden ser desde deportivos, religiosos o cívicos.

El profesor Miguel Moctezuma (1999) ha propuesto una clasificación de organizaciones con base en diferentes tipos de migrantes que las conforman (ver Figura 3.4).

---

<sup>24</sup> El “entierro del ombligo” de los niños recién nacidos en la localidad de origen es una práctica en comunidades rurales con tradición indígena que enfatiza el sentido de pertenencia al terruño bajo la creencia de que el lugar donde está el ombligo de una persona es el lugar a donde siempre se regresa y se pertenece. Cuando el ombligo se entierra “su tierra lo llamará”.

**Figura 3.4 Tipos de migrantes mexicanos**

	<i>Características:</i>
Migrante Colectivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Son organizaciones superiores a las de las comunidades filiales que perfilan la existencia del migrante como <i>actor colectivo</i>, que supera el aislamiento individual de los primeros migrantes, lo cual el permite, además, establecer canales de interacción y participación binacionales.</li> <li>○ Es la organización de uno o más clubes de migrantes cuyo nivel de organización y los objetivos que los unen rebasan los fines de los clubes tradicionales de inmigrantes mexicanos que se realizaban obras sociales y filantrópicas en sus comunidades de origen.</li> <li>○ La cantidad de migrantes que participan en estos clubes permite que el monto de las remesas que envían para obras sociales comunitarias adquiera una dimensión relevante para sus localidades de origen.</li> <li>○ Las remesas que envía el <i>migrante colectivo</i> tienen potencial para realizar inversiones productivas.</li> </ul>
Migrante Empresario	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Es el migrante que ha transitado del ahorro a la inversión, cuenta con una pequeña empresa y demuestra interés por invertir productivamente en su comunidad de origen.</li> <li>○ Además de la inversión individual es que buscan realizar negocios con ganancias, se interesa por inversiones que generen empleos e ingresos en su comunidad de origen.</li> </ul>
Migrante Ahorrador	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Son migrantes con ocupaciones relativamente mejor remuneradas que las agrícolas, lo cual les permite ahorrar. El migrante ahorrador tiene potencial para asociarse con otros migrantes para aumentar su capacidad de inversión productiva.</li> </ul>
Migrante Retirado	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se trata de migrantes que, después de varios años de trabajar temporalmente en Estados Unidos han regresado a sus comunidades de origen.</li> <li>○ Los años de trabajo les han permitido adquirir experiencia, habilidades y conocimientos técnicos que podrían aprovecharse en proyectos productivos comunitarios, públicos y privados. Suelen tener ahorros que pueden emplearse en los mismos con apoyo de instituciones públicas y privadas.</li> </ul>
Migrante de Sobrevivencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Como su nombre lo indica, es el tipo de migrante cuyos ingresos le permiten solventar sus gastos en el extranjero y enviar parte de su salario para que su familia en México cubra sus necesidades básicas.</li> <li>○ Es el tipo de migrante que predomina.</li> </ul>

Fuente: Miguel Moctezuma 1999, 2005.

Así el profesor Moctezuma diseñó esta tipología con base en las capacidades económicas de los migrantes, en otras palabras aquellos que están en situación de sobrevivencia difícilmente se organizan o realizan actividades transnacionales de manera colectiva. Esta clasificación sitúa en el nivel más consolidado del transnacionalismo al “migrante colectivo” como aquel que puede enviar remesas conjuntamente con otros migrantes en el mismo nivel para invertir en su comunidad de origen y aquel que forma organizaciones que se constituyen como “actores colectivos” que establecen “canales de interacción y participación binacionales”.

Para Moctezuma (2005) las organizaciones han evolucionado de la siguiente manera. En la década de 1960 como comités de pueblo o clubes de oriundos (organizaciones de primer nivel) a través de migrantes circulares relacionados institucionalmente no con el Estado sino con la Iglesia católica debido a las prácticas religiosas populares de los migrantes, quienes realizaban obras sociales para la parroquia y actos filantrópicos tales como ayudar a personas de escasos recursos. A partir de estas experiencias desde la década de 1980 comienzan a surgir organizaciones de segundo nivel, asociaciones de migrantes por entidad federativa o federaciones. Estas organizaciones presentan mayor institucionalización dado que tienen una formalidad estatutaria, mayor permanencia, gozan de amplia legitimidad y reconocimiento binacional adquiriendo así una mayor capacidad de negociación frente al Estado mexicano y sus tres órdenes de gobierno.

Las Federaciones como formas organizativas en el Occidente mexicano (Zacatecas, Jalisco y Michoacán particularmente) que es el referente empírico de Moctezuma, son compuestas por clubes de oriundos. Estos clubes como observa la profesora Cecilia Imaz (2004, 2006) se conforman con base en las formas de participación política tradicional en los espacios rurales de donde son originarios los migrantes, su condición migratoria en los Estados Unidos y las comunidades que llegan a conformar por lo que su grado de influencia política es variable (Ver Figura 3.5). Además, el origen rural o urbano de los nuevos integrantes de los clubes, las nuevas generaciones de jóvenes migrantes, el contacto con otras organizaciones sindicales y civiles profesionales en los Estados Unidos puede transformar el futuro no sólo de los clubes sino de las propias Federaciones.

**Figura 3.5 Tipología de influencia política de los migrantes mexicanos organizados en clubes y comités por lugar de origen**

<b>Grado de Influencia Política</b>	<b>Tipo de Migrante</b>	<b>Tipo de Comunidad</b>
1. Alta (en el caso de )	Residentes permanentes (si se es) organizados por club social	Transnacional
Mediana	Residentes permanentes (si se es) organizados por club social	Con arraigo cultural
Baja	Residentes permanentes (si se es) organizados por club social	Sin arraigo cultural
2. Alta	De retorno, miembro del club	Transnacional
Mediana	De retorno, miembro del club	Con arraigo cultural
Baja	De retorno, no organizado	Sin arraigo cultural
3. Alta	Residentes en EUA que invierten en la comunidad natal	Transnacional
Mediana	Residentes en EUA que invierten en la comunidad natal	Con arraigo cultural
Baja	Residentes en EUA que invierten en la comunidad natal	Sin arraigo cultural
4. Ninguna	Circulares, temporales	Con o sin arraigo cultural

Fuente: Imaz 2004: 388

Por otro lado, el panorama organizativo de los migrantes mexicanos en Estados Unidos no sólo se limita a Clubes y Federaciones sino que a partir del siglo XXI han surgido otras organizaciones llamadas “paraguas” o “sombriilla” que agrupan a diversas Federaciones, Asociaciones o Confederaciones, por ejemplo en Los Ángeles COFEM (Consejo de Federaciones Mexicanas) o CBO (Consejo de Organizaciones Binacionales). Además es importante considerar el amplio panorama actual diverso de organizaciones mexicanas (Asociaciones y Organizaciones con diversos fines), mexicano-americanas (tales como MALDEF y el National Council of La Raza) e hispanas (tales como LULAC, NALEO).

Además, es importante reconocer que no todas las organizaciones de mexicanos migrantes tienen prácticas transnacionales y que las relaciones que establecen con los órganos gubernamentales en México y en los Estados Unidos son muy diversas. Considerando que en el capítulo anterior se señaló que los *grados de institucionalización* que pueden alcanzar las redes sociales y organizaciones migrantes son variables para conducirse como verdaderas *organizaciones transnacionales* con capacidad para ejercer *influencia efectiva* en las agendas gubernamentales en distintos espacios soberanos e incluso causar *transformaciones político-legales* y *respuestas institucionalizadas* por parte de diversos gobiernos, se propone el siguiente esquema modelo de organización civil transnacional México-Estados Unidos.

**Figura 3.6 Modelo de organización civil transnacional México-Estados Unidos**



En la figura anterior se presentan dos ejes fundamentales para el funcionamiento de una organización transnacional: 1) la capacidad institucional y 2) las relaciones que conducen tanto en territorio mexicano como estadounidense. Existen organizaciones de migrantes que se enfocan a la población nacida en los Estados Unidos, por ejemplo los hijos de



inmigrantes para ofrecer servicios de apoyo educativo y/o de salud. En estricto sentido, estas no son organizaciones transnacionales, tampoco lo son muchas de las organizaciones llamadas hispanas o mexicano-americanas cuyo enfoque es fortalecer las capacidades de los hispanos o mexicanos en los Estados Unidos y no mantienen ninguna relación con México (ni con gobiernos ni con otras organizaciones civiles mexicanas).

Sólo adquieren el carácter de “transnacional” aquellas organizaciones cuentan con una solidez institucional (con antigüedad, constitución legal, estatutos así como un staff) y financiamiento para llevar a cabo programas tanto en los Estados Unidos como en México; además que mantienen relaciones y alianzas con otras organizaciones civiles en ambos territorios nacionales y/o con autoridades gubernamentales en ambos países, y que eventualmente causan transformaciones político-legales para su inclusión así como respuestas institucionalizadas a sus demandas como sucedió en el caso del voto desde el exterior.

Ahora bien, en México a través del Programa de Comunidades en el Extranjero así como el actual IME a través del área de comunidades en todos los consulados el gobierno federal tiene un seguimiento preciso sobre las distintas organizaciones de mexicanos en el extranjero y un directorio en línea (<http://www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones>). La “política hacia la diáspora” consiste precisamente en el acercamiento, asesoría a diversas organizaciones, su incorporación rotativa al Consejo Consultivo del IME así como una difusión permanente de los programas y servicios del gobierno mexicano. El Consejo Consultivo del IME como se ha establecido anteriormente incluso tiene lugares reservados para lo que se denominan “organizaciones nacionales”, lo que en Estados Unidos implica que son organizaciones mexicano-americanas o hispanas con influencia efectiva en Washington D.C. tales como el National Council of La Raza (NCLR) o el Congressional Hispanic Caucus.

Por otro lado, el desarrollo del Programa 3x1 desde el año 2002 hasta la fecha, también ha incidido en un crecimiento sustancial en el número de clubes de oriundos mexicanos. Las propias reglas de operación del Programa exigen que la toma de nota de los clubes se realice en algún Consulado mexicano, que los clubes se registren ante las autoridades correspondientes en los Estados Unidos y que el área de comunidades de dicho Consulado incluya al Club en la base de datos en Internet del IME. A través de todos estos

procedimientos, la Cancillería mexicana asegura una gran incidencia en la formación de las organizaciones mexicanas en los Estados Unidos, un contacto permanente con las diversas organizaciones existentes, así como en el rumbo que toma la participación política transnacional organizada de sus migrantes. En otras palabras, el Estado mexicano construye activamente su diáspora.

### **3.6 Reflexiones y conclusiones preliminares**

Históricamente en México los gobiernos nacionales rechazaban la emigración, ésta era considerada un “problema” por la pérdida de recursos humanos e incluso se señalaba como una “vergüenza nacional”. La emigración desde México responde a las grandes diferencias económicas entre México y Estados Unidos que mantienen los salarios en la relación 1 a 10 entre los dos países, a las redes sociales tejidas desde el siglo XIX, así como a las propias políticas explícitas e implícitas que ambos países implementan. Por ejemplo, cuando en 1954 el gobierno mexicano reprimió con el ejército a los migrantes y hubo motines, mientras el propio gobierno estadounidense y la demanda de trabajo en Estados Unidos seguía atrayéndolos a la agricultura y la industria, el gobierno federal mexicano tuvo que aceptar la emigración.

México terminó finalmente por asumirla como un fenómeno inevitable, como válvula de escape, con la esperanza de que tal vez los emigrados mejorarían sus niveles educativos y culturales como advertía Manuel Gamio (1929); y convenciéndose de que era mejor tratar de protegerlos a través de consulados en Estados Unidos que propiciar su retorno. Contrariamente a otros países de emigración, como Filipinas, México ha hecho poco por regular la emigración desde mediados del siglo XX. El gobierno mexicano no ha intentado disuadir, controlar su emigración, ni seleccionarla, capacitarla, prevenirla y mucho menos, ha realizado programas de retorno, es decir, el gobierno mexicano no considera como prioridad mantener a su población en su territorio.

Es preferible reconocer los logros de los mexicanos en los Estados Unidos, nombrarlos héroes, alabar la contribución de sus remesas, promover que realicen inversión en infraestructura y proyectos productivos en comunidades marginales lo cual es responsabilidad gubernamental, otorgarles una posibilidad limitada para elegir presidente

de la República, ampliar la gama de servicios consulares y culpar a los Estados Unidos cuando la política inmigratoria se endurece.

México, como otros países expulsores que han hecho poco por evitar la emigración, en las últimas décadas han requerido aplicar nuevos programas para sus emigrados, considerando que son una población muy diversa que incluye desde las personas de ascendencia mexicana debido a la pérdida territorial en 1848 hasta los migrantes que el día de hoy están cruzando la frontera para laborar en los Estados Unidos legalmente o de forma irregular.

Los mexicanos en Estados Unidos en términos formales no constituyen una “diáspora”, esta categoría tiene como referente a los judíos históricamente víctimas de éxodos forzados, discriminación y de políticas de exterminio (incluso el Holocausto) y en la actualidad integrados social y económicamente en sus países de residencia actual, con altos niveles educativos y con influyentes organizaciones religiosas y políticas transnacionales. La emigración mexicana es relativamente reciente comparada con otras historias de éxodos de diásporas. Además, aunque existe una participación transnacional *intensa* a través de las fronteras especialmente por la contigüidad geográfica entre México y Estados Unidos; la madurez en las redes sociales migrantes mexicanas y su institucionalización son variables. En otras palabras muy pocos emigrados mexicanos, participan transnacionalmente a través de redes sociales maduras e institucionalizadas, por ejemplo, a través de organizaciones.

En términos numéricos, los mexicanos en Estados Unidos podrían ser considerados como la “diáspora más grande del mundo”, pero esta población migrante tiene serias condicionantes en su inserción social y política transnacional. En promedio, tiene bajos niveles educativos y de ingresos, se sitúa en una posición marginal en Estados Unidos, además de que una gran cantidad de los emigrados, más de 7 millones son indocumentados (Pew Hispanic 2008) condición que limita su integración social y política en la sociedad receptora. No obstante, el gobierno mexicano insiste discursivamente en llamarlos una “diáspora” y en implementar políticas para construir una diáspora mexicana.

¿Qué implica la construcción diaspórica? Implica partir del supuesto de que esta población puede ser un “recurso estratégico” en la política exterior de México a través de la organización transnacional. Tanto el Programa de Comunidades en el Extranjero y con mayor formalidad el Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) promueve la movilización

y organización política de los migrantes de tal manera que continúen participando en México, en sus comunidades de origen y manteniendo sus vínculos con sus localidades. Y paralelamente, el IME promueve que los emigrados como aliados de México participen en la política de los Estados Unidos de tal manera que incluso puedan favorecer los intereses de la política exterior mexicana respecto a ese país a través de los canales de la política doméstica estadounidense.

La diáspora mexicana en los Estados Unidos es una alternativa de promoción de los intereses mexicanos en ese país. En otras palabras, la tesis transnacionalista de que “las diásporas influyen en la política doméstica y exterior tanto del país de origen como del país receptor” se asume como válida y en ese sentido el gobierno mexicano favorece la formación de liderazgos y el fortalecimiento de las organizaciones mexicanas en los Estados Unidos como una estrategia más en su difícil relación bilateral con su vecino del norte.

Este panorama de las políticas y los programas para emigrados en el ámbito federal es relevante debido a que las propias estrategias y programas de atención a migrantes en los gobiernos estatales toman como referencia también las tesis transnacionalista y diaspórica como podrá observarse en los próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 4.**

### **Políticas y programas estatales de atención a migrantes en México**

A partir de la década de 1980 en México comienzan a formularse desde los gobiernos locales políticas públicas en materia migratoria. Esto sucede en el contexto de la expansión del fenómeno migratorio a lo largo y ancho del país involucrando a regiones sin tradición migratoria internacional indocumentada hacia “el norte”, una mayor capacidad organizativa de los migrantes en los Estados Unidos, creciente competencia político-partidista en México y una mayor descentralización del poder federal cediendo mayores espacios a gobiernos estatales y municipales.

La emigración histórica hacia los Estados Unidos, no solamente ha sido un tema de carácter nacional o de competencia exclusiva del gobierno nacional. Históricamente los gobiernos locales en las regiones de mayor emigración, particularmente en la frontera norte y en el occidente del país han tenido que lidiar con el fenómeno migratorio y sus consecuencias. A lo largo de este capítulo se podrá observar cómo los gobiernos estatales en materia migratoria no siempre han asumido y aplicado localmente la política federal sino que, en ocasiones, a pesar del régimen centralista político mexicano, han ido en contraposición a los lineamientos federales; e incluso, en los últimos años, los gobiernos estatales han sido innovadores y han llevando la batuta en políticas y programas de atención a migrantes.

Con el propósito de describir el ámbito estatal en el que se formulan estas políticas, en este capítulo se describen los antecedentes históricos y contemporáneos que impulsan las respuestas estatales en esta temática. Posteriormente, se analizan los casos paradigmáticos de Zacatecas y Michoacán donde las relaciones entre el gobiernos estatal y los municipales con las organizaciones de migrantes con mayor consolidación (la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y la Federación de de Clubes Michoacanos en Illinois, respectivamente) han demandado políticas y programas cada vez más institucionalizados que los gobiernos locales han tenido que formular.

La segunda parte del capítulo incluye un análisis nacional sobre las Oficinas estatales de Atención a Migrantes (OFAM) en México, considerando seis variables centrales: operatividad, programas y presupuestos, oficinas adicionales, relaciones

exteriores, organizaciones de migrantes y fenómeno migratorio estatal. Estas seis variables se operacionalizan a través de 25 indicadores específicos y permiten ofrecer un panorama nacional sobre la situación actual de estas oficinas, el alcance que tienen sus políticas y programas, así como las principales limitaciones que enfrentan.

#### **4.1 Los gobiernos estatales frente a su emigración**

La emigración desde México hacia los Estados Unidos no solamente ha sido un tema de competencia exclusiva del gobierno federal pues, históricamente, los gobiernos estatales y municipales en las regiones con mayor tradición migratoria, particularmente en la frontera norte y en el occidente del país, han intervenido de diversas maneras ya sea para promover, facilitar, regular o controlar su emigración. Por ejemplo, durante el Porfiriato, en concordancia con la política nacional, los gobernadores fronterizos se mostraban a favor de contener la salida de los nacionales. Porfirio Díaz, como se señaló en el capítulo anterior expresamente pidió a las autoridades estatales en Jalisco, Guanajuato y Zacatecas, desde donde salía una gran cantidad de mexicanos para laborar en los Estados Unidos, que difundieran las malas condiciones de trabajo de los migrantes para disuadir a la población de cruzar la frontera (Alanís 2006: 358).

Posteriormente, en el periodo posrevolucionario y en especial durante el gobierno de Venustiano Carranza, en la Constitución de 1917, se decidió incluir en el artículo 123 un procedimiento municipal para regular la desordenada emigración que estaba ocurriendo a través de los contratos de trabajadores mexicanos ofrecidos por empresas estadounidenses. Para ser válidos de acuerdo a la Constitución, aún vigente en nuestros días, estos contratos deben estar legalizados ante la autoridad municipal de donde es originario el trabajador y tener también el visado del cónsul del país receptor.

Se dispuso igualmente que los contratos debían incluir entre sus cláusulas, que los gastos de repatriación corrían a cargo del empresario o contratante. De esta manera, tanto en el llamado “Primer Programa Bracero” durante la Primera Guerra Mundial como en el verdadero “Programa Bracero” de 1942-1964, el papel de los gobiernos municipales fue esencial porque ellos tenían la función principal de regular la emigración a través de extender los permisos y los documentos necesarios para la firma de contratos. Para

enrolarse como braceros forzosamente los trabajadores requerían constancias y documentos municipales.

Los municipios en la historia de la emigración mexicana han cumplido un papel fundamental, incluso en contraposición a la política federal. David Fitzgerald (2006) nos demuestra con su trabajo de investigación histórica en Arandas, una localidad ubicada en Los Altos de Jalisco, que los gobiernos municipales pueden formular un balance distinto sobre la emigración respecto a las consideraciones que se delinean en el gobierno desde la capital. Por un lado, existe una política migratoria federal y, por otro, una política migratoria local, no siempre concordantes.

Durante el conflicto cristero, a pesar de la política federal de rechazo abierto a la emigración, en Arandas las autoridades municipales, como resultado de las grandes presiones económicas y sociales que enfrentaban emitieron cientos de “salvoconductos” para que los trabajadores migrantes fueran admitidos en los Estados Unidos. Así, se calcula que aproximadamente 340 mil migrantes de esta región, pudieron cruzar la frontera entre 1926 y 1931 (Fitzgerald 2006).

Si bien estos ejemplos pudieran considerarse excepcionales en la historia de la emigración mexicana son importantes como antecedentes de las significativas transformaciones en las respuestas gubernamentales locales desde finales la década de 1980, que surgen inicialmente en los estados con mayor tradición migratoria ubicados en el occidente del país.

A continuación, se revisan dos casos paradigmáticos que son antecedentes fundamentales para entender las razones y las estrategias que los gobiernos estatales han emprendido. El primer caso es el de Zacatecas, pionero nacional en implementar programas para sus emigrados en materia de inversión de remesas desde la administración del gobernador Genaro Borrego Estrada en el periodo de 1986 a 1992. El segundo caso, es el de Michoacán, también innovador en programas para migrantes de carácter educativo, y cuyo gobierno estatal actualmente cuenta con una Secretaría del Migrante.

#### **4.1.1 El primer caso paradigmático: Zacatecas**

La llegada de Genaro Borrego Estrada a la gubernatura de Zacatecas coincidió con la Immigration Reform and Control Act (IRCA) en Estados Unidos y con la formación de la Federación de Clubes Zacatecanos Unidos de los Ángeles que en 1986 agrupaba a 17 clubes. En el periodo de gobierno de Genaro Borrego, se empezó a instrumentar el antecedente más remoto del actual programa nacional 3x1, lo que entonces se llamó “el programa 1x1”, en el que el gobierno estatal apoyaba obras de beneficio social que estaban realizando los emigrados en sus localidades de origen. Así, por cada dólar que los migrantes estaban invirtiendo, el gobierno estatal aportaría otro dólar.

Antes de eso, como bien recuerda el académico Rodolfo García Zamora (2007) existía el 0x1, es decir, los migrantes estaban financiando obras, festividades y proyectos en sus comunidades, sin apoyo gubernamental. Esto significa que la participación económica y social de los emigrados en sus localidades de origen fue anterior a la respuesta de los gobiernos.

Con la implementación del Programa 1x1, los intereses del gobierno estatal zacatecano eran, por un lado, posicionarse ante los emigrados y, por otro, mejorar la infraestructura de localidades expulsoras de mano de obra, es decir, marginales. El posicionamiento ante los emigrados, era fundamental, para el gobierno estatal priísta en el poder; de otra manera, se abrían espacios para que la oposición tomara ventaja de la simpatía de los emigrados, lo que eventualmente sucedió en el año 2000.

Con base en la experiencia zacatecana del 1x1, la consolidación de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California a partir de este programa y la promoción que los líderes migrantes zacatecanos hicieron del mismo, el gobierno federal diseñó, durante la administración de Salinas de Gortari, el entonces “Programa Solidaridad Internacional 2x1”. Este fue un programa piloto que se implementó en el occidente mexicano entre 1993 y 1995. Fue un esquema de coinversión de remesas tripartito con aportaciones del gobierno federal, estatal y el club de migrantes.

Posteriormente, a partir de 1999, en Zacatecas inició el primer programa “Tres por Uno” (3x1) en el que participan cuatro partes con aportaciones iguales del 25% en el costo total de un proyecto: gobierno federal, estatal, municipal y club de migrantes. Tanto el



Programa Solidaridad 2x1 como el 3x1 zacatecano, fueron la base para la creación en el ámbito federal del Programa “Tres por Uno” a partir del año 2002.

Actualmente el Programa 3x1 es operado por la Secretaría federal de Desarrollo Social (SEDESOL) aprovechando el transnacionalismo y la participación de los migrantes mexicanos en su comunidad de origen. Por cada dólar que el migrante invierte, los gobiernos de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) invierten otro dólar, con lo que cada uno aporta sólo el 25% del total del costo de la obra. El programa en 2002, inició con 113.7 millones de pesos de aportaciones federales, lo que con apoyo del resto de los niveles de gobiernos y los migrantes se convirtieron en 454.8 millones en inversiones para localidades de expulsión migratoria (SEDESOL 2008).

Cuatro años más tarde, para 2008, el presupuesto asignado al 3x1 fue de 500 millones de pesos, lo cual se traduce en 2 mil millones de pesos efectivos en obras de desarrollo. En 2008, el presupuesto federal se agotó en octubre debido a la gran cantidad de proyectos, casi alcanzando el número record de 2 mil, que fueron solicitados por los clubes de migrantes (SEDESOL 2008). No obstante, la concentración de este presupuesto hasta la fecha sigue ocurriendo en la región occidental de México, con mayor tradición migratoria, con mayor organización de clubes y federaciones de migrantes así como con mayor experiencia en la implementación de este programa.

Zacatecas también fue pionero en el reconocimiento a los derechos políticos de sus migrantes, particularmente por su activismo en la política zacatecana. En 1998, cuando Ricardo Monreal, ex-dirigente priísta se postuló por el PRD para ser gobernador de Zacatecas, el PRI se escindió; y el PRD se fortaleció con él. Ricardo Monreal había conseguido el apoyo de los zacatecanos migrantes antes de decidir romper con el PRI. El entonces presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, expresó su apoyo a Monreal, a través de un periódico local zacatecano, cuando aún en el PRI se estaban decidiendo la candidatura a gobernador (Goldring 1998). En ese contexto, también se formó el Frente Cívico Zacatecano que desde California apoyaba a Monreal por una candidatura independiente del PRI (González J, 2003).

Durante el periodo de Monreal, la relación entre los migrantes zacatecanos organizados y el gobierno del Estado de Zacatecas mostraba, según Luin Goldring (1988), rasgos del corporativismo tradicional del sistema político mexicano. En otras palabras, en

los contextos migrantes también existe la tendencia a la cooptación de líderes que prometían lealtad y apoyo de sus grupos organizados, a un régimen encabezado por un líder máximo, que en el caso nacional era el presidente, y que en el caso de los estados, es el gobernador.

Para Luin Goldring, la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y el Frente Cívico, aunque desplegaban prácticas transnacionales, estaban sujetas a trato corporativista por parte del gobernador Monreal. Goldring (2002) evidencia que el transnacionalismo de los migrantes organizados debe observarse a la luz de las relaciones de poder con los gobiernos locales.

Durante el sexenio de Monreal, ocurrió la famosa campaña del Rey del Tomate para presidente municipal de Jerez, una localidad tradicionalmente migrante. El gobernador Monreal convenció en una gira en California en noviembre del año 2000, a Andrés Bermúdez, el Rey del Tomate, un migrante zacatecano exitoso en Carolina del Norte, para participar en la elección interna del PRD. Bermúdez, siendo la figura del éxito migrante, eventualmente ganó la postulación del PRD, para competir como candidato de ese partido a la presidencia de su pueblo natal: Jerez.

El gobierno municipal de Jerez, de extracción priísta veía a Bermúdez como una amenaza porque tenía posibilidades de ganar y se negaba a extenderle la carta de residencia municipal por ser migrante. Esta carta era un requisito indispensable para participar en la contienda. Finalmente, la presidencia municipal tuvo que entregar esta carta ante la presión de la opinión pública estatal y nacional, ya que el caso del Rey del Tomate fue ampliamente difundido en los medios locales, nacionales e incluso estadounidenses; y la figura de Andrés Bermúdez era celebrada lo mismo por Jeffrey Davidow, el entonces embajador de los Estados Unidos en México, que por los líderes nacionales del PRD, gobernadores, diputados locales y federales.

En la elección municipal de Jerez, que tuvo lugar en julio de 2001, según datos del Consejo Municipal Electoral, el PRD obtuvo una votación de nueve mil 641, el PRI seis mil 602 y el PAN dos mil 896, es decir, que oficialmente Andrés Bermúdez había ganado por más de tres mil votos. Como respuesta, el PRI estatal interpuso un recurso de inconformidad y en las diversas instancias electorales estatales Bermúdez logró apelar, hasta que el caso llegó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Este tribunal finalmente resolvió que Bermúdez era inelegible como presidente municipal de Jerez, por no acreditar la residencia mínima de un año en el municipio.

A partir del caso del Rey del Tomate, las organizaciones de migrantes zacatecanos que se habían empezado a crear desde la década de 1970 y que estaban en proceso de institucionalización desde 1993 cuando decidieron renombrar a su federación, con el título de “Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California” y adquirieron un edificio que designaron como la “Casa del Zacatecano en Los Ángeles”, empezaron a presionar al Estado de Zacatecas en busca de reconocimiento político. La ley migrante de Zacatecas, impulsada por las organizaciones de migrantes y académicos, finalmente fue aprobada en 2003, para evitar que los casos como el del Rey del Tomate volvieran a ocurrir.

La Ley reconocía la “residencia binacional”, por lo tanto permitía a los emigrados ser electos a cargos de elección popular en municipios o poder ser incluidos en las listas de los partidos políticos para ocupar escaños de representación proporcional en el poder legislativo estatal. Para lograr esto, se requirió una justificación más amplia en la ley electoral zacatecana: el carácter binacional del Estado de Zacatecas. Con ello se reconocían: la emigración histórica, las contribuciones de los emigrados y sus descendientes, la participación social y económica de la diáspora, así como también sus derechos políticos. En suma, se rebasaba el reconocimiento de la doble nacionalidad con el reconocimiento a la doble ciudadanía local.

Zacatecas fue así el primer estado en México en reconocer a sus migrantes no sólo como sujetos transnacionales sociales y económicos, a través del apoyo a las remesas colectivas con la evolución del Programa estatal 1x1 que terminó siendo el Programa federal 3x1, sino también como sujetos políticos con la Ley Migrante de 2003 que fue un importante antecedente a la aprobación federal del voto desde el extranjero en 2005. A pesar de lo anterior, es necesario subrayar que para estos logros, fue fundamental, la organización política de los emigrados zacatecanos que deriva de una larga historia migratoria, sólidas redes sociales transnacionales, integración a la sociedad estadounidense e institucionalización en las relaciones con sus gobiernos en México y en los Estados Unidos.

#### **4.1.2 El segundo caso paradigmático: Michoacán**

El caso de Michoacán también resulta paradigmático en la relación con sus emigrados en gran medida por la amplia tradición migratoria hacia los Estados Unidos que data desde el siglo XIX. Existe así una gran diversificación de los michoacanos en el extranjero y diversas generaciones de emigrados michoacanos. Por esta razón, en las últimas dos décadas, se han incrementado significativamente los procesos organizativos.

El gobierno estatal actualmente reporta ocho federaciones de clubes michoacanos y diez más, con el nombre de asociaciones y organizaciones de clubes. Estas se localizan principalmente en California, doce de ellas, y dos en Illinois. El resto se ubican en Texas, Washington, Indiana y Alaska. Actualmente, una de las federaciones más consolidadas es la Federación de Clubes Michoacanos en Illinois ya que en California hay una gran diversidad de federaciones y asociaciones.<sup>25</sup>

Dada la gran tradición migratoria en Michoacán, este estado ha sido objeto de numerosas investigaciones académicas tanto en México como en Estados Unidos por parte de especialistas en la materia. De hecho, el actual Programa Nacional de Educación Migrante (PROBEM) tuvo como origen a este estado y fue resultado de una investigación pionera sobre educación de poblaciones migrantes michoacanas en la Universidad de California. En 1976, la profesora Arlene Dorn, realizó una investigación de campo en la población de Gómez Farías, Michoacán, sobre los alumnos de origen michoacano en escuelas públicas en Pájaro Valley en California (SEP 2008).

A partir de los resultados de este estudio, se propuso la coordinación entre las autoridades estatales de Michoacán y California para que los niños migrantes pudieran continuar sus estudios en el año escolar que les corresponde. Esto resultó en el primer acuerdo con este fin, entre ambos estados en 1982, para usar el documento de transferencia llamado comúnmente “transfer” que ambas autoridades educativas estatales reconocen como válido y que señala el grado escolar que cursa el niño migrante.

El impulso de esta coordinación interestatal planteó la necesidad de seguir atendiendo binacionalmente el tema de la educación de los niños migrantes y, en 1986, se realizó la primera conferencia Binacional de Educación Migrante en San Diego, California.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, el Consulado en Los Ángeles tiene cuatro registradas: la Federación Californiana de Michoacanos Lázaro Cárdenas Del Río, la Federación de Clubes Michoacanos en California, la Asociación Cultural de Michoacanos en California y la Asociación de Michoacanos en California.

Con la inercia que alcanzó esta iniciativa estatal, fue institucionalizada federalmente en 1990, con el Memorándum de entendimiento entre el Departamento de Educación de los Estados Unidos y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esta es la base legal del actual Programa de Educación Migrante (PROBEM) federal, que a la fecha incluye también intercambio de maestros, contratación de maestros asesores binacionales e incluso investigación educativa sobre interculturalidad binacional de niños y jóvenes migrantes.

Otro de los temas fundamentales de la institucionalización en la agenda gubernamental estatal del tema migratorio es el voto en el extranjero o lo que se conoce en Michoacán como los “derechos políticos plenos para los migrantes”, ya que es el único estado en México que ha reglamentado el voto de sus migrantes en elecciones estatales, tomando como modelo la reforma electoral federal de 2005. Los michoacanos emigrados pudieron votar en Estados Unidos, para elegir gobernador en 2007.

A diferencia de Zacatecas, que incluye el derecho a que los migrantes puedan ser electos en cargos de elección popular e incluye una cuota para ellos en las listas plurinominales de los partidos políticos, garantizando dos escaños para migrantes en el Congreso local; en Michoacán, los migrantes pueden ser electos y también pueden votar.

El primer gobernador michoacano del PRD, Lázaro Cárdenas Batel, estuvo a favor de la participación política de los migrantes. Incluso, fue autor de una de las iniciativas de ley sobre voto desde el extranjero que a partir del año 2003, se discutieron en el poder legislativo federal. Al asumir la gubernatura de Michoacán en 2003, Lázaro Cárdenas introdujo una iniciativa en julio, en el Congreso del Estado, para reglamentar el voto de los michoacanos en el exterior.

Unos meses más tarde, en enero de 2004, se formó el Frente Binacional Michoacano (FREBIMICH) como un brazo político de las organizaciones y líderes migrantes michoacanos interesados en impulsar la agenda del voto desde el exterior así como la representación política de los migrantes. En esta agrupación participaron líderes de organizaciones michoacanas de Alaska, California, Georgia, Indiana, Illinois, Nevada, Texas y Wisconsin que, registradas como organizaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos, no podían hacer activismo político.

Ese mismo año, FREBIMICH propuso candidatos migrantes a los tres principales partidos políticos en la entidad (PRI, PAN y PRD) para ser incluidos en los primeros lugares

de sus listas plurinominales. El PRI nombró a un migrante como suplente y sólo el PRD aceptó la propuesta de FREBIMICH. Jesús Martínez Saldaña, michoacano, profesor de Ciencia Política en la Universidad de California, fue electo como el primer diputado plurinominal migrante del PRD en el año 2005.

La iniciativa de Lázaro Cárdenas Batel para permitir el voto de los michoacanos en el extranjero estuvo estancada hasta que su partido, el PRD, obtuvo la mayoría de escaños en el Congreso estatal, en 2005. A partir de la mayoría perredista en la LXX legislatura, empezó a discutirse la posibilidad del voto de los migrantes. Esta discusión se enmarcó en la aprobación del voto postal desde el exterior aprobado en ese mismo año para las elecciones federales de 2006. Así como en el caso federal, la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME) tuvo un papel fundamental en el cabildeo en Michoacán.

En el Congreso Estatal, la Comisión de Asuntos Migratorios (CAM) dictaminó favorablemente la posibilidad del voto para migrantes en diciembre de 2005, y solicitó al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) una propuesta de reforma electoral integral, ya que por ley, es este órgano el encargado de organizar las elecciones locales. El IEM presentó ante el Congreso la propuesta de reforma en julio de 2006 (Martínez 2007).

Dicha propuesta no fue aprobada hasta el siguiente año debido a que el Congreso discutió largamente la posibilidad de empatar las elecciones estatales con las federales, lo que se denominó las “elecciones concurrentes”. Esto finalmente no ocurrió, pero fue aprobada la reforma en su conjunto incluyendo el voto migrante, que pudo hacerse efectivo de forma postal, en la última elección de gobernador en noviembre 2007. Dada la forma tardía en que fue aprobada la reforma, el proceso en el exterior tuvo pocos resultados. Sólo 698 michoacanos en el exterior se registraron para votar, y no 10 mil como estaba calculado (Cambio de Michoacán 2007).

Ahora bien, la discusión de la posibilidad del voto estimuló la actividad política de las organizaciones de migrantes michoacanos, así como las respuestas institucionalizadas del gobierno estatal. En 2001, se creó la Coordinación General de Atención al Migrante Michoacano facultada para “proponer, coordinar, evaluar, promover, ejecutar e impulsar programas y acciones enfocadas a la atención integral de los migrantes michoacanos” (García Zamora 2006). La importancia de los emigrados en la administración de Lázaro

Cárdenas Batel, planteó el reemplazo de la coordinación por un Instituto Michoacano de los Migrantes en octubre de 2006. El Decreto planteaba como objetivo central: “la instrumentación y ejecución de programas, obras y acciones, a fin de garantizar mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes michoacanos, sus familias y comunidades de origen”.

El activismo tanto de la Coordinación como del posterior Instituto para el proceso de aprobación del voto desde el extranjero, lo mismo que el crecimiento de los clubes, federaciones y asociaciones de migrantes a partir de la gestión del programa 3x1 entre 2002 y 2006, llevó a que en la campaña electoral el candidato oficial, Leonel Godoy, propusiera una secretaría del migrante. Efectivamente, cuando el nuevo gobernador Godoy tomó el poder en 2008, el Instituto Michoacano de los Migrantes fue reemplazado por una nueva Secretaría del Migrante.

Esta secretaría estatal no tiene paralelo en México, es decir, ningún estado tiene una dependencia gubernamental con la categoría de ministerio o secretaría para el tema migratorio; no existe esto tampoco, en el ámbito federal. En esta nueva secretaría laboran más de 60 funcionarios, tiene oficinas en 110 municipios de los 117 con los que cuenta el Estado de Michoacán. Esta secretaría, continúa con la celebración del Día del Migrante michoacano el 13 de diciembre, así como ejecutando los programas de donaciones y proyectos productivos. Tiene departamentos y coordinaciones para cada una de las temáticas migratorias, incluso existe el “departamento de grupos organizados”, además cuenta con enlaces en Tijuana, California, Texas y Chicago (Gob. Michoacán 2009).

Si bien Zacatecas y Michoacán han llevado la batuta en México, en respuestas estatales a la emigración; a partir del año 2000, ha habido un incremento sustancial de la actividad de gobiernos locales en este ámbito, no sólo en los estados con mayor tradición migratoria, sino también en las regiones de la llamada “migración emergente” (Durand y Massey 2003). Cuando ocurre la crisis emigratoria mexicana durante la década de los noventa y es visible la importancia económica y política de los emigrados, la emigración adquiere un carácter nacional y el resto de las entidades federativas mexicanas también tuvieron que responder.

## **4.2 Oficinas estatales de atención a migrantes, un análisis nacional**

El caso de Zacatecas es paradigmático por la gran influencia de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y el resto de las Federaciones conformadas a partir de este ejemplo, el Programa 3x1, el caso del Rey del Tomate y la Ley Migrante. Por su parte, el estado de Michoacán también presenta un grado mayor de institucionalización en las relaciones con sus migrantes con el establecimiento de la Secretaría del Migrante a partir del año 2005 y los cambios a sus leyes electorales que permiten el voto de los michoacanos en el exterior para la elección de gobernador. De hecho, a partir de las experiencias de Zacatecas y Michoacán, es que en México puede considerarse que existen políticas migratorias subnacionales.

Para Basilia Valenzuela (2007:17), las políticas migratorias de las entidades federativas mexicanas constituyen “acciones de política y políticas públicas destinadas a los migrantes, sus familias y comunidades, tomando como eje central a sus organizaciones”. De esta manera, Valenzuela considera a estas políticas públicas como respuestas estatales frente a una mayor capacidad política de las organizaciones de migrantes para introducir temas en la agenda pública. En la medida que fue madurando la experiencia organizativa de los migrantes en los Estados Unidos, particularmente de aquellos originarios de la región occidental mexicana, las relaciones con los gobiernos han sido complejas. En algunas ocasiones las relaciones implican alianzas, cooperación y apoyo mutuo, mientras en otras ocasiones existe rechazo, descalificación mutua y abierta hostilidad.

Centrándonos particularmente en las respuestas de los gobiernos estatales es necesario subrayar que éstas se han expresado fundamentalmente en el seno de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM). Este un espacio de cooperación intergubernamental de los gobiernos estatales en México para temas migratorios. Surgió en el año 2000, en el contexto antes mencionado que se caracterizó por una creciente emigración y mayor competencia política. Como antecedentes a su constitución, hubo reuniones en 1999 cuando el gobierno estatal de Oaxaca organizó un Coloquio sobre Políticas Públicas de Atención al Migrante (Pinzón 2006).

Posteriormente, un año más tarde, el gobierno de Puebla organizó su propio Coloquio sobre Políticas Públicas de Atención al Migrante en el que se firmó la



“Declaratoria Puebla” el 8 de marzo del año 2000. Esa declaratoria fue firmada por las siguientes entidades federativas mexicanas: Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Sonora; constituyéndose en la base de la creación de la CONOFAM, que fue encabezada por el gobierno de Puebla durante los siguientes 4 años.

La idea de una “coordinación nacional de oficinas de atención a migrantes”, implicaba precisamente que, en los Estados antes mencionados, estaban recientemente creándose Oficinas de Atención a Migrantes (OFAM), es decir, dependencias gubernamentales para proveer servicios a una creciente población migrante que estaba enfrentando problemas en Estados Unidos, y que rebasaban la capacidad de atención de los consulados de la SRE. Es decir, por un lado, en los estados se tenían que atender cada vez más casos de migrantes mientras los consulados resultaban insuficientes; y además, por otro lado, los gobiernos estatales tenían un mayor interés de mantener vínculos más estrechos, especialmente vínculos políticos, con los emigrados ya bien establecidos en los Estados Unidos, es decir, con aquellos que son residentes o ciudadanos estadounidenses.

Actualmente la CONOFAM agrupa a 29 oficinas de atención a migrantes, de un total de 32 entidades federativas mexicanas. Sólo Baja California Sur, Quintana Roo y Sinaloa no participan. La CONOFAM se reúne aproximadamente cada tres meses, es decir, tiene 3 reuniones anuales, en la que se tratan temas diversos relativos a la atención a los migrantes, se comparten experiencias de políticas y programas que las OFAM están poniendo en ejecución y que van desde la localización de personas y restos, repatriación de cadáveres, asesoría legal en caso de detención en Estados Unidos, hasta cobro de pensiones alimenticias para mujeres abandonadas por sus compañeros migrantes.

La CONOFAM actualmente refleja la diversidad de las Oficinas de Atención a Migrantes (OFAM) en los gobiernos estatales mexicanos. Existen gobiernos estatales que han institucionalizado más este tema como la mencionada Secretaría del Migrante de Michoacán. Otros han creado Institutos Estatales de Migración, ese es el caso de Zacatecas y Oaxaca. Otros estados tienen sus OFAM en distintas dependencias que van desde la Secretaría de Desarrollo Social o la Secretaría de Gobernación, hasta el Consejo Estatal de Población; y otras más, son oficinas que se encuentran en el propio despacho del gobernador.

**Figura 4.1 Oficinas estatales de Atención a Migrantes en México**

ESTADO	OFAM	AÑO DE CREACION	PROGRAMAS Y SERVICIOS DE ATENCION A MIGRANTES
AGUASCALIENTES	OFICINA ESTATAL DE ATENCIÓN AL MIGRANTE Y SUS FAMILIARES	2001	Programa de Protección y Ayuda Humanitaria, Programa de Apoyo Legal, Programa de trámites administrativos y Programa de Empleo Temporal en los Estados Unidos. Día del migrante: 27 de abril.
BAJA CALIFORNIA	NO EXISTE. SOLO DIRECCIÓN DE VINCULACIÓN CON LOS ORGANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL*		
BAJA CALIFORNIA SUR	NO EXISTE		
CAMPECHE	NO EXISTE. SOLO REPRESENTACION EN EL DF*		
CHIAPAS	DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES	2001	Plan Estatal de Política Migratoria, Programa de medios para la dignificación al migrante, módulos de Atención al migrante en los aeropuertos y terminales de autobuses, clubes de chiapanecos en el exterior y creación de enlaces municipales.
CHIHUAHUA	DEPARTAMENTO DE PROTECCIÓN	2001	Localización de personas que se encuentran extraviadas en E.U.A, asesoría jurídica a los mexicanos reclusos en E.U.A, cobro de indemnizaciones por accidente de trabajo o automovilístico, asesoría en trámites de visas turísticas y visas humanitarias; apostillamiento de actas de nacimiento de paisanos nacidos en E.U.A; traslados de enfermos; apoyo a paisanos con casos de deportación; repatriación de restos mortuorios de connacionales fallecidos en E.U.A; promoción de proyectos productivos y sociales a través del Programa 3x1.
COAHUILA	OFICINA ESTATAL DE ATENCION A COAHUILENSES EN EL EXTRANJERO	1999	Programa de Trabajo Temporal hacia los Estados Unidos por medio de las visas H2A y H2B; Visas humanitarias y de no inmigrante; Trámite de documentos estatales a coahuilenses en el extranjero; Programa de Asesorías y Apoyo.
COLIMA	COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES COLIMENSES		Reclamo de pensión laboral (Social Security), reclamo de indemnización por accidente de trabajo, localización de personas extraviadas, Intervención y coordinación en casos de personas detenidas en la frontera o presos en penitenciarías sujetos a proceso, repatriación de cadáveres, repatriación de menores sustraídos ilegalmente del país, Repatriación de enfermos, elaboración de cartas de perdón, apoyo en la tramitación para obtención de VISA con carácter humanitario en caso de urgencias medicas y enfermedades terminales, llenado de formatos vía electrónica de VISA H2B, B1 y B2, Fomentar intercambio cultural, académico, estudiantil y deportivo, regularización y apostillamiento de actas de nacimiento ante consulados, trámite en la adquisición de vivienda y reclamo de pensiones alimenticias

DISTRITO FEDERAL	CENTRO DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y SUS FAMILIAS	2006	Programa de Hospitalidad y Atención a Migrantes y sus familias, Programa “Migrante, Bienvenido a la Cd. de México”, Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México que incluye a migrantes, Proyectos Productivos, Tarjeta Migrante para envío de remesas, Línea Migrante con llamada sin costo desde EUA al 1 800 505 85 11 y desde México al 01 800 009 11 1, atención a migrantes internos, migrantes internacionales y familiares. Trámites para: obtención de la doble nacionalidad, copias certificadas de actas de Registro Civil y licencia de conducir Tipo A del Distrito Federal.
DURANGO	DIRECCION DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y ATENCION A COMUNIDADES DURANGUENSES EN EL EXTRANJERO	2000*/2008 **	Programa Paisano, gestión estatal del Programa 3x1 para migrantes, Remesas Productivas y Ley de Protección al Migrante Duranguense 2008.
GUANAJUATO	DIRECCION GENERAL DE ATENCIÓN A GUANAJUATENSES EN EL EXTRANJERO	1993*/2007**	Atención ciudadana, organizaciones de guanajuatenses en el extranjero, gestión estatal del Programa 3x1 para migrantes, seguro para migrantes, Fondo Migrante, envío de remesas y Programa Cultural de Apoyo al Migrante.
GUERRERO	DIRECCION GENERAL DE ATENCION A GUERRERENSES RADICADOS EN EL EXTRANJERO		Solicitud de obras y/o acciones del Programa 3x1, asesoría jurídica a enjuiciados en la Unión Americana, repatriación de personas fallecidas en el extranjero, localización de personas extraviadas en el extranjero, canalización y orientación a la petición de apoyo de visas humanitarias, repatriación de personas en el extranjero: enfermas, discapacitadas y menores maltratados y microcréditos a proyectos productivos a través de la Caja Solidaria Guerrerenses Unidos S.C.
HIDALGO	COORDINACION GENERAL DE APOYO AL HIDALGUENSE EN EL ESTADO Y EL EXTRANJERO	1991	Programa Ya soy Hidalguense; Asesoría, gestión y asistencia humanitaria; Comunidades Hidalguenses en el Exterior; Programa 3x1 para migrantes; Observatorio Permanente de Migración Internacional; Identidad Jurídica para Migrantes.
JALISCO	DIRECCION DE ATENCIÓN A JALISCIENSES EN EL EXTERIOR	1994**/2007***	Clubes y Federaciones, Talleres de planeación estratégica y administración básica para clubes y federaciones; Programa 3x1 estatal para Migrantes; Programa de Protección y Donaciones.
MÉXICO, EDO.	SUBCOORDINACION DE ENLACE INTERNACIONAL Y DE MEXIQUENSES EN EL EXTERIOR.	1997**/2007***	Programa de Mexiquenses en el Exterior: brindar apoyo, orientación, asesoría y asistencia a los migrantes mexiquenses en sus lugares de residencia en el extranjero, así como colaborar con el desarrollo de sus comunidades de origen. Programa Compromiso con los Migrantes Mexiquenses (antes Bienvenido Paisano Mexiquense).
MICHOACÁN	SECRETARIA DEL MIGRANTE	2001**/2005***	Tres Coordinaciones: 1) Coordinación de Proyectos para el Desarrollo (Programa 3x1 para migrantes, Remesas, Proyectos de desarrollo, Comercialización binacional, Creación de Figuras Asociativas, Promoción de Inversión Extranjera). 2) Coordinación de programas y políticas transversales (Actas de registro Civil, Visas, Trámites de Residencia permanente en EUA, Localización de personas, Traslado de Restos, Demandas, Condenados y presos en EUA). 3) Coordinación de vinculación binacional (Programa de Salud para migrantes, Turismo binacional, Diseño e investigación de políticas públicas orientadas al fenómeno migratorio, educación y capacitación, Casas Michoacán en el extranjero, Centros Municipales de Atención a Migrantes).
MORELOS	DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA		Capacitación y asesoría permanente a funcionarios municipales en la atención a migrantes (33 municipios con un encargo de migración); elaboración y distribución de la “Guía del Migrante Morelense” y Programa “Cerca de Tu Familia”.

NAYARIT	OFICINA DE ATENCIÓN A ORIUNDOS DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXTRANJERO	2002**/2008***	Adopta una microrregión, gestión estatal del Programa 3x1, asesoría para el desarrollo social, educación cultural y fomento a la identidad, salud para migrantes, gestiones y asesoría jurídica, empleo temporal, fondo de ayuda a migrantes en caso de extrema urgencia, traslado de restos y seguridad al migrante.
NUEVO LEÓN	CENTRO DE ATENCIÓN A MIGRANTES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	2004**	Programa de Atención Integral a Migrantes con tres ejes: 1) social, 2) económico, y 3) atención, asesoría y seguimiento. Estos ejes fortalecen la cooperación entre los tres órdenes de gobierno procurando fomentar el desarrollo del migrante y el de sus familias en las comunidades de origen.
OAXACA	INSTITUTO OAXAQUEÑO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE	2001	Tres programas: 1) Asesoría Jurídica y Protección (Apoyo a migrantes detenidos, Localización de personas extraviadas, Gestores en Protección Jurídica y Desarrollo Económico, Traslado de Cadáveres y Enfermos, Repatriación de Menores, Modulo "Bienvenido Oaxaqueño y Oaxaqueña Migrante", Operativo de Seguridad al Migrante); 2) Planeación y Desarrollo (Programa 3x1); 3) Investigación y Difusión.
PUEBLA	COMISION ESTATAL PARA LA ATENCIÓN DEL MIGRANTE POBLANO	2005**/2009***	Asesorías legales y administrativas; Programa de repatriación del migrante poblano; Gestión de visas urgentes ante la embajada de los Estados Unidos de América; Protección consular para poblanos detenidos en el exterior; Talleres de capacitación para migrantes radicados en los Estados Unidos de América; Localización de poblanos extraviados en el exterior; Vinculación institucional
QUERÉTARO	DIRECCION DE GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO	2004**/2010	Servicios de apoyo para migrantes tales como la repatriación de cadáveres, localización de personas, documentación del gobierno estatal y asistencia jurídica.
QUINTANA ROO	NO EXISTE		
SAN LUIS POTOSÍ	INSTITUTO POTOSINO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE	2004	Programa Bienvenido Paisano; Programa de Atención a Comunidades en el Extranjero; Programa 3x1 para migrantes; Programa de Información y Difusión; Programa de Atención a Municipios con alto índice de emigración.
SINALOA	NO EXISTE		
SONORA	DIRECCION GENERAL DE ATENCION A MIGRANTES INTERNACIONALES	2004	Oferta del gobierno de Sonora para Migrantes en diferentes dependencias. La Dirección general de Coordinación Sectorial atiende programas fronterizos de la Secretaria de Salud. Programa "Only Sonora" y Zona de Libre Circulación con Arizona administrado por Banejército. Programa Estatal de Atención a Menores Migrantes "Camino a Casa" administrado por el DIF. Localización de Personas administrado por Protección Civil estatal y los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración. COESPO que realiza investigación y diseño de políticas de atención a migrantes. Y el Programa Binacional de Educación Migrante administrado por la Secretaría de Educación y Cultura de Sonora.
TABASCO	DIRECCIÓN JURÍDICA Y DE ATENCIÓN A MIGRANTES	2008	Servicios: atención a los familiares para el traslado de enfermos y cadáveres, localización de migrantes, obtención de documentos legales estatales, traslado de migrantes deportados, asesoría jurídica a migrantes y familiares.
TAMAULIPAS	NO EXISTE. SÓLO ASESOR EN DESARROLLO ECONÓMICO Y ASUNTOS INTERNACIONALES*		

TLAXCALA	OFICINA DE ATENCIÓN A TLAXCALTECAS EN EL EXTRANJERO	2002	Programa "Bienvenido Tlaxcalteca" 2005, Programa de protección, Programa de empleo temporal y Programa de Envío de Remesas Poder de Compra a través de VISA-HSBC.
VERACRUZ	DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES	2001**/2005***	Programa de Prevención, Programa de Atención, Programa de Investigación y Vinculación con instituciones académicas, promoción para el desarrollo, operación del Centro de Información y Atención al Migrante Veracruzano (CIAMVER) con tres líneas telefónicas gratuitas.
YUCATÁN	SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES	2004**/2006***	Programa Mi Nacionalidad, capacitación sobre Migración (preventivo para jóvenes en escuelas), repatriación, ventanilla de atención a migrantes y gestoría, así como gestión estatal Programa 3x1.
ZACATECAS	INSTITUTO ESTATAL DE MIGRACIÓN	1999	Programa Enlace Binacional; Programa Vínculo Interinstitucional y Social; Programa Agropecuario; Programa 3x1 para Migrantes; Programa Administración y Operación del Instituto Estatal de Migración; Programa jurídico y de apoyo legal a zacatecanos en el exterior.

\* El titular de esta dependencia participa y representa a su gobierno en la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes.

\*\* Fecha de creación de la primera OFAM en la entidad federativa.

\*\*\*Fecha de creación de la OFAM actual.

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales, la COFAM y el IME.

La CONOFAM pretende una coordinación entre las OFAM para coadyuvar en la atención a migrantes con las instancias federales competentes en esta temática: el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto para Mexicanos en el Exterior. En el mismo sentido, busca interlocución con otros actores políticos relevantes en la materia tales como los poderes federales: ejecutivo y legislativo. Por otro lado, también tiene interlocución con los gobiernos en los Estados Unidos, diversas dependencias gubernamentales y autoridades electas. Al mismo tiempo, pretenden mantener buenas relaciones con los Consulados de EUA en México, el Seguro Social, gobiernos estatales y locales, por ejemplo, para localizar migrantes detenidos, realizar trámites de actas de nacimiento de hijos de migrantes nacidos en los Estados Unidos y cabildear la aceptación de matrículas consulares.

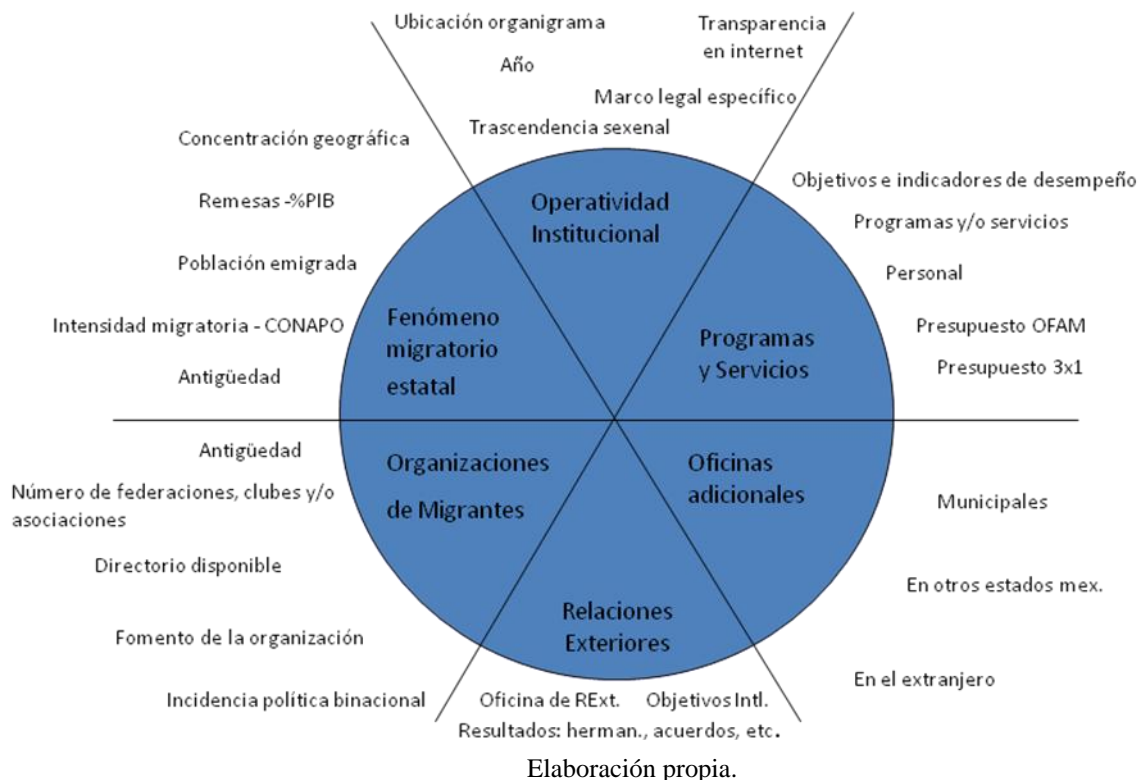
Ana Vila Freyer (2007) plantea que las OFAM pueden clasificarse de acuerdo a su activismo con tres modelos: activo, gestión y reactivo, teniendo como ejemplo del primer modelo a Jalisco, Yucatán y Veracruz; del segundo modelo a Puebla y el Estado de México; y, finalmente, como ejemplos del tercer modelo a Chiapas y Morelos. La clasificación de Vila Freyer incluye la diferencia no sólo en el activismo de las OFAM sino también el tipo de programas que implementan. Vila considera que las OFAM más activas son aquellas que han diseñado programas propios y las de "gestión" son aquellas que aplican sólo los programas federales como el 3x1.

Sin embargo, una clasificación más adecuada es por su grado de institucionalización, entendiendo ésta como el establecimiento de procedimientos, normas o reglas que pueden ser formales y/o informales, y que son identificables en tiempo y espacio, prescriben comportamientos, restringen la actividad y configuran las expectativas de sus usuarios.

Como alternativa a la clasificación de Vila Freyer (2007) y con el fin mostrar un panorama general sobre las OFAM mexicanas, aquí se pretende construir un índice de institucionalidad a partir de una lista de variables e indicadores particulares que resultan de la aplicación de un cuestionario distribuido entre estas oficinas durante los meses de octubre de 2009 a enero de 2010 así como entrevistas directas a algunos titulares de las OFAMs. Las variables consideradas son las siguientes: operatividad, programas y presupuestos, oficinas adicionales, relaciones exteriores, organizaciones de migrantes y fenómeno migratorio estatal (Ver Figura 4.2).

La primera variable denominada “operatividad” está medida por cinco indicadores: ubicación en organigrama estatal, año de creación, trascendencia sexenal (periodo gubernamental de seis años), marco legal y transparencia en Internet. La segunda variable designada “programas y presupuestos” está medida por cuatro indicadores: programas y/o servicios, objetivos con indicadores de desempeño, presupuesto de la OFAM y presupuesto del programa 3x1. La tercera variable denominada “oficinas adicionales” incluye los siguientes indicadores: oficinas municipales, oficinas en otros estados en la República mexicana y oficinas en el extranjero. La cuarta variable llamada “relaciones exteriores” se construye a partir de tres indicadores: cooperación intergubernamental con la oficina de relaciones exteriores estatal, objetivos internacionales explícitos de la OFAM y resultados internacionales de la operación de la OFAM. La quinta variable designada “organizaciones de migrantes” se conforma a partir de cuatro indicadores: antigüedad de estas organizaciones, federaciones, asociaciones y/o clubes, fomento de la organización migrante por parte de la OFAM e incidencia política binacional de líderes y organizaciones migrantes. La sexta variable denominada “fenómeno migratorio estatal” se construye de cinco indicadores: antigüedad del fenómeno, intensidad migratoria, población emigrada, remesas como porcentaje del PIB y concentración geográfica de la emigración estatal en los Estados Unidos.

## Figura 4.2 Construcción de Índice de institucionalidad en OFAMs



Para construir un índice se establecen tres valores para cada uno de los indicadores: 1, 0.5 y 0. El 1 describe la situación existente u óptima, el 0.5 describe una situación media y el 0 describe una situación inexistente o no óptima. Con ese propósito se proponen 3 rangos para cada indicador como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Tabla de valores de indicadores</b>	
Valor 1 =	indicador existente u óptimo
Valor 0.5 =	indicador medio
Valor 0 =	indicador no existente o no óptimo

Para construir la primera variable “operatividad”, se debe considerar primero la ubicación en el organigrama donde se otorga un valor de 1 a aquellas OFAM que están en el primer

nivel como dependencias gubernamentales (Secretarías) o Institutos, por ejemplo, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y San Luis Potosí. Se califica con un valor de 0.5 a aquellas OFAM que se ubican como Direcciones, Coordinaciones o Comisiones frecuentemente en la estructura de alguna dependencia del gobierno estatal (Secretaría, Consejo o Despacho). En este nivel se ubican la mayoría de las OFAMs. Por último, se otorga un valor de 0 a aquellos estados en los que no existe una OFAM o donde un funcionario público atiende de manera esporádica a migrantes pero desempeña primordialmente otras tareas. Esto ocurre por ejemplo, en los casos de Tabasco y de Baja California. Los representantes de estos gobiernos que participan en la CONOFAM son: el director jurídico y de atención a migrantes de la oficina de representación del Estado de Tabasco en el Distrito Federal y la directora de vinculación con los organismos de la sociedad civil de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Baja California, respectivamente.



**Figura 4.3 Ubicación de las OFAM en organigramas de los gobiernos estatales, 2010**

ESTADO	OFICINA DE ATENCIÓN A MIGRANTES (OFAM)	SECRETARÍA O DEPENDENCIA	VALOR DE UBICACIÓN EN ORGANIGRAMA
AGUASCALIENTES	OFICINA ESTATAL DE ATENCIÓN AL MIGRANTE	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	0.5
BAJA CALIFORNIA	NO EXISTE. DIRECCIÓN DE VINCULACIÓN CON OSC	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO (SEDESOE)	0
BAJA CALIFORNIA SUR	NO EXISTE		0
CAMPECHE	NO EXISTE. REPRESENTACION EN EL DF	DESPACHO DEL EJECUTIVO	0
CHIAPAS	DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES	SECRETARÍA PARA EL DESARROLLO DE LA FRONTERA SUR	0.5
CHIHUAHUA	DEPARTAMENTO DE PROTECCIÓN EN COESPO CHIHUAHUA	CONSEJO ESTATAL DE POBLACIÓN (COESPO)	0.5
COAHUILA	OFICINA ESTATAL DE ATENCION A COAHUILENSES EN EL EXTRANJERO	SECRETARIA DE GOBIERNO, SUBSECRETARIA DE ASUNTOS POLITICOS	0.5
COLIMA	COORDINACIÓN DE ATENCIÓN A MIGRANTES COLIMENSES	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	0.5
DISTRITO FEDERAL	CENTRO DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y SUS FAMILIAS	SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADES, D.F.	0.5
DURANGO	DIRECCION DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y ATENCION A COMUNIDADES DURANGUENSES EN EL EXTRANJERO	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOE)	0.5
GUANAJUATO	DIRECCION DE ATENCIÓN A GUANAJUATENSES EN EL EXTRANJERO	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO	0.5
GUERRERO	DIRECCION GENERAL DE ATENCION A GUERRERENSES RADICADOS EN EL EXTRANJERO	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	0.5
HIDALGO	COORDINACION GENERAL DE APOYO AL HIDALGUENSE EN EL ESTADO Y EL EXTRANJERO	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOS)	0.5
JALISCO	DIRECCION DE ATENCIÓN A JALISCIENSES EN EL EXTERIOR	COORDINACION GENERAL DE POLITICAS PUBLICAS, DESPACHO DEL GOBERNADOR	0.5
MÉXICO, EDO.	SUBCOORDINACION DE ENLACE INTERNACIONAL Y DE ATENCION A MIGRANTES	COORDINACIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES	0.5
MICHOACÁN	SECRETARIA DEL MIGRANTE		1
MORELOS	DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SECRETARIA DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL	0.5
NAYARIT	OFICINA DE ATENCIÓN A ORIUNDOS DEL ESTADO DE NAYARIT EN EL EXTRANJERO	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	0.5
NUEVO LEÓN	CENTRO DE ATENCIÓN A MIGRANTES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	0.5

OAXACA	INSTITUTO OAXAQUEÑO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE		1
PUEBLA	COMISION ESTATAL DE ATENCIÓN AL MIGRANTE POBLANO	SECRETARIA DE GOBERNACIÓN	0.5
QUERÉTARO	DIRECCION DE GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO	DESPACHO DEL EJECUTIVO	0.5
QUINTANA ROO	NO EXISTE		0
SAN LUIS POTOSÍ	INSTITUTO POTOSINO DE ATENCIÓN AL MIGRANTE	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	1
SINALOA	NO EXISTE		0
SONORA	DIRECCION GENERAL DE ATENCION A MIGRANTES INTERNACIONALES	SECRETARÍA DE GOBIERNO	0.5
TABASCO	DIRECCIÓN JURÍDICA Y DE ATENCIÓN A MIGRANTES	OFICINA DE REPRESENTACION DE TABASCO EN DF	0
TAMAULIPAS	DIRECCION GENERAL DE TURISMO Y ASUNTOS INTERNACIONALES	COORDINACIÓN DE ASESORES DEL EJECUTIVO	0
TLAXCALA	OFICINA DE ATENCIÓN A TLAXCALTECAS EN EL EXTRANJERO	DESPACHO DEL EJECUTIVO	0.5
VERACRUZ	DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A MIGRANTES	SECRETARÍA DE GOBIERNO	0.5
YUCATÁN	DEPARTAMENTO DE ATENCION A MIGRANTES DEL ESTADO DE YUCATÁN.	INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA CULTURA MAYA (INDEMAYA)	0.5
ZACATECAS	INSTITUTO ESTATAL DE MIGRACIÓN	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	1

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

Los indicadores de la “operatividad” a considerar son: el año de creación, la trascendencia sexenal (más allá del periodo gubernamental de seis años), el marco legal y la transparencia en Internet. Para construir el indicador de “año de creación”, se otorgan los siguientes valores: “1” a aquellas OFAMs creadas antes del año 2000, “0.5” a aquellas OFAM creadas entre el año 2000 y el 2005, criterio con el que cumplen la mayoría de estas oficinas, y “0” a aquellas OFAMs inexistentes o creadas después de 2005, es decir, de operación reciente. Cabe señalar que estos valores fueron asignados de acuerdo a la información que se pudo obtener de la primera oficina de atención a migrantes que hubo en ese gobierno estatal.

Por la razón anterior, también se incluye el indicador “trascendencia sexenal” debido a que se pueden notar ciertos cambios sexenales o el final del periodo de la gubernatura sobre la continuación e institucionalización de las OFAM. Es decir, estas dependencias pueden desaparecer de un sexenio a otro, o cambiar su posición en el

organigrama. Por esta razón, al indicador “trascendencia sexenal” se le asignaron los siguientes valores: 1 para aquellas OFAMs que han logrado trascender los sexenios y mejorar su posición en el organigrama, 0.5 a aquellas que han tenido dificultades en trascender el periodo sexenal con alta incertidumbre si continuarán operando y/o han disminuido su posición en el organigrama estatal.

Esto ocurre cuando, por ejemplo, pasan de estar en el despacho del ejecutivo a una coordinación en alguna Secretaría con menor capacidad de acción. Este es el caso de Chiapas que en los últimos 3 años ha tenido cambios drásticos en su ubicación en el organigrama del gobierno estatal pasando de localizarse en la Coordinación de Relaciones Internacionales, posteriormente a la Secretaría de Turismo y actualmente a la nueva Secretaría de Desarrollo de la Frontera Sur. Por último, se califican con “0” en este indicador aquellas OFAMs que han sido creadas en el sexenio actual y aún no demuestran su capacidad para trascender este periodo como en el caso de Puebla o el Distrito Federal, que han desaparecido con el periodo sexenal o actualmente no operan.

El cuarto indicador “marco legal” se indica con tres valores: el número 1 se otorga a aquellas OFAMs que cuentan con un marco legal específico, fueron creadas a partir de un decreto publicado en el diario oficial del Estado con un mandato de ley; se les asigna el valor de 0.5 a aquellas OFAMs que operan bajo el marco legal general del gobierno estatal pero sin contar con disposiciones legales específicas; y se les asigna el valor de 0 a aquellas OFAMs que no cuentan con un marco legal.

El quinto indicador “transparencia en Internet” se indica con tres valores: 1 a aquellas OFAMs y gobiernos estatales que cuentan con páginas electrónicas en la que hacen pública la información disponible para migrantes y sus familiares siendo los principales usuarios de sus programas y servicios, así como para consulta del público en general; 0.5 a aquellas OFAMs cuyas páginas electrónicas contienen información parcial sobre su operación y 0 a aquellas OFAMs que no cuentan con página electrónica o su operación es deficiente. De esta manera, se obtiene la siguiente sumatoria de la variable “operatividad”:

**Figura 4.4 Operatividad de las OFAM**

	Ubicación en organigrama estatal	Año de creación	Trascend. Sexenal	Marco Legal	Transp. en Internet	Totales de Operatividad Institucional
Aguascalientes	0.5	0.5	1	0.5	0.5	3
Baja California	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2.5
Chihuahua	0.5	0.5	1	1	0.5	3.5
Coahuila	0.5	1	1	1	1	4.5
Colima	0.5	0*	0*	0*	0.5	1
Distrito Federal	0.5	0	0	1	0.5	2
Durango	0.5	0.5	1	1	0	3
Guanajuato	0.5	1	1	1	1	4.5
Guerrero	0.5	1	1	0	0.5	3
Hidalgo	0.5	1	1	1	1	4.5
Jalisco	0.5	0.5	0.5	0.5	0	2
México, Edo.	0.5	0.5	1	1	0.5	3.5
Michoacán	1	0.5	1	1	1	4.5
Morelos	0.5	0.5	1	0	0	2
Nayarit	0.5	0.5	1	1	0	3
Nuevo León	0.5	0.5	0.5	1	0.5	3
Oaxaca	1	0.5	1	1	1	4.5
Puebla	0.5	0.5	0	1	0.5	2.5
Querétaro	0.5	0	0	0	0	0.5
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	0.5	1	1	0	3.5
Sinaloa	0	0	0	0	0	0
Sonora	0.5	0.5	1	1	0	3
Tabasco	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0.5	0.5	1	1	0.5	3.5
Veracruz	0.5	0.5	0.5	1	1	3.5
Yucatán	0.5	0.5	1	1	1	4
Zacatecas	1	1	1	1	1	5

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

\*Del gobierno del Estado de Colima no se recibió información sobre su OFAM aunque se solicitó en tres ocasiones.

La segunda variable es “Programas y presupuestos” que se construye a partir de los siguientes indicadores: programas y/o servicios, objetivos e indicadores de desempeño, personal, presupuesto de la OFAM y presupuesto del Programa 3x1.

El indicador “programas y servicios” se construye señalando si en la OFAM se han diseñado programas, ya que no todas las OFAMs operan programas formulados con fines específicos. Algunas ofrecen “servicios” y otras simplemente ofrecen “trámites o gestoría” ante otras instancias gubernamentales. Así, a las OFAMs que operan programas se les otorga un valor de “1”, a aquellas que ofrecen servicios se les otorga el valor de “0.5” y a las que realizan trámites o gestoría se les otorga el valor de “0”.

El segundo indicador “objetivos e indicadores de desempeño” puede tener tres valores: se le otorga 1 a aquellas OFAMs que tienen objetivos claros y operan con indicadores de desempeño bajo la supervisión de sus contralorías estatales y/o áreas de coordinación de políticas públicas. Se le otorga el valor de 0.5 a aquellas OFAM regidas por objetivos pero que se desempeñan sin control y supervisión de indicadores; finalmente, se les otorga el valor de 0 en este indicador a las OFAM que aún no tienen un marco de operación con base en objetivos.

El tercer indicador es personal adscrito a la OFAM. En este indicador se incluye a aquellos funcionarios públicos que laboran en oficinas en el extranjero, en otros estados en territorio nacional así como en municipios cuando las OFAMs operan este tipo de oficinas con funcionarios estatales. El número máximo de empleados es de 60 en la Secretaría del Migrante de Michoacán, pero la mayoría de las OFAMs cuentan aproximadamente con 10 empleados. En ese sentido, los rangos se establecen de la siguiente manera: el “1” se asigna a las OFAM que cuentan con más de 10 empleados, este rango incluye a Michoacán así como a Veracruz con 20 empleados. El segundo rango, se otorga “0.5” a las OFAM que tienen entre 5 y 10 funcionarios públicos. La mayoría de las OFAM se ubican en este rango como oficinas de tamaño mediano. En el tercer rango, es decir con valor de “0” se colocan las OFAM que cuentan con menos de 5 empleados.

El cuarto indicador es “presupuesto de la OFAM”. Este indicador se construye a partir de los recursos recibidos por estas oficinas en 2009 ya que es el único dato disponible y comparable con el que se contaba porque no se pudieron obtener los datos presupuestales

asignados en los años anteriores. A partir de la observación de los presupuestos se pueden establecer los siguientes valores de este indicador: el valor “1” se asigna a aquellas OFAMs que cuentan con asignaciones presupuestales por encima de los 10 millones de pesos anuales, el “0.5” se asigna a las OFAMs que tienen presupuestos entre 0.1 y 10 millones de pesos y el “0” se asigna a aquellas oficinas que no cuentan con presupuesto específico asignado.<sup>26</sup>

El siguiente indicador se refiere al presupuesto del programa federal 3x1. Anualmente este presupuesto ha tenido una variación importante desde el inicio de este programa en 2002. No obstante, al revisar la asignación presupuestal por estado, se puede observar ciertas regularidades en el porcentaje anual promedio entre 2002 y 2008 de acuerdo con los datos de SEDESOL. Por esta razón, se toma como referencia el porcentaje de cada entidad federativa respecto al total asignado en lugar de los montos netos. Así, se pueden establecer los siguientes rangos. El primero, al que se asignará valor de “1”, donde se ubican aquellos estados que captan más del 10% del total presupuestal federal en promedio entre 2002 y 2008. El segundo rango con valor de “0.5” se asignará a aquellas entidades que captan entre 5.1% y 10%; y el tercer valor de “0” se asignará a aquellos estados que en promedio se les ha asignado menos del 5% del presupuesto federal del programa 3x1 en dicho periodo.

---

<sup>26</sup> En este indicador, se solicitó a las OFAM no incluir los presupuestos del Programa 3x1 que algunas oficinas operan directamente como las instancias correspondientes en el gobierno estatal que implementan este programa.

**Figura 4.5 Programas y presupuestos de las OFAMs**

ESTADO	Programas y/o Servicios	Objetivos e indicadores de desempeño	Personal	Presupuesto OFAM 2009	Presupuesto Programa 3x1, 2002-2008	Totales de Programas y Servicios
Aguascalientes	1	0.5	0	1	0	2.5
Baja California	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0	0
Chiapas	1	0.5	0	1	0	2.5
Chihuahua	0.5	0	0	0.5	0	1
Coahuila	1	1	0.5	0.5	0	3
Colima	0.5	0.5	0	0.5	0	1.5
Distrito Federal	1	1	1	1	0	4
Durango	1	1	0.5	0.5	0	3
Guanajuato	1	1	1	0.5	0.5	4
Guerrero	1	0.5	0.5	0.5	0	2.5
Hidalgo	1	1	0.5	1	0	3.5
Jalisco	1	1	0.5	0.5	1	4
México, Edo.	1	1	0.5	0.5	0	3
Michoacán	1	1	1	1	0.5	4.5
Morelos	0.5	0	0.5	0.5	0	1.5
Nayarit	1	0.5	0	0.5	0	2
Nuevo León	1	1	1	1	0	4
Oaxaca	1	1	0.5	0.5	0	3
Puebla	1	0.5	1	1	0	3.5
Querétaro	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	0.5	0.5	0.5	0.5	3
Sinaloa	0	0	0	0	0	0
Sonora	1	0.5	0.5	0.5	0	2.5
Tabasco	0.5	0	0	0.5	0	1
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	1	0.5	0.5	0.5	0	2.5
Veracruz	1	1	1	0.5	0	3.5
Yucatán	1	1	0.5	1	0	3.5
Zacatecas	1	1	1	1	1	5

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

La siguiente variable denominada “oficinas y representaciones adicionales” es construida a través de tres indicadores: oficinas en municipios, oficinas en otros estados de la República

y oficinas en el extranjero. Cada uno de estos indicadores puede tener tres valores: se le asigna valor de 1 a aquellas OFAMs que operan oficinas en las localizaciones mencionadas, se les asigna el valor de 0.5 a aquellas oficinas que si bien no operan una oficina, sí tienen representantes que como funcionarios estatales realizan labores de atención a migrantes y enlace; el valor 0 se otorga a aquellas OFAMs que no cuentan con ninguna oficina, representante o enlace como funcionarios estatales operando ya sea en municipios, otros estados mexicanos o en el extranjero.

Cabe aclarar que todos los estados en la actualidad cuentan con una oficina de representación en el Distrito Federal, pero no en todos los casos estas oficinas coadyuvan a la OFAM en la atención a migrantes; por esta razón, sólo se asignan valor positivo (0.5 ó 1) a aquellas oficinas en el DF que realizan estas labores. Por otro lado, no se considera a aquellas oficinas en el extranjero que operan como representaciones de los gobiernos estatales, pero no llevan a cabo acciones de atención a migrantes.



**Figura 4.6 Oficinas adicionales en municipios, otros estados y el extranjero**

ESTADO	Municipales	En otros estados mex.	En el extranjero	Total de Oficinas Adicionales
Aguascalientes	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0
Campeche	0	1	0	1
Chiapas	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0
Coahuila	0	0	1	1
Colima	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	1	1
Durango	0	0	1	1
Guanajuato	0	0	1	1
Guerrero	0	0	1	1
Hidalgo	0	0	0	0
Jalisco	0	0	1	1
México, Edo.	0	1	1	2
Michoacán	1	0	1	2
Morelos	0	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0
Puebla	0	0	1	1
Querétaro	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0
Tabasco	0	1	0	1
Tamaulipas	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0
Veracruz	0	1	0	1
Yucatán	0	0	0	0
Zacatecas	0	1	1	2

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

La siguiente variable es “relaciones exteriores” que se construye a partir de tres indicadores: “oficina estatal de asuntos internacionales”, “objetivos internacionales” y “resultados internacionales”. El primer indicador se refiere a la existencia de una oficina de asuntos internacionales en el gobierno estatal con la cual la OFAM requiere coadyuvar en

sus acciones de atención a migrantes, aunque esto no siempre ocurre. Por esta razón, se califica con el valor 1 a aquellas OFAM que operan en coordinación con la oficina estatal de asuntos internacionales y que incluso en algunos casos como en Durango y el Estado de México, se localizan dentro de la estructura de la dependencia a cargo de las relaciones internacionales del gobierno estatal. Aunque existen otros casos como en Chiapas donde si bien se encuentran en estructuras separadas como direcciones independientes, existe una coordinación entre ambas direcciones.

En el siguiente nivel, se otorga valor 0.5 a aquellos estados que operan OFAMs y direcciones o coordinaciones de asuntos internacionales sin cooperación intergubernamental, esto ocurre por ejemplo en Jalisco y el Distrito Federal donde ambas OFAMs tienen a su cargo incluso oficinas de representación en el exterior (el gobierno de Jalisco tiene oficina en Chicago y del gobierno de Jalisco; y el gobierno del DF tiene oficinas en Los Ángeles y Chicago a cargo de su oficina de atención a migrantes) pero no se coordinan con las dependencias encargadas de las relaciones exteriores de su propio gobierno e incluso llegan a rivalizar. Por último, se ubican con valor de “0” a aquellos estados que no cuentan con una oficina de relaciones exteriores.

El siguiente indicador es: “objetivos internacionales”, con esto se considera que pueden existir ciertos objetivos internacionales de la propia OFAM independientemente de la existencia o no de una oficina de asuntos internacionales del gobierno estatal. La revisión de objetivos de las OFAMs para la construcción de la primera variable “operatividad” nos reveló que algunas de estas oficinas tienen objetivos internacionales tales como Chihuahua. La OFAM chihuahuense tiene entre sus objetivos: “Estrechar lazos culturales y comerciales entre las comunidades migrantes y los clubes, de Chihuahuenses en E.U.A, que permitan la integración social, cultural, y económica de nuestros paisanos en los Estados Unidos, con el fin de preservar la identidad nacional de nuestros connacionales”. Por esta razón, se otorga un valor de “1” a aquellas OFAM que se plantean objetivos internacionales específicos como Chihuahua, “0.5” a aquellas OFAM que plantean objetivos internacionales generales y “0” a aquellas OFAM que no se plantean explícitamente dichos objetivos.

Finalmente, el último indicador de esta variable es “resultados internacionales”. Con esto se valora la operación de las OFAMs a través de resultados en esta área tales como

hermanamientos y acuerdos interinstitucionales, relaciones con entidades internacionales, entre otros resultados. Esto puede ocurrir independientemente de si existe o no una oficina estatal de asuntos internacionales e incluso si explícitamente o no, la OFAM se plantea objetivos internacionales. Con frecuencia, por su misma operación “extraterritorial” en materia de atención a migrantes las OFAM producen resultados que mejoran las relaciones exteriores de sus gobiernos estatales con diversas instancias tales como gobiernos extranjeros, instituciones u organismos internacionales y empresas transnacionales.

Por ejemplo, el Centro de Atención a Migrantes (CAM) de Nuevo León cuenta con una Unidad de Relaciones Consulares en donde se analiza la posibilidad de realizar acuerdos internacionales y hermanamientos. Estas relaciones son fundamentales no sólo por el trabajo estrecho con los consulados que todas las OFAM realizan sino porque particularmente el CAM de Nuevo León opera un programa de trabajadores temporales con visas (H2A) en estrecha coordinación con el Consulado de los Estados Unidos en Monterrey.

A aquellos estados que tienen resultados de relaciones exteriores ya consolidados como acuerdos con empresas extranjeras para enviar trabajadores migrantes temporales, acuerdos interinstitucionales con entidades gubernamentales o no gubernamentales en el extranjero para conducir sus programas de atención a migrantes se les asigna un valor de 1. A los estados que tienen incipientes resultados en esta materia se les asigna el valor de 0.5; por ejemplo, a Morelos y San Luis Potosí cuyas OFAM han promovido ocasionalmente firmas de hermanamientos de ciudades, se coordinan con otras instancias del gobierno estatal para giras de su gobernador en el extranjero, etc. A aquellas OFAM que no realizan actividades de relaciones exteriores de ningún tipo o no han tenido resultados en esta materia se les asigna un valor de 0.

**Figura 4.7 Relaciones exteriores de las OFAMs**

ESTADO	Oficina de Rel. Ext. Estatal	Objetivos Internacionales de la OFAM	Resultados de Relaciones Exteriores	Totales de Relaciones Exteriores
Aguascalientes	0	0	0	0.0
Baja California	0.5	0	0	0.5
Baja California Sur	0.5	0	0	0.5
Campeche	0	0	0	0.0
Chiapas	1	1	1	3.0
Chihuahua	0	0	0	0.0
Coahuila	0.5	1	1	2.5
Colima	0	0	1	1.0
Distrito Federal	0.5	1	1	2.5
Durango	1	1	1	3.0
Guanajuato	0	1	1	2.0
Guerrero	0	0	0	0.0
Hidalgo	0.5	0	1	1.5
Jalisco	0.5	1	1	2.5
México, Edo.	1	1	1	3.0
Michoacán	1	1	1	3.0
Morelos	0	0	0.5	0.5
Nayarit	0	0	0	0.0
Nuevo León	0.5	1	1	2.5
Oaxaca	0	1	1	2.0
Puebla	0	1	0.5	1.5
Querétaro	0	0	0	0.0
Quintana Roo	0	0	0	0.0
San Luis Potosí	0	0	0.5	0.5
Sinaloa	0	0	0	0.0
Sonora	0	1	1	2.0
Tabasco	0	0	0	0.0
Tamaulipas	1	1	1	3.0
Tlaxcala	0	0	1	1.0
Veracruz	1	1	1	3.0
Yucatán	0	0	0.5	0.5
Zacatecas	0	0	1	1.0

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

La siguiente variable es “Organizaciones de Migrantes”. Esta se construye a partir de cuatro indicadores: 1) antigüedad, 2) federaciones, asociaciones y/o clubes, 3) fomento de la organización por parte de la OFAM y, 4) incidencia política binacional. Para la determinación de los valores indicadores se considera tanto los datos ofrecidos por las

propias OFAMs, los datos del directorio del IME (<http://www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/>), así como diversas investigaciones académicas sobre las organizaciones de migrantes por estados.

Respecto a la antigüedad de las organizaciones se pueden establecer tres rangos: el primero, designado con el valor 1, se otorga a aquellos estados en los cuales las primeras organizaciones de migrantes datan de la época del Programa Bracero, es decir, antes de 1964; el siguiente valor, 0.5 se otorga a aquellos estados en los cuales las primeras organizaciones de migrantes se localizan entre el periodo de 1964 a finales de la década de 1980, particularmente tras la aprobación de IRCA en 1986; el valor de 0, se otorga a aquellos estados en los cuales las primeras organizaciones de migrantes surgen a partir de la década de 1990 en adelante con la operación del primer programa federal PCME (Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior) en los consulados mexicanos que fomenta la creación de estas organizaciones.

El siguiente indicador de la variable “organizaciones de migrantes” es “federaciones, asociaciones y/o clubes”. Para su construcción se toma en cuenta que la mayoría de las organizaciones de migrantes identificados por estados de origen tienen como máxima configuración a las Federaciones siguiendo los modelos de Zacatecas, Jalisco y Michoacán. En ese sentido, a los estados que cuentan con federaciones formadas por una red articulada de decenas de clubes de oriundos se les otorga el valor de 1.

En un segundo nivel, con valor de 0.5, se ubican aquellos estados con Federaciones o Asociaciones recientemente formadas y que cuentan con un número reducido de clubes como ocurre en Hidalgo y Morelos. En este nivel se localizan también aquellos estados que tienen organizaciones o asociaciones de migrantes con diversos intereses y no necesariamente son formadas por clubes de oriundos. Estas pueden ser empresariales o temáticas dedicadas a educación, salud, de ayuda legal o de filiación religiosa específica. Esto ocurre por ejemplo en el caso de Puebla.

En un tercer nivel, con valor de “0”, se califican los estados que recientemente tienen organizaciones de migrantes, por ejemplo algunos clubes de oriundos formados como resultado de la promoción del Programa 3x1. En este nivel se localiza por ejemplo Yucatán con organizaciones de migrantes muy recientes, la mayoría de ellos con el modelo de clubes particularmente porque la OFAM de Yucatán (ubicada en el Indemaya) es la

dependencia estatal encargada de operar el Programa 3x1 federal y promueve la formación de estos clubes.

El tercer indicador es “fomento de la organización por parte de la OFAM” con tres rangos. El primero de ellos, al cual se le otorga el valor de “1”, se asigna a las OFAM que operan programas específicos para fomentar la organización de sus migrantes por ejemplo la Oficina de Atención a Migrantes de Coahuila tiene un programa denominado “Integración de Clubes de Coahuilenses en el Extranjero” que tiene como objetivo: “brindar apoyo administrativo a los coahuilenses residentes en el extranjero que desean integrar oficialmente clubes u organizaciones de apoyo mutuo”.

En un segundo rango, con valor de “0.5”, se ubican las oficinas que parcialmente fomentan la organización de sus migrantes ya sea porque no lo plantean a través de programas o servicios específicos en ese sentido, o porque en su operación han producido el efecto contrario, es decir, desincentivan la organización. En un tercer rango, con valor de “0”, se ubican aquellas OFAMs que no se involucran en la organización de sus migrantes, no operan ni formal ni informalmente en ese sentido.

El cuarto indicador es “incidencia política binacional” en el que pueden distinguirse tres niveles. En un primer nivel, con valor de “1”, se ubican aquellos estados en los que se presentan distintos ejemplos emblemáticos de incidencia política binacional de líderes y organizaciones migrantes, tales como migrantes en puestos públicos, diputados y presidentes municipales migrantes, activismo binacional sobre temas como voto desde el exterior, así como en otras manifestaciones de actividad binacional que incluso llega a ser verdadera actividad “transnacional” con incidencia o influencia en sistemas políticos de los dos países (México y Estados Unidos). En estas actividades destacan los estados de la frontera norte y del occidente con mayor tradición migratoria.

En un segundo nivel, que recibe el valor de “0.5”, se ubican aquellos estados en los que la actividad binacional es reducida y si bien se llegan a presentar casos, estos son excepcionales o no llegan a alcanzar el grado de “transnacional”. En un tercer nivel se ubican con valor de “0”, los estados que no presentan esta actividad.

**Figura 4.8 Organizaciones de migrantes y OFAMs**

ESTADO	Antigüedad	Federaciones, asociaciones y/o clubes	Fomento de la organización x la OFAM	Incidencia política binacional	Totales de organización migrante
Aguascalientes	1	0.5	1	1	3.5
Baja California	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0
Chihuahua	1	0	0	1	2
Coahuila	1	1	1	1	4
Colima	1	1	1	1	4
Distrito Federal	0	0	0	0	0
Durango	1	1	1	1	4
Guanajuato	1	1	1	1	4
Guerrero	1	0.5	0	0.5	2
Hidalgo	0.5	0.5	0.5	0.5	2
Jalisco	1	1	1	1	4
México, Edo.	0.5	0.5	1	0	2
Michoacán	1	1	1	1	4
Morelos	0	0.5	0.5	0	1
Nayarit	1	1	1	1	4
Nuevo León	1	0	0	1	2
Oaxaca	0.5	1	1	1	3.5
Puebla	0.5	0.5	0.5	1	2.5
Querétaro	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	1	1	1	1	4
Sinaloa	0	0	0	0	0
Sonora	1	0	0	1	2
Tabasco	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0.5	0	0	0.5
Veracruz	0	0.5	0	0	0.5
Yucatán	0	0.5	0	0	0.5
Zacatecas	1	1	1	1	4

Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales y CONOFAM

La última variable “fenómeno migratorio estatal” incluye cinco indicadores: antigüedad, intensidad migratoria, población en Estados Unidos, concentración migratoria y remesas. Estos datos se obtienen de fuentes estadísticas nacionales tales como el Consejo Nacional

de Población (CONAPO) que ha construido una clasificación de las entidades federativas con base en la antigüedad de su fenómeno migratorio, dispone también de un índice de intensidad migratoria estatal, así como de la población residente en Estados Unidos por estado de origen en México. Por su parte, la concentración geográfica de la emigración puede observarse de los estudios con las bases de datos de la SRE sobre la emisión de matrículas consulares diferenciada por circunscripción consular así como por estado de origen y los datos de remesas como porcentaje del PIB han sido calculados por el Banco de México.

CONAPO ofrece una clasificación geográfica de acuerdo a la antigüedad del fenómeno migratorio mexicano. CONAPO ubica la región tradicional de emigración en los siguientes estados: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. En segundo lugar, se localiza a la región fronteriza que por razones de contigüidad geográficas, se caracteriza por una mayor movilidad internacional de personas y bienes; ésta incluye a: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. A las entidades situadas en la región tradicional y norte se les asigna el valor de “1” con antigüedad migratoria que data del siglo XIX. Posteriormente, se designa la región “centro” conformada por: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Estos estados obtienen el valor de “0.5” ya que su fenómeno migratorio internacional se ubica desde mediados del siglo XX particularmente durante el Programa Bracero.

Y por último, se ubica la región sur-sureste que presenta un fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos relativamente reciente desde la década de 1990. Esta región incluye a: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta denominación mayoritariamente coincide con que estas entidades presentan una intensidad migratoria baja o muy baja como muestran las primeras columnas de la tabla anterior. Estas entidades obtienen el valor de “0”; existen dos excepciones importantes respecto a la antigüedad del fenómeno migratorio en los casos de Guerrero y Oaxaca porque ambos estados han tenido emigración hacia los Estados Unidos desde el Programa Bracero que ha sido documentada por diversos investigadores (ver como ejemplos a Díaz Garay 2008 y Velasco 2006) y mantienen actualmente intensidad migratoria alta y media



respectivamente. Por estas razones, a ambas entidades se les asignan un valor medio de antigüedad de fenómeno migratorio, es decir, de “0.5”.

El indicador de intensidad migratoria por entidad federativa se define por el CONAPO con base en cinco grados de intensidad: muy alta, alta, media, baja y muy baja. En ese sentido, se asigna el valor “1” a aquellas entidades que tienen intensidad migratoria muy alta y alta. El valor “0.5” lo obtienen aquellas entidades que tienen intensidad media y por último el valor de “0” para aquellas entidades que tienen intensidad baja o muy baja (Ver Figura 4.9).

**Figura 4.9 Datos estatales de emigración: antigüedad del fenómeno emigratorio, intensidad migratoria y población en Estados Unidos**

					Población de México residente en EU (stock de migrantes), 2005				
Región y entidad federativa de nacimiento	Indicador estatal de Antigüedad del Fenómeno Migratorio	Grado de intensidad migratoria 2000	Indicador estatal de Intensidad Migratoria	Población residente en México, 2005	N. de personas	Relativos	% respecto a la población residente en México	Indicador estatal de Población en EUA	Sumatoria de indicadores estatales
Nacional				106 451 679	10 593 716	100.0	10.0		
Tradicional				24 121 305	5 109 872	48.2	21.2		
Aguascalientes	1	Alto	1	1 044 014	135 989	1.3	13.0	1	3.0
Colima	1	Alto	1	591 350	99 605	0.9	16.8	1	3.0
Durango	1	Muy alto	1	1 554 948	384 192	3.6	24.7	1	3.0
Guanajuato	1	Muy alto	1	5 065 338	926 718	8.7	18.3	1	3.0
Jalisco	1	Alto	1	6 814 808	1 415 224	13.4	20.8	1	3.0
Michoacán	1	Muy alto	1	4 227 017	1 061 867	10.0	25.1	1	3.0
Nayarit	1	Muy alto	1	997 654	183 508	1.7	18.4	1	3.0
San Luis Potosí	1	Alto	1	2 409 311	393 845	3.7	16.3	1	3.0
Zacatecas	1	Muy alto	1	1 416 865	508 924	4.8	35.9	1	3.0
Norte				22 090 752	2 349 770	22.2	10.6		
Baja California	1	Medio	0.5	2 947 836	576 590	5.4	19.6	1	2.5
Baja California Sur	1	Bajo	0	502 623	23 287	0.2	4.6	0.5	1.5
Coahuila	1	Medio	0.5	2 543 160	192 115	1.8	7.6	1	2.5
Chihuahua	1	Medio	0.5	3 432 518	523 050	4.9	15.2	1	2.5
Nuevo León	1	Bajo	0	4 242 555	335 669	3.2	7.9	1	2.0
Sinaloa	1	Medio	0.5	2 771 148	208 219	2.0	7.5	1	2.5
Sonora	1	Bajo	0	2 487 066	190 160	1.8	7.6	1	2.0
Tamaulipas	1	Medio	0.5	3 163 846	300 680	2.8	9.5	1	2.5

Centro				35 434 854	2 024 360	19.1	5.7		
Distrito Federal	0.5	Muy bajo	0	8 814 797	445 203	4.2	5.1	0.5	1.0
Hidalgo	0.5	Alto	1	2 389 912	207 610	2.0	8.7	1	2.5
México, Edo.	0.5	Bajo	0	14 672 398	565 457	6.2	4.5	0.5	1.0
Morelos	0.5	Alto	1	1 717 252	243 590	2.3	14.2	1	2.5
Puebla	0.5	Medio	0.5	5 536 997	340 102	3.2	6.1	0.5	1.5
Querétaro	0.5	Medio	0.5	1 607 101	101 690	1.0	6.4	0.5	1.5
Tlaxcala	0.5	Bajo	0	1 072 311	29 708	0.3	2.8	0	0.5
Sur-Sureste				24 434 854	1 109 714	10.5	4.5		
Campeche	0	Muy bajo	0	775 765	10 466	0.1	1.3	0	0.0
Chiapas	0	Muy bajo	0	4 417 084	37 441	0.4	0.8	0	0.0
Guerrero	0.5	Alto	1	3 260 576	37 441	0.4	0.8	0	1.5
Oaxaca	0.5	Medio	0.5	3 716 837	257 991	2.4	6.9	1	2.0
Quintana Roo	0	Muy bajo	0	1 091 496	23 542	0.2	2.2	0	0.0
Tabasco	0	Muy bajo	0	2 069 522	14 764	0.1	0.7	0	0.0
Veracruz	0	Bajo	0	7 295 935	305 769	2.9	4.2	0.5	0.5
Yucatán	0	Muy bajo	0	1 807 639	50 982	0.5	2.8	0	0.0

Elaboración propia con base en información de Conapo (2000, anexo A: 57; 2006c:139)

El CONAPO también ofrece información de la población en EUA por entidad de origen en México en números netos, así como medido como porcentaje de la población territorializada, es decir que vive en el territorio de la entidad. Esta es una medida más útil para la comparación nacional. Los números porcentuales promedian en 12%, aunque teniendo en cuenta los estándares mundiales que ubican en un rango de “normalidad” a la emigración en 3% de la población, se asigna el valor de “0” a aquellas entidades que tienen un porcentaje de emigración de 0 al 3% respecto a su población territorializada; se califican con el valor de “0.5” a aquellas entidad que tienen un porcentaje entre 3.1% y 6% si bien estos números son altos en los estándares mundiales.

La Figura 4.9 muestra que 13 entidades mexicanas rebasan el 10% que es el porcentaje de población nacional que se encuentra emigrada, así se asigna el valor de “1” a aquellas entidades por encima del 6.1%.

Como siguiente indicador, se considera la concentración migratoria de la emigración por entidad federativa mexicana de origen utilizando los datos que aporta la base de datos de la SRE respecto a la emisión de matrículas consulares en los Estados Unidos. Estos datos son reveladores respecto a los principales destinos de los emigrantes considerando su estado de origen en México.

En caso de que alguna entidad mexicana tenga una alta concentración de su emigración en algún estado particular de la Unión Americana, es decir, por encima del 61% se le asignará el valor de “1”; en caso de que algún estado tenga una concentración media entre 31 y 60% de su población emigración en los Estados Unidos, se asigna el valor de “0.5%”. Y los estados que tengan una población más dispersa en la Unión Americana por debajo del 30% se les asigna el valor de “0”.

**Figura 4.10 Matrículas consulares emitidas en 2008.  
Porcentaje por entidad federativa mexicana de origen y  
principales estados de emisión en los EUA.**

Estados	California	Texas	Illinois	Arizona	Colorado	Nuevo México	Oregón	Florida	Nueva York	Otros Estados	% Total Matrículas 2007	Indicador Concentración Migratoria
Aguascalientes	35.3	14.9	14.0	2.7	9.8	2.1	0.8	2.9	0.2	17.4	100.0	0.5
Baja California	77.7	2.4	1.9	6.5	0.9	0.4	1.8	0.5	0.2	7.7	100.0	1
Baja California Sur	57.5	8.7	2.9	5.6	2.1	0.4	2.9	2.7	0.8	16.4	100.0	0.5
Campeche	27.7	18.0	3.7	3.5	3.8	0.2	1.7	9.0	1.0	31.5	100.0	0
Coahuila	11.3	64.7	3.2	2.7	3.2	1.5	0.3	2.8	0.2	10.3	100.0	1
Colima	71.3	4.3	2.2	3.4	1.2	0.2	4.2	1.1	0.1	12.0	100.0	1
Chiapas	27.1	8.7	2.9	6.7	1.8	0.4	1.8	15.0	1.6	34.0	100.0	0
Chihuahua	11.2	21.4	2.7	14.6	19.8	17.4	0.3	0.5	0.1	12.2	100.0	0
Distrito Federal	44.3	10.9	11.4	3.4	2.0	0.5	1.6	3.1	4.9	18.1	100.0	0.5
Durango	28.8	22.4	14.3	7.1	8.2	3.5	0.7	1.1	0.1	13.9	100.0	0
Guanajuato	35.1	27.8	11.4	3.0	1.9	0.5	1.4	2.7	0.2	16.1	100.0	0.5
Guerrero	43.2	9.9	13.2	3.7	1.6	0.2	1.6	3.0	3.8	20.0	100.0	0.5
Hidalgo	30.1	11.5	5.1	4.7	1.1	0.3	1.7	12.5	2.0	31.0	100.0	0.5
Jalisco	66.6	5.5	7.7	2.7	1.7	0.4	1.8	0.8	0.3	12.5	100.0	1
México Edo	35.1	14.8	14.1	4.1	1.7	0.4	1.6	3.7	3.6	20.9	100.0	0.5
Michoacán	58.0	7.5	10.7	2.4	1.0	0.2	3.2	2.0	0.6	14.4	100.0	0.5
Morelos	39.1	7.7	15.8	6.0	2.2	0.3	1.7	1.7	6.7	19.0	100.0	0.5
Nayarit	69.3	1.9	1.4	5.7	2.3	0.4	4.0	1.3	0.1	13.6	100.0	1
Nuevo León	4.9	79.7	4.2	0.8	0.6	0.5	0.2	1.8	0.1	7.2	100.0	1
Oaxaca	54.0	3.5	4.2	2.7	0.8	0.2	3.9	4.3	6.5	19.9	100.0	0.5
Puebla	40.6	4.1	6.6	1.9	1.1	0.3	1.6	1.7	22.1	20.1	100.0	0.5
Querétaro	34.0	26.0	2.4	2.0	1.1	0.5	1.8	8.7	0.5	23.0	100.0	0.5
Quintana Roo	43.3	9.1	4.9	3.0	2.3	0.6	5.5	3.0	1.5	26.8	100.0	0.5
San Luis Potosí	8.4	65.1	4.3	1.2	1.0	0.8	0.3	3.5	0.3	15.1	100.0	1
Sinaloa	61.5	2.0	1.1	23.1	1.4	0.6	1.3	0.5	0.1	8.5	100.0	1
Sonora	28.0	1.9	1.0	58.8	1.0	1.0	0.7	0.4	0.1	7.0	100.0	0.5
Tabasco	23.2	24.8	3.3	3.3	3.5	0.4	1.9	6.7	1.7	31.1	100.0	0

Tamaulipas	4.3	75.8	2.3	0.3	0.4	0.4	0.3	4.2	0.2	11.8	100.0	1
Tlaxcala	37.7	6.1	7.4	2.0	0.9	0.8	3.2	1.7	20.3	20.0	100.0	0.5
Veracruz	28.0	14.8	11.2	3.8	1.6	0.4	2.7	5.1	3.1	29.4	100.0	0
Yucatán	71.1	4.7	0.9	0.7	3.9	0.3	8.1	1.2	0.4	8.8	100.0	1
Zacatecas	40.8	22.4	10.1	3.1	7.3	1.4	1.0	1.4	0.0	12.6	100.0	0.5

Elaboración propia con base en datos de la SRE-IME (2008).

Como último indicador, para el cálculo de remesas se utiliza el dato como porcentaje del PIB estatal puesto que el número neto anual por concepto de estos ingresos no indica su importancia en la economía estatal. Además, debido a las fluctuaciones en remesas que se han presentado en la última década se considera sólo dos años —el 2006 y el 2008— y se calcula el promedio de ambos datos. Observando los datos disponibles, se establecen los rangos de la siguiente manera: se asigna el valor de “0” a aquellas entidades cuya recepción de remesas representa entre el 0 y el 3% del PIB, se asigna el valor de “0.5” a aquellas entidades que reciben remesas que significan entre el 3.1% y el 6% del PIB y se asigna el valor de “1” a aquellas entidades que reciben remesas que representan más del 6.1% del PIB.

**Figura 4.11 Remesas como porcentaje del PIB estatal, 2006 y 2008**

Estado	2006	2008	Promedio porcentual	Indicador de Remesas
Aguascalientes	3.6	4.6	4.1	0.5
Baja California	0.8	1.7	1.2	0.5
Baja California Sur	0.5	1.0	0.8	0
Campeche	0.6	1.1	0.8	0
Coahuila	0.8	1.6	1.2	0
Colima	3.7	6.5	5.1	0.5
Chiapas	5.6	8.7	7.2	1
Chihuahua	1	1.8	1.4	0
Distrito federal	0.8	0.9	0.9	0
Durango	3.3	6.1	4.7	0.5
Guanajuato	6.7	11.9	9.3	1
Guerrero	8.1	15.5	11.8	1
Hidalgo	7.7	12.9	10.3	1
Jalisco	3.7	5.5	4.6	0.5
México Edo	2.4	3.8	3.1	0.5
Michoacán	13.2	20.3	16.8	1

Morelos	4.5	8.2	6.3	1
Nayarit	7.2	12.1	9.6	1
Nuevo León	0.5	0.8	0.6	0
Oaxaca	9.3	16.9	13.1	1
Puebla	4.6	7.5	6.1	1
Querétaro	3.2	4.3	3.7	0.5
Quintana Roo	0.6	1.1	0.9	0
San Luis Potosí	4	7.0	5.5	0.5
Sinaloa	2.5	4.6	3.5	0.5
Sonora	1	2.0	1.5	0
Tabasco	1.4	2.2	1.8	0
Tamaulipas	1.3	0.3	0.8	0
Tlaxcala	5.3	10.0	7.6	1
Veracruz	4	6.7	5.4	0.5
Yucatán	0.9	1.6	1.3	0
Zacatecas	9.5	16.0	12.8	1

Elaboración propia con datos de Banxico (2007; 2009).

De esta manera, la sumatoria de las seis variables consideradas (operatividad, programas y presupuestos, oficinas adicionales, relaciones exteriores, organizaciones de migrantes y fenómeno migratorio) nos arroja los resultados mostrados en la siguiente tabla donde el valor máximo alcanzado fue de 22.5 de un total de 25 puntos. Este valor fue alcanzado por Michoacán. A partir de estos datos, se incluye también una gráfica en la que se posicionan todos los gobiernos estatales respecto a la institucionalidad de su atención a emigrantes.

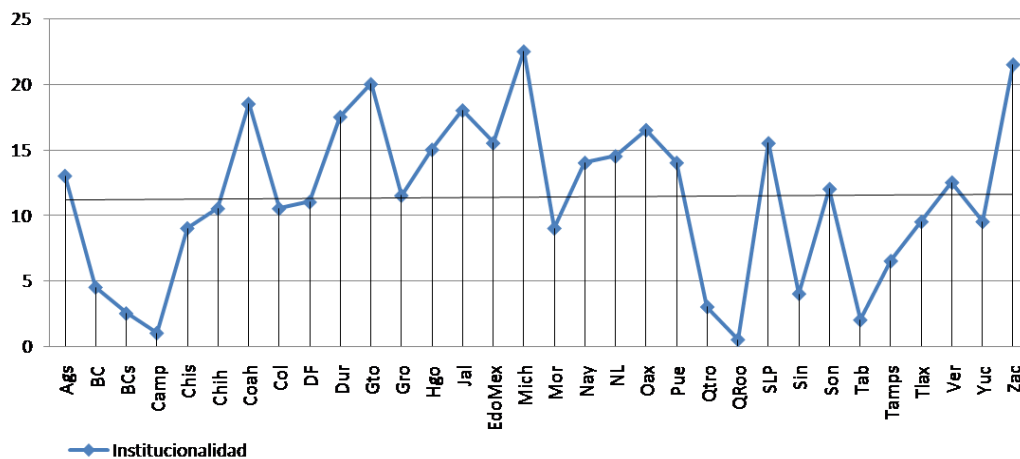
**Figura 4.12 Índice de Institucionalidad de OFAMs, 2010**

ESTADO	Operatividad	Programas y presupuestos	Oficinas Adicionales	Relaciones Exteriores estatales	Organizaciones de Migrantes	Fenómeno Migratorio Estatal	Total = Índice de Institucionalidad
Aguascalientes	3	2.5	0	0	3.5	4	13
Baja California	0	0	0	0.5	0	4	4.5
Baja California Sur	0	0	0	0.5	0	2	2.5
Campeche	0	0	1	0	0	0	1
Chiapas	2.5	2.5	0	3.0	0	1	9
Chihuahua	3.5	1	0	0	2	4	10.5
Coahuila	4.5	3	1	2.5	4	3.5	18.5
Colima	1	1.5	0	1	4	3	10.5
Distrito Federal	2	4	1	2.5	0	1.5	11
Durango	3	3	1	3	4	3.5	17.5

Guanajuato	4.5	4	1	2	4	4.5	20
Guerrero	3	2.5	1	0	2	3	11.5
Hidalgo	4.5	3.5	0	1	2	4	15
Jalisco	2	4	1	2.5	4	4.5	18
México, Edo.	3.5	3	2	3.0	2	2	15.5
Michoacán	4.5	4.5	2	3.0	4	4.5	22.5
Morelos	2	1.5	0	0.5	1	4	9
Nayarit	3	2	0	0	4	5	14
Nuevo León	3	4	0	2.5	2	3	14.5
Oaxaca	4.5	3	0	2.0	3.5	3.5	16.5
Puebla	2.5	3.5	1	1.5	2.5	3	14
Querétaro	0.5	0	0	0	0	2.5	3
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0.5	0.5
San Luis Potosí	3.5	3	0	0.5	4	4.5	15.5
Sinaloa	0	0	0	0	0	4	4
Sonora	3	2.5	0	2.0	2	2.5	12
Tabasco	0	1	1	0	0	0	2
Tamaulipas	0	0	0	3.0	0	3.5	6.5
Tlaxcala	3.5	2.5	0	1.0	0.5	2	9.5
Veracruz	3.5	3.5	1	3.0	0.5	1	12.5
Yucatán	4	3.5	0	0.5	0.5	1	9.5
Zacatecas	5	5	2	1.0	4	4.5	21.5

Elaboración propia.

**Figura 4.13 Gráfica de Índice de Institucionalidad de OFAMs, 2010**



Elaboración propia.

Como puede observarse, existen grados muy diversos de institucionalización entre las OFAM como lo revelan los datos incluidos en las Figuras 4.12 y 4.13. Tienen diversas

ubicaciones en el organigrama del gobierno estatal y muy diversas capacidades institucionales. No todas han podido trascender el periodo gubernamental de seis años e incluso algunas apenas han sido creadas en la administración en curso por lo que su futuro dependerá del próximo gobernador de cada entidad y los vaivenes de la política local. Las OFAMs pueden aparecer y desaparecer bajo la discrecionalidad de los gobernadores; pero es importante señalar que en promedio tienen siete años operando.

Respecto al marco legal, destaca que dieciocho OFAMs cuentan con un decreto de creación y, en algunos casos, reglamentos de operación. A pesar de esto, requieren fortalecerse institucionalmente para cumplir sus propios mandatos de ley. Además, mientras algunas implementan programas, otras sólo ofrecen servicios y para operar tienen presupuestos variables. Se requiere también mejorar el nivel de profesionalización de las personas que laboran en las OFAMs porque generalmente estos servidores públicos son empleados de confianza y están sujetos a una gran rotación. Así, con frecuencia se pierde la experiencia adquirida en el manejo de planes y programas gubernamentales de atención a migrantes en los estados, no sólo cada sexenio, sino incluso en periodos intra-sexenales.

Los programas y servicios de atención a migrantes no en todos los casos se han constituido en políticas migratorias pues, como se ha señalado anteriormente, estas requieren ser respuestas gubernamentales para actuar de forma específica sobre ciertos flujos de población, sobre sus consecuencias o bien sobre alguna de sus causas inmediatas, y deben incluir programas, objetivos, estrategias y acciones. No en todas las entidades federativas las acciones de atención a migrantes se han institucionalizado hasta llegar a ser políticas migratorias.

El paso de la gestión a los servicios así como posteriormente a los programas de atención a migrantes es fundamental para la institucionalización y para configurar verdaderas “políticas migratorias”. Los casos de OFAM más institucionalizadas han diseñado programas propios como en el caso de Zacatecas los Programas 1x1 y 2x1, Michoacán con su Programa Binacional de Educación Migrante y en el caso de Jalisco el Programa “Por mi Jalisco” que plantea canalización de remesas colectivas a proyectos productivos.

Aquellas OFAMs con institucionalidad mediana, aún no han desarrollado programas propios y se concentran en apoyar a la gestión de los programas federales

(particularmente el Programa 3x1) o crean programas a nivel estatal, que están basados en la operación de los programas federales, ese es el caso de las imitaciones del Programa Paisano por parte del Estado de Puebla con su “Bienvenido Poblano” o del Estado de México con su programa de apoyo vial a paisanos denominado actualmente “Compromiso con los migrantes mexiquenses” que anteriormente se llamaba “Bienvenido Mexiquense y Hermanos Migrantes”.

La institucionalidad de las OFAMs depende no sólo implementación de programas propios, sino también de la coordinación intergubernamental para la gestión de programas federales y la adecuación de los mismos a condiciones locales, tener un presupuesto propio o contar con personal profesionalizado; sino fundamentalmente, de la capacidad de organización de sus migrantes en el exterior y de la visibilización de la migración y los migrantes así, como de la realidad migratoria en su conjunto, por parte de los actores gubernamentales, quienes incluyen el tema migratorio en la agenda gubernamental. En la medida que las redes sociales y las organizaciones migrantes han madurado con base en los procesos migratorios históricos, éstos son capaces de ser actores/agentes políticos tanto en el país en donde radican como en el país de origen.

En los casos de Michoacán y Zacatecas, que se analizaron con anterioridad, la participación política transnacional de las organizaciones de migrantes ha sido determinante en las respuestas formuladas por el gobierno estatal y en el avance que ha tenido la institucionalización del tema migratorio en la agenda de gobierno de esos estados, al crearse la Secretaría del Migrante y el Instituto Estatal de Migración respectivamente, para operar programas en materia económica, social, educativa, jurídica, política, de protección y de salud; además de ser las únicas OFAMs cuya partida presupuestal está disponible en Internet.

Por estas razones, cuando se evalúan las incipientes políticas migratorias y sus acciones de atención a migrantes en las entidades federativas mexicanas, es necesario considerar como variable a las relaciones entre los gobiernos estatales y los emigrados, actuando políticamente como líderes y organizaciones. Las relaciones Estado-díaspóra en nivel local se traducen en relaciones de gobiernos locales con organizaciones y líderes migrantes, teniendo implicaciones directas sobre las respuestas que elaboran los gobiernos en los lugares de origen.



Así, con base en el índice diseñado se puede proponer una clasificación institucionalista de las OFAMs en tres niveles considerando los 25 indicadores diseñados:

- 1) Alta institucionalización.- En este primer nivel se ubican a aquellas oficinas que se sitúan en el primer rango con más de 16 puntos. De un máximo de 25 puntos, Michoacán obtuvo 22 puntos con lo que se coloca en el primer lugar con la Secretaría del Migrante y Zacatecas en segundo lugar, con el Instituto Estatal de Migración. El resto de las entidades que se colocan en esta categoría son: Coahuila, Guanajuato, Durango, Jalisco, Estado de México y Oaxaca. Existen ciertas características que comparten las oficinas de atención a migrantes de estas entidades. En primer lugar, una dependencia *ad hoc* al fenómeno migratorio en la entidad, es decir, no todos estos estados tienen una intensidad migratoria alta ni tradición migratoria hacia los Estados Unidos desde el siglo XIX, particularmente, el Estado de México y Oaxaca se localizan en zonas de emigración denominadas como “emergentes” y con tradición migratoria desde el Programa Bracero; aunque estas OFAMs comparten como rasgos comunes tener programas con objetivos claros, con indicadores, presupuestos y personal adecuados para la operación de sus programas. Además, con excepción de Oaxaca el resto de las OFAMs en esta categoría, operan oficinas adicionales ya sea en otros estados, municipios o en el extranjero. Y, sumado a lo anterior, realizan una importante actividad internacional simultánea a la operación diaria de atención a sus migrantes.
- 2) Mediana institucionalización.- En este nivel se ubican a aquellas oficinas que obtuvieron entre 8 puntos y 15 puntos donde se incluyen la mayoría de las OFAM que tienen el nivel de Direcciones o Coordinaciones de Atención a migrantes que en los organigramas de gobiernos estatales se sitúan generalmente en dependencias como la Secretaría de Gobierno o de Desarrollo Social como organismos centralizados. Estas dependencias se caracterizan por situarse en un nivel secundario en el organigrama y su presupuesto está condicionado por la Secretaría que la incluye. En este nivel se ubican las oficinas de Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Nuevo León, Nayarit, Aguascalientes, Veracruz, Sonora, Guerrero, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Yucatán y Chiapas. Estas oficinas en general tienen diversos retos para institucionalizarse: primeramente,

contar con la capacidad para trascender los periodos sexenales adecuadamente, operar programas con objetivos definidos, tener presupuestos y personal adecuados para ofrecer servicios, mejorar la relación con sus líderes y organizaciones de migrantes e incluso apoyarlos para fortalecer sus procesos organizativos. Igualmente, requieren mejorar la cooperación y coordinación con las oficinas de Asuntos Internacionales de los gobiernos estatales donde existen, así como mejorar la formalización de los procesos resultantes de su cooperación con diversas instancias nacionales e internacionales a través de acuerdos interinstitucionales o hermanamientos y aprovechar mejor la operación de sus oficinas en el exterior de aquellos gobiernos que las tienen.

- 3) Baja institucionalización del tema migratorio.- Se presenta en aquellos estados que obtuvieron menos de 8 puntos. Los estados que se ubican en este rango son: Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Baja California Sur, Querétaro, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. En estos estados las OFAM aún no se crean formalmente y el fenómeno migratorio, así como sus consecuencias, es atendido sólo por las instancias federales y/o diversas instancias dentro del gobierno estatal sin una cooperación intergubernamental institucionalizada visible. Es interesante notar que la mayoría de ellos se localizan en zonas fronterizas, tanto en el norte como en el sur de México. Dos explicaciones de la baja o nula institucionalización de las OFAM podrían ser las siguientes: 1) la propia dinámica migratoria fronteriza se ha “normalizado”, es decir, es común y, 2) los aspectos conflictivos de atención a migrantes (internos, transmigrantes y emigrantes) tradicionalmente han sido tratados por instancias federales tanto en México como en sus países vecinos: Estados Unidos, Belice y Guatemala. Excepciones notables a estas observaciones se presentan en Sonora y en Chiapas donde en los gobiernos estatales operan programas y se ofrecen servicios para migrantes internos, trabajadores migrantes temporales y transmigrantes<sup>27</sup> con mayor importancia, que incluso aquellos

---

<sup>27</sup> El gobierno de Sonora aprobó en 2007 una Ley de Protección y Apoyo a Migrantes que tuvo como un propósito prioritario institucionalizar el Programa Programa Estatal de Atención a Menores Migrantes “Camino a Casa” administrado por el DIF estatal con el objetivo de que los niños migrantes mexicanos no acompañados y que se ubican en esa frontera puedan retornar a sus localidades en coordinación con los sistemas DIF de los estados de origen. Por su parte, el gobierno de Chiapas tiene en marcha su Plan Estatal de Política Migratoria y como resultado de su operación creó en su Procuraduría de Justicia Estatal una Fiscalía

ofrecidos para sus emigrantes internacionales (sonorenses y chiapanecos en el exterior respectivamente), lo cual refleja que su problemática migratoria principal no es la emigración, sino la migración interna, trabajadores migrantes temporales nacionales o extranjeros, transmigrantes y/o inmigrantes.

Esta clasificación así como los datos de cada una de las variables e indicadores nos permite mostrar a grandes rasgos las fortalezas, tanto como los retos que requieren superar las oficinas de atención a migrantes en los Estados. Como vemos, es necesario profundizar en el aspecto relevante que es la incidencia del fenómeno migratorio en las relaciones exteriores de las entidades federativas, así como profundizar en el análisis empírico de esta incidencia a través de los estudios de caso que se presentan en los siguientes capítulos.

#### **4.3 La emigración en las relaciones exteriores de gobiernos estatales mexicanos**

Algunos gobiernos estatales, como revela el análisis anterior, ubican el tema migratorio en sus oficinas de asuntos internacionales o relaciones internacionales. Ese es el caso del Estado de Durango que opera su Dirección de Asuntos Internacionales y Atención a Comunidades Duranguenses en el Extranjero donde el tema migratorio está a la par del resto de los asuntos internacionales en la agenda gubernamental. Por su parte, el Estado de México, en su Coordinación de Asuntos Internacionales, incluye una Sub-coordinación de Enlace Internacional y de Mexiquenses en el Exterior. Además, éste fue el caso de Jalisco cuya Dirección de Asuntos Internacionales tenía una Coordinación de Atención a Migrantes en el periodo 1994 a 2008 y también de Chiapas cuya Coordinación de Relaciones Internacionales tuvo una Unidad de Atención a Migrantes hasta 2008, pero que cambiaron de ubicación tras el fin del periodo sexenal.

Los documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de internacionalización de gobiernos locales reconocen que el primer factor de esta “internacionalización” es la gran cantidad de trabajadores migrantes (Promehcid SRE 2009: 19). En estados con gran tradición migratoria como Jalisco, Michoacán, Zacatecas y Guanajuato los primeros “hermanamientos de ciudades”, o más bien localidades, fueron

---

Especial para Delitos contra Migrantes que fundamentalmente atiende a migrantes centroamericanos que son víctimas de delitos cometidos en territorio chiapaneco.

promovidos por líderes migrantes con conexiones políticas transnacionales con su alcalde en su ciudad de residencia en los Estados Unidos, como con las autoridades municipales en su lugar de origen en México. Así, en primera instancia gestionaron donaciones de ambulancias y equipo de bombero desechado por gobiernos locales estadounidenses y, posteriormente, promovieron los hermanamientos. De hecho, diversas OFAM actualmente continúan operando las gestiones de donaciones internacionales, por ejemplo Coahuila y Jalisco.

En materia de hermanamientos es importante ilustrar los casos que documenta el profesor Miguel Moctezuma (2004). Los zacatecanos migrantes promovieron los hermanamientos de Norwalk, California y Fresno tanto como de Azusa, California y la ciudad de Zacatecas; y promovieron el acercamiento de las autoridades estatales en ambos lados de la frontera. Retomando las palabras de Moctezuma (2004: 115) refiriéndose a la competida elección del gobernador Monreal entre 1997 y 1998:

“...la campaña electoral a la gubernatura en la entidad, despertó también en los Estados Unidos la conciencia de los Zacatecanos organizados para actuar políticamente en ese país. Hasta ahora, muy pocos saben que sus acciones han ido muy lejos: Rudy R. Ríos (dirigente de la Sección 652 de la Laborer’s International Union of North America) y Guadalupe Gómez de Lara (Presidente de la Federación de Clubes Zacatecanos Unidos del Sur de California) han servido como interlocutores entre el Gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal y el entonces Gobernador de California, Gray Davis...Asimismo el Frente Cívico Zacatecano ha apoyado militantemente las campañas Lou Correa, originario de Calera (Zacatecas) y Linda Sánchez, ambos asambleístas por California; Miguel Pulido, Alcalde de Santa Ana, Jesse Loera, Alcalde de Norwalk; Gray Davis y Cruz Bustamante, Gobernador y Vicegobernador de California, respectivamente; además de Loreta Sánchez y Grace Napolitano, Congresistas Nacionales. Rosalía Ruíz (ex-Presidenta de la Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en Illinois) ha hecho lo propio con respecto a Luis V. Gutiérrez y Edgard Burke, el primero, Congresista por el 4º Distrito Electoral de Chicago y el segundo, Consejal del Distrito 14 de la ciudad de Chicago, sirviendo también como intermediaria para encuentros del Gobernador de Zacatecas con el alcalde de Chicago...”

Los emigrados son un vínculo internacional *de facto* entre las comunidades locales con expulsión migratoria y los lugares donde ellos residen en Estados Unidos o Canadá, especialmente cuando éstos alcanzan una importancia política en ambos espacios geográficos. El transnacionalismo político de los emigrados hace posible una institucionalización de las relaciones internacionales de los gobiernos locales mexicanos a través de los hermanamientos u otras formas de encuentro y cooperación.

Esta “internacionalización” a través de líderes y organizaciones migrantes con su transnacionalismo político es la dimensión con mayor visibilidad. Además, como se ha señalado, la propia dinámica de la “atención a migrantes” requiere vinculación internacional de las OFAM. Por ejemplo, uno de los servicios principales que ofrecen las OFAM es el “apostillamiento” de actas de nacimiento de niños nacidos en los Estados Unidos, hijos de migrantes. Esto requiere la coordinación expedita de las autoridades estatales mexicanas y las estatales en Estados Unidos pues el certificado de nacimiento requiere ser validado por ambas instancias para que estos niños gocen de la doble nacionalidad.

Otro de los trámites recurrentes en las OFAM son las “visas humanitarias”. Estas con frecuencia son requeridas por los migrantes para visitar parientes enfermos o encarcelados en los Estados Unidos, o para hacer los trámites de repatriación de cuerpos. Estas visas son solicitadas directamente por las autoridades estatales mexicanas al consulado de los Estados Unidos para otorgar las facilidades y acelerar los trámites. De esta manera, las OFAM con su actividad diaria, que va desde promoción de inversión migrante, actas de nacimiento y apostillamiento, gestión de visas para trabajadores migrantes temporales hasta asesoría para trámites de residencia y ciudadanía en los Estados Unidos, necesariamente promueven la internacionalización de sus gobiernos locales.

Ahora bien, si las OFAM con sus programas de atención a migrantes implican internacionalización de las actividades del gobierno estatal, esta incidencia es aún mayor cuando deciden establecer oficinas en el extranjero. Estas oficinas pueden surgir ya sea por el activismo político de líderes y organizaciones migrantes, la demanda de servicios de atención a migrantes en ciertos lugares de concentración geográfica de recepción migratoria o también por intereses comerciales, de atracción de inversión extranjera directa y promoción política.

En la Figura 4.14 se enlistan a los gobiernos estatales que operan oficinas en los Estados Unidos cuya principal labor es la atención a los emigrantes oriundos de los estados correspondientes. Ahora bien, es necesario señalar que la institucionalización de estas oficinas es desigual y que, aunque desde 1999 empezaron a instalarse estas oficinas en el extranjero, la mayoría desaparecen tras los cambios de gobernadores. Por ejemplo, en el caso del Estado de México, durante la gubernatura de Arturo Montiel (1999-2005)

estuvieron operando cuatro oficinas en el extranjero; aunque sólo una de ellas trascendió a la actual administración de Enrique Peña Nieto: Houston.

**Figura 4.14 Oficinas de entidades federativas mexicanas en EUA, 2010**

Gobierno Estatal	No. de oficinas	Localización
Coahuila	2	Dallas, Tx. y Chicago, Ill.
Distrito Federal	2	Los Ángeles, Ca. y Chicago, Ill.
Durango	2	Los Ángeles, Ca. y Chicago, Ill.
Estado de México	1	Houston, Tx.
Guanajuato	3	Chicago, Ill., Santa Ana, Ca. y Dallas, Tx.
Guerrero	1	Chicago, Ill.
Jalisco	1	Chicago, Ill.
Puebla	4	Los Ángeles, Ca., Houston, Tx., New York City, NY. y Madrid, Esp.
Michoacán	3	Oficina en Chicago, Ill. Enlaces (1 funcionario estatal) en California y Texas.
Zacatecas	3	Enlaces en Chicago, Ill., North Richland Hills, Tx. y Santa Ana, Ca.

Fuente: IME (2009b) y datos de trabajo de campo.

La institucionalización de estas oficinas en el extranjero es variable porque no tienen un presupuesto fijo, su mantenimiento es costoso y tienen poco personal. Generalmente, sólo una o dos personas que laboran en estas oficinas están contratados como funcionarios públicos del gobierno estatal, en ocasiones sólo cuentan con visas de turista en los Estados Unidos y su salario está cotizado en pesos mexicanos, en gran contraste con los funcionarios federales de la red consular de la cancillería mexicana.

A pesar de lo anterior, el establecimiento de estas oficinas muestra la importancia que tienen los emigrados para los gobiernos estatales, la necesidad de ofrecer servicios extraterritoriales que conlleva la emigración así como la manera en que ocurre la “internacionalización” de los gobiernos locales a través de esta vía “reactiva”. A diferencia del activismo internacional de los gobiernos subnacionales “proactivos” en búsqueda de inversiones extranjeras, posicionamiento de sus productos de exportación en mercados internacionales, oferta turística, promoción cultural en el extranjero o posicionamiento

político como ocurre en Estados Unidos, Canadá, Australia y países europeos, en México la emigración es una vía de internacionalización “reactiva” de los gobiernos locales.

En otras palabras, esta internacionalización, es una consecuencia de la emigración y surge a partir de la demanda que generan los migrantes. Por un lado, los servicios “extraterritoriales” que requieren, particularmente los indocumentados cuya vulnerabilidad es mayor y que rebasan la capacidad de atención de la extensa red consular mexicana que reconoce ser insuficiente. Y por otra parte, también la internacionalización local es resultado del activismo de líderes y organizaciones migrantes cuyo “transnacionalismo político” conlleva el desarrollo de vínculos internacionales institucionalizados como los hermanamientos, la inversión de las remesas a través de programas gubernamentales y la cooperación internacional descentralizada.

#### **4.4 Reflexiones y Conclusiones preliminares**

En México, desde los gobiernos estatales en un contexto de mayor competencia política, de descentralización y transición a la democracia, los programas federales para construir una diáspora mexicana son un referente fundamental. Los primeros estados en poner en marcha acciones a favor de sus migrantes fueron aquellos con una larga tradición migratoria que data desde el siglo XIX como Zacatecas y Michoacán. Las respuestas gubernamentales más institucionalizadas en estos estados se fortaleció paralelamente a la propia institucionalización que han alcanzado la Federación Zacatecana del Sur de California y la Federación de de Clubes Michoacanos en Illinois con base en la madurez de sus redes sociales, su participación transnacional, su capacidad de incidir económica, social y políticamente en sus comunidades de origen y de ser reconocidos como actores/agentes políticos por sus gobiernos municipales y estatales.

No todas las entidades federativas en México tienen estas organizaciones transnacionales, en gran medida porque los procesos migratorios iniciaron históricamente de manera diferenciada. Es decir, no son comparables las historias de emigración hacia los Estados Unidos, desde Zacatecas, Jalisco o Michoacán en el siglo XIX, con la historia migratoria hacia el vecino país del norte desde Veracruz o Chiapas, que se incrementa notablemente a partir de la década de 1990.

La participación transnacional de los líderes y las organizaciones migrantes han sido determinantes en las respuestas gubernamentales desde los gobiernos locales mexicanos (Imaz 2006). A su vez, estos gobiernos han propuesto diversos grados de institucionalización en su “atención a migrantes”.

Con base en el análisis detallado de seis variables (operatividad, programas y presupuestos, oficinas adicionales, relaciones exteriores, organizaciones de migrantes y fenómeno migratorio estatal) con 25 indicadores, se pueden clasificar a las OFAM en tres grados de institucionalización:

- 1) **Alto:** Michoacán, Zacatecas, Coahuila, Guanajuato, Durango, Jalisco, Estado de México y Oaxaca.
- 2) **Medio:** Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Nuevo León, Nayarit, Aguascalientes, Veracruz, Sonora, Guerrero, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Yucatán y Chiapas.
- 3) **Bajo:** Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Baja California Sur, Querétaro, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Ahora bien, en materia de relaciones exteriores, es necesario subrayar que la propia dinámica de las oficinas y programas de atención a migrantes en las entidades federativas mexicanas implican “extraterritorialidad” en los servicios gubernamentales proporcionados por estos gobiernos tales como el apostillamiento de actas de nacimiento y documentos oficiales, el traslado de restos, el trámite de visas humanitarias y de trabajadores temporales, entre otros. La emigración internacional en México conlleva, por lo tanto, a una internacionalización de los gobiernos locales por una “vía reactiva”, a diferencia de la promoción internacional “proactiva” que caracteriza a la llamada “paradiplomacia” o “diplomacia local” para insertar a los gobiernos locales en la dinámica de la globalización y promover inversiones, comercio exterior, turismo y cultura.

Esta internacionalización y extraterritorialidad es “reactiva” porque responde a demandas de los migrantes, por un lado, de servicios particularmente de protección debido a que una mayoría de ellos se encuentran en estado de vulnerabilidad por tener un *status* migratorio irregular; y, por otro lado, el activismo político de líderes y organizaciones transnacionales con conexiones gubernamentales en ambos lados de la frontera.



De esta manera, la emigración se ha convertido en uno de los temas internacionales prioritarios de los gobiernos locales en México expulsores de mano de obra, particularmente cuando han decidido establecer Oficinas de Atención a Migrantes en sus estructuras gubernamentales, pero aún más, cuando operan oficinas en el extranjero con este propósito primordial más que para la promoción de los intereses estatales en materia económica y política, establecer acuerdos interinstitucionales y hermanamientos o desarrollar “cooperación internacional descentralizada”.

## **CAPÍTULO 5.**

### **Análisis de caso: Jalisco**

En el capítulo anterior al presentar un panorama nacional de las Oficinas de Atención a Migrantes se ha situado al estado de Jalisco en un alto nivel de institucionalización debido a: la antigüedad y relevancia de su fenómeno migratorio, la consolidación de sus organizaciones de migrantes así, como los programas y servicios que ofrece para esta población. Sin embargo, el análisis anterior ubica a Jalisco con una operatividad institucional media de su actual OFAM y revela poca vinculación de la atención a migrantes con las estrategias de relaciones exteriores del gobierno estatal.

Este capítulo tiene como propósito ahondar en los intersticios de la operatividad de la atención a migrantes en el estado de Jalisco desde la incorporación de este tema a la agenda gubernamental hacia finales de la década de 1990, la evolución de las respuestas estatales en esta materia, así como sus principales alcances y límites contemporáneos.

En el primer apartado se abordan las características principales de la emigración jalisciense hacia los Estados Unidos: sus antecedentes históricos que datan del siglo XIX, así como la intensidad y diversificación de los flujos emigratorios actuales, que dan como resultado que la “diáspora” jalisciense (la población originaria de Jalisco en el exterior) en el año 2009 se calculara en 4 millones de personas.

El segundo apartado de este capítulo se dedica a la configuración de las respuestas del gobierno estatal frente a su creciente fenómeno migratorio. Se describen las razones de la incorporación de la emigración como una temática pública en la agenda gubernamental y los esfuerzos en vincular los programas de atención a migrantes con la agenda de relaciones internacionales del gobierno estatal entre 1994 y 2007. En este apartado también se contextualiza la formación de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California — la federación de clubes mexicanos más grande en los Estados Unidos— y el crecimiento de esta organización a la par de los programas federales y estatales para migrantes.

El tercer apartado, se dedica a describir la operación actual de la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE) y los Programas del gobierno de Jalisco para sus migrantes centrándonos particularmente en dos de los más exitosos: el Programa 3x1

federal y el Programa 3x1 estatal, diseñados bajo la perspectiva transnacionalista. En este apartado, se describe también la reciente inauguración de la Casa Jalisco en Illinois y la relación con la Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste de los Estados Unidos como la mayor organización jalisciense que realiza mayores actividades “políticas transnacionales”.

En la cuarta sección de este capítulo se analiza la situación que guarda actualmente la relación entre la política doméstica, la implementación de los programas de atención a migrantes en Jalisco, la emigración internacional y la agenda de relaciones exteriores del gobierno estatal. En ese sentido, se discute cómo conduce el gobierno de Jalisco su internacionalización y extraterritorialidad a través de la emigración.

### **5.1. La tradición de “ir al norte”, fenómeno migratorio estatal**

La emigración desde Jalisco hacia los Estados Unidos tiene una larga historia que incluso se remonta a los vínculos coloniales entre el occidente y norte de la Nueva España. Si bien el primer gran evento en atraer jaliscienses a los Estados Unidos fue la Fiebre de Oro en California a mediados del siglo XIX, la época de la primera oleada emigratoria jalisciense se ubica en el Porfiriato. Esto ocurrió en la década de 1870 cuando se tendieron las líneas ferroviarias que conectaban Los Altos de Jalisco, y posteriormente Guadalajara y la región occidental, con la frontera norte —primeramente con Chihuahua y más tarde la línea del Pacífico que conectaría con Sonora—. Esto permitió el establecimiento de rutas de emigración hacia el norte que perduran incluso hasta nuestros días.

La historia de la emigración desde Jalisco es muy amplia, sin embargo para su estudio puede dividirse en seis periodos:

- a) Las primeras migraciones ocurridas en el siglo XIX tienen como signo el espíritu aventurero documentado por Manuel Gamio (1931/69), si bien existen también las migraciones laborales debido a la reducción de la demanda de trabajo de las grandes haciendas jaliscienses que estaban incorporando maquinaria e industrializándose (Durand 1994). Las líneas ferroviarias construidas en el Porfiriato permitieron que decenas de jaliscienses pudieran trasladarse a la frontera norte, irse “al norte”, emplearse tanto en la propia industria ferrocarrilera y en la

agricultura en el sudoeste estadounidense, así como en las minas de extracción de metales en el medio oeste de los Estados Unidos particularmente en el área de Chicago. Esta es la base de dos destinos migratorios históricos para los jaliscienses: California e Illinois.

b) Las migraciones en el contexto de la Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial. Este periodo se caracteriza por una gran inestabilidad política y económica en México que coincide con una gran demanda de mano de obra en los Estados Unidos. Reclutadores estadounidenses promovieron la emigración laboral desde el occidente mexicano y a este flujo se sumaron también desertores de los ejércitos revolucionarios y refugiados y asilados políticos (Gamio 1931/1969).

c) Las migraciones durante la Guerra Cristera. El conflicto entre la Iglesia y el Estado mexicano que tiene raíces en la era de la Reforma juarista, se radicaliza en el occidente mexicano durante los periodos presidenciales posrevolucionarios de Álvaro Obregón y Plutarco E. Calles, quienes promovían la estricta subordinación de la Iglesia al Estado. Este conflicto provoca una nueva oleada de emigración jalisciense que incluye a cristeros, refugiados y migrantes económicos abandonando sus localidades, el territorio estatal e incluso el país.

d) El periodo Bracero (1942-1964) que implica la emigración temporal por contrato hacia el suroeste de los Estados Unidos en el marco de este acuerdo binacional. En este programa participaron 463 mil 915 jaliscienses (González Navarro 1994). La experiencia migratoria histórica acumulada y los braceros, permitieron que la emigración “al norte” comenzara a asimilarse como una actividad económica y social rutinaria en Jalisco. En ese momento, los dos grandes polos de atracción de la emigración jalisciense eran California y Texas. En el contexto del Programa Bracero comienzan a surgir entre los emigrados los primeros clubes y comités pro-pueblo para apoyar a personas necesitadas en localidades como Arandas y Jamay (Fitzgerald 2008; Guillaume 2006).

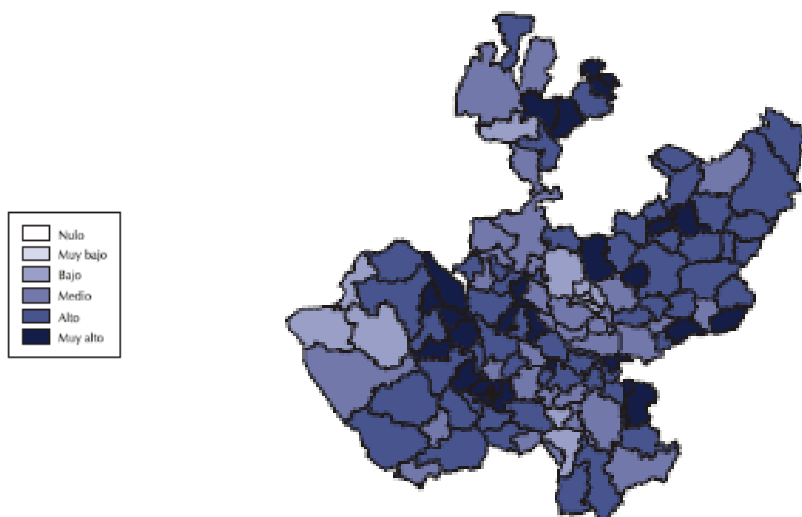
e) Los Rodinos que corresponde al periodo de la Ley Simpson-Rodino de 1986 (IRCA) que significó una amnistía masiva para migrantes indocumentados. En este periodo, un total de 4 millones de mexicanos indocumentados se legalizan y entre ellos una gran parte de jaliscienses. La IRCA favoreció el establecimiento y la

permanencia de los emigrados que se regularizan y éste es uno de los factores que incide en el crecimiento de clubes y organizaciones de migrantes jaliscienses, particularmente en dos entidades de la Unión Americana de tradición migratoria: California e Illinois.

f) La Migración Masiva desde 1987 hasta la fecha. Este periodo se caracteriza por una mayor diversificación espacial y socio-demográfica de la emigración laboral debido a las crisis mexicanas de 1976, 1982 y 1994/95. Espacialmente, la diversificación incluye nuevos orígenes y destinos. Si bien hasta la época actual, más de la mitad de los jaliscienses en los Estados Unidos podrían concentrarse en California (COEPO 2008), actualmente existen una gran diversidad de destinos de los migrantes. Estos destinos incluyen desde Alaska y el estado de Washington en la costa oeste de los Estados Unidos así como Carolina del Sur y los estados de Nueva Inglaterra en la costa oeste, hasta la provincia de Alberta en Canadá, que anualmente recibe 250 trabajadores temporales debido a un esquema negociado entre esa provincia y el gobierno de Jalisco, y 24 trabajadores más en un proyecto piloto entre los estados de Jalisco y Alberta.

Como resultado de las diversas olas migratorias hacia los Estados Unidos, Jalisco es considerado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO 2000) como una entidad situada en la “región tradicional” de emigración así como de “alta intensidad migratoria”. El siguiente mapa ilustra la magnitud de la emigración jalisciense, evidenciando no sólo la intensidad sino la dispersión geográfica de este fenómeno en todas las regiones del estado, ya que prácticamente todos los municipios presentan emigración. El CONAPO registra con datos del Censo del 2000 que en esta entidad no existen municipios con nula emigración internacional, es decir, todos cuentan con algún grado de emigración. A diferencia de la mayoría de los estados en México, un 56% del total de los municipios jaliscienses tienen “muy alta” y “alta” intensidad migratoria: 24 “muy alta” y 56 “alta” intensidad, sumando un total 70 municipios con estas características.

**Figura 5.1 Intensidad migratoria del estado de Jalisco, 2000**



Fuente: CONAPO 2000

La “diáspora” de Jalisco, es decir, su población en el exterior, es calculada por el Consejo Estatal de Población (COEPO 2009) en 4 millones. La población que nació en Jalisco y que radica en los Estados Unidos se calcula en 1 millón 420 mil y aproximadamente 2 millones 600 mil que son descendientes de jaliscienses. Estos datos se complementan con las cifras mostradas en el capítulo anterior en la Figura 4.9 donde el CONAPO establece que Jalisco tiene un stock de emigrados de 1 millón 415 mil 224 originarios de esa entidad, alcanzando el 20.8% de la población jalisciense “territorializada”, es decir, que radica en el estado. Además, los datos de los emigrados nacidos en Jalisco también se pueden confirmar observando la cantidad de migrantes de la entidad en los últimos treinta años, los datos oficiales registran más de 700 mil jaliscienses como emigrantes como se puede constatar en la siguiente Figura 5.2.

**Figura 5.2 Emigración desde Jalisco, en el periodo 1987-2002**

Periodo	1987-1992	1992-1997	1997-2002	Total absoluto (1987-2002)
Total por periodo	<b>220 957</b>	<b>280 058</b>	<b>291 657</b>	<b>701 672</b>
Migrantes circulares	136 302	114 702	127 401	
No retornados	84 655	165 356	164 256	

Fuente: Estimaciones de CONAPO 2006 con base en INEGI y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 1992, 1997, 2002.

La Figura 5.2 revela que en los quinquenios de 1992 a 1997 y 1992-2002 el número de migrantes no retornados fue mayor al número de migrantes circulares, lo que demuestra la reducción de la circularidad en la última década como parte de una tendencia nacional en la emigración de México hacia los Estados Unidos (Alba 2008). Por otro lado, es importante añadir los datos de concentración de la emigración jalisciense en la Unión Americana rescatando la tabla sobre la emisión de matrículas consulares por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Ver Figura 5.3).

**Figura 5.3. Porcentaje de emisión de matrículas consulares a originarios de Jalisco en los Estados Unidos, 2007**

California	Illinois	Texas	Arizona	Oregon	Colorado	Florida	Nuevo Mexico	Nueva York	Otros estados	% Total Matrículas 2007
66.6	7.7	5.5	2.7	1.8	1.7	0.8	0.4	0.3	12.5	100.0

Fuente: SRE 2008.

Siguiendo la Figura 5.3 se evidencia que el 66% de los jaliscienses que radican en los Estados Unidos se localizarían en California como el principal y tradicional estado destino de la emigración desde Jalisco. El segundo destino sería el estado de Illinois con 7.7% de los jaliscienses viviendo en el vecino país del norte; y el tercer destino sería el estado de Texas con 5.5%.

**Figura 5.4. Número y porcentaje de emisión de matrículas consulares a originarios de Jalisco, 2007**

Estado	Consulado	Número de Matrículas	Número de Matrículas (%)
California	Los Ángeles	25,211	27.34%
California	San Francisco	7,141	7.74%
Illinois	Chicago	7,140	7.74%
California	San Bernardino	6,006	6.51%
California	Sacramento	5,809	6.30%
California	Santa Ana	5,646	6.12%
California	San Jose	4,560	4.94%
California	Fresno	3,760	4.08%
Nevada	Las Vegas	2,873	3.12%

Fuente: SRE 2008.

Ahora bien, ya que los datos de matrículas consulares se ofrecen por circunscripción consular es necesario apuntar que la mayor concentración de jaliscienses se localiza en nueve ciudades o regiones metropolitanas como muestra la Figura 5.4. En esta tabla destaca Los Ángeles en California como el destino metropolitano tradicional con más del 27% de los jaliscienses en los Estados Unidos. En segundo lugar se ubica el área metropolitana de San Francisco, California y en tercer lugar el área de Chicago con 7.74%.

En general, los datos anteriores muestran las particularidades del fenómeno migratorio en el estado de Jalisco: antigüedad o tradición migratoria que se remonta al siglo XIX, alta participación en el Programa Bracero, emigración sostenida desde 1970 hasta la actualidad, alta intensidad migratoria en las últimas décadas, emigración internacional desde todos los municipios, destinos migratorios principales localizados en California e Illinois, así como una población de jaliscienses en el exterior que alcanzarían los 4 millones de personas e incluye a nacidos en Jalisco así como también a sus descendientes de varias generaciones.

## **5.2 La inclusión de la emigración en la agenda pública: organizando clubes**

El tema migratorio comenzó a incorporarse a la agenda gubernamental estatal durante el último gobierno priísta que gobernó la entidad a principios de la década de 1990. Dos



factores fueron determinantes: la visibilidad del fenómeno migratorio y la implementación de programas federales mexicanos para migrantes. Si bien la emigración es histórica, la importancia numérica de la emigración fue cada vez mayor a partir de la década de 1970 para el estado de Jalisco, tal como reflejan los datos mostrados en la sección anterior. Por otro lado, los programas federales mexicanos para migrantes incentivaron al gobierno estatal a formar organizaciones de migrantes en clubes y federaciones.

El último gobernador de extracción priísta, Carlos Rivera Aceves, quien fungió como interino<sup>28</sup> en el periodo 1992-1995 fue el primer gobernador jalisciense en visitar a sus emigrados en Los Ángeles, California. En el marco del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Consulado de Los Ángeles organizó reuniones esporádicas entre el gobernador Rivera y sus paisanos. Como resultado de estas reuniones en Jalisco inició la implementación del entonces programa “Solidaridad Internacional 2x1” promovido por el gobierno federal. En este programa ambos órdenes de gobierno (federal y estatal) colaboraban para una obra en su comunidad de origen aportando, cada uno, un peso adicional al peso aportado por los migrantes (Valenzuela 2006). Es importante señalar que este programa fue operado sólo en algunos estados del occidente y bajío mexicano y pusieron en marcha este programa: Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato.

Por otra parte, al finalizar este periodo sexenal se aprobó el decreto para la creación de las llamadas Casas Jalisco en el extranjero, una dimensión que va a cobrar mayor relevancia en los años posteriores y que se vinculará al fenómeno migratorio. El gobierno de Carlos Rivera Aceves concibió estas Casas como entidades “no lucrativas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover fuera del territorio nacional, las actividades industriales, comerciales, turísticas, culturales, ganaderas, agropecuarias y económicas en general del estado de Jalisco”. Se estableció que estas Casas en el extranjero serían administradas por Patronatos integrados tanto por funcionarios públicos de las Secretarías de Promoción Económica, Cultura, Turismo y Finanzas como Cámaras empresariales y asociaciones productivas jaliscienses (Decreto 1994).

---

<sup>28</sup> Tras la salida del gobernador Guillermo Cosío Vidaurri luego de las explosiones de gasolina en el sistema de alcantarillado en Guadalajara que destruyeron 8 kilómetros de calles en abril de 1992.

Tras estos primeros antecedentes, el gobierno de Jalisco desplegó una estrategia más organizada y amplia para relacionarse con sus migrantes en el periodo del primer gobierno panista de Alberto Cárdenas (1995-2001). En este periodo surgió un esquema de institucionalización de la atención a los migrantes con programas y presupuestos propios, dentro de la Dirección de Asuntos Internacionales estatal (DAI). Esta Dirección incluyó a la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior (OFAJE) creada en 1995 por recomendación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Martínez 2007). Nuevamente, en la creación de la OFAJE se reflejaron las directrices de la política federal en el sentido de que era importante que el gobierno estatal mantuviera estrecho contacto con sus emigrados.

En principio, la OFAJE incluyó el Programa de Protección así como el Programa de Donaciones Internacionales que hasta la fecha aún existen. El primero consiste en brindar apoyo y asesoría legal a migrantes y sus familiares en situación de riesgo en los Estados Unidos; el segundo, se instituyó debido a que los clubes de oriundos tramitaban desde Estados Unidos donaciones de: ambulancias, carros de bomberos, equipo de cómputo, etc., a sus comunidades de origen.

Fue en el contexto del funcionamiento de la OFAJE, que en 1995 el gobierno estatal además promovió la creación de la Federación de Clubes Jaliscienses en California con sede en Los Ángeles. La Federación reunió a aproximadamente 30 clubes de la entidad que existían en esa fecha y que se habían creado desde la década de 1960 teniendo como principal objetivo reunir ayuda de los emigrados que fuera canalizada solidariamente a la comunidad de origen.

La OFAJE en este periodo, promovió una estrategia de fomentar el vínculo del gobierno estatal con sus emigrados a través de las Semanas Jalisco y el Día del Jalisciense Ausente. Las Semanas Jalisco consisten una serie de eventos durante un fin de semana largo (jueves a domingo) para promover la cultura jalisciense ya que incluyen bailes folklóricos, muestras gastronómicas, charreadas, etc. Estas son organizadas, tanto en los principales puntos de concentración de migrantes como Los Ángeles, California y Chicago, Illinois, donde también se promovían los servicios de diversas dependencias estatales y llegan a tener una concurrencia de hasta 3 mil personas diarias, así como en diferentes países (Chile, China y Corea del Sur) para promover internacionalmente al estado bajo el lema: “Jalisco es México” (Moreno 2008).

También durante esta administración empezó a celebrarse el Día del Jalisciense Ausente desde 1997. Este es un evento anual en la tercera semana de diciembre que por años coincidió con el Día Internacional del Migrante decretado por la ONU (18 de diciembre).<sup>29</sup> Es celebrado por el gobierno estatal en coordinación con algún municipio de alta emigración para reconocer a los “hijos ausentes”. A este evento asisten los presidentes de las federaciones y clubes, presidentes municipales y, a lo largo de los años, se ha convertido junto con las Semanas Jalisco, en el principal espacio de negociación de las obras de beneficio social que se realizan en las comunidades de origen con recursos de los migrantes. Los presidentes municipales se reúnen con los miembros de los clubes y negocian las obras a realizar, así como su financiamiento.

Uno de los principales intereses del gobierno estatal fue el de institucionalizar la canalización de estas “remesas colectivas”. En la administración de Alberto Cárdenas (1995-2001) se diseñó un fideicomiso público-estatal llamado inicialmente Fideicomiso de la Raza (FIDERAZA) para canalizar las aportaciones de clubes de migrantes a proyectos productivos de micro y pequeñas empresas en las comunidades de origen. Esta fue una iniciativa estatal complementaria al entonces Programa federal Solidaridad Internacional 2x1 en el que los clubes empezaron a tener un gran interés.

Además, ya que la atención a migrantes a través de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) se encontraba vinculada a la promoción internacional estatal, durante la administración de Cárdenas Jiménez se establecieron nueve Casas Jalisco en los Estados Unidos y seis más en otros países. Estas Casas, estaban dedicadas a promover el comercio exterior y en un principio eran operadas por un Patronato que representaba a las principales cámaras de comercio. En 1998, se reemplazaron los Patronatos en marcha desde tres años antes, por el establecimiento de *JalTrade* como el Instituto de Comercio Exterior que coordinaría a estas casas.

La continuación de las Casas Jalisco, los Programas y actividades para migrantes creados durante ese sexenio, se consolidaron durante el gobierno de Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) y su gobernador interino Gerardo Octavio Solís Gómez (2006-2007). Se mantuvo a la OFAJE en la Dirección de Asuntos Internacionales, si bien se cambió su

---

<sup>29</sup> En el año 2009, se decidió cambiar la fecha del evento hasta el 15 de enero de 2010 debido a que tras las elecciones de 2009, los nuevos presidentes municipales tomaron posesión de su cargo en enero 2010.

nombre por Coordinación de Protección al Jalisciense en el Extranjero (CPJE)<sup>30</sup> y se lograron mayores resultados, tanto en el número de clubes como en el número de obras. Los clubes pasaron de ser 44 en el periodo 1995-2000 (de los cuales 30 se localizaban en California) a ser 169 en el periodo 2001-2007 (de los cuales 139 se conformaron en California).

En la administración de Ramírez Acuña de 2001 a 2006, FIDERAZA se convirtió en la base para el Programa Por Mi Jalisco. Este fideicomiso fue administrado por el Banco Nacional de México (Banamex) además contaba con aportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y Nacional Financiera a través de la Tarjeta RazaExpress como una tarjeta de debito para envío de remesas. El Programa “Por Mi Jalisco” es operado actualmente por la Secretaría de Promoción Económico a través del FIDEICOMISO Por mi Jalisco que tiene el objetivo de apoyar a los jaliscienses en los Estados Unidos dedicados al ámbito empresarial, para invertir en proyectos productivos en Jalisco. El gobierno estatal aporta un 30% de la inversión o hasta 300 mil pesos y apoya con la formulación del proyecto, el plan de negocios y acompañamiento durante cuatro años. El Fideicomiso ha llegado a tener 12 millones de pesos. Es importante señalar que este Programa no fue tan exitoso como los Programas federales 2x1 y 3x1 para inversión de remesas en comunidades de origen de los migrantes.

El Programa Solidaridad Internacional 2x1 operó durante la década de 1990. Era un programa piloto de coinversión del gobierno federal, gobierno estatal y un club de migrantes para obras de infraestructura en localidades mexicanas expulsoras de migrantes. El Programa 3x1, desde el año 2002 es un programa nacional encabezado por la Secretaría federal de Desarrollo Social (SEDESOL) que incluye la participación con el 25% de los tres órdenes de gobierno en México (federal, estatal y municipal) sumando 75% del costo total de una obra en una comunidad migrante, mientras que el 25% restante es aportado por los migrantes organizados en clubes u otras formas asociativas

En el caso de Jalisco, los programas de atención a migrantes estatales han ido aparejados a la ejecución y resultados de los programas federales. No sólo es el caso del 3x1, sino también del Programa de Salud “Vete Sano, Regresa Sano” y el Programa

---

<sup>30</sup> En el periodo 2001 a 2006, la Dirección de Asuntos Internacionales incluye a la Coordinación de Protección al Jalisciense en el Extranjero (CPJE) que otorga los servicios de apoyo y protección consular a los migrantes jaliscienses (Oficio DAI/848/2008).

Binacional de Educación Migrante (PROBEM), diseñados por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública federales, y realizados en coordinación con sus contrapartes estatales.

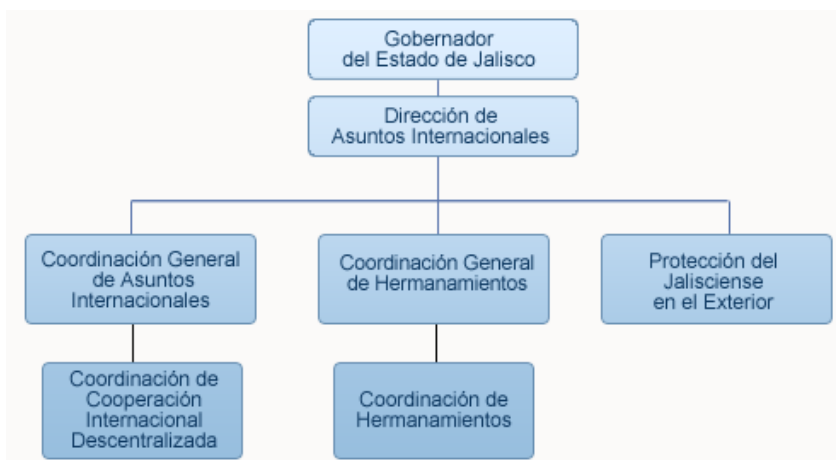
En materia educativa migrante en el periodo de Ramírez Acuña, durante cuatro años, Jalisco obtuvo el primer lugar nacional en la expedición de documentos de transferencia educativa en el marco del PROBEM alcanzando los 10 mil documentos anuales en 2005 y, desde entonces hasta la fecha actual ha coordinado este programa nacionalmente. Incluso esta experiencia, fue importante como antecedente a la creación de la Dirección de Relaciones Internacionales en la SEP Jalisco que actualmente promueve y gestiona intercambios académicos al extranjero en los diferentes niveles educativos.

### **5.3 Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE)**

La institucionalización progresiva de la política de atención a migrantes en Jalisco durante dos sexenios, en el marco de las relaciones internacionales del estado con la nueva administración del gobernador Emilio González Márquez desde 2007, tiene importantes retrocesos en la congruencia de la estrategia internacional estatal. La primera decisión importante en esta materia fue separar la atención a migrantes de los asuntos internacionales estatales. Se creó una nueva Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero independiente y paralela a la Dirección de Asuntos Internacionales. La intención primordial del gobernador era tener una relación más estrecha con los emigrados, especialmente aquellos organizados. Incluso, durante los dos primeros años del gobierno la DAI mantuvo el Programa de Protección a Jaliscienses en el exterior debido a que esta área requiere una gran coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y su red consular como puede apreciarse en la Figura 5.5.

En la DAI, la coordinación de Protección al Jalisciense en el Extranjero tenía como objetivo dar apoyo y asesoría en los casos de protección consular tales como repatriación y localización de personas, traslado de restos, asesorías legales y gestión de donaciones de extranjeros en favor de jaliscienses, así como del seguimiento al programa temporal de trabajadores jaliscienses en el exterior (DAI 2007).

**Figura 5.5 Estructura organizacional de la Dirección de Asuntos Internacionales, 2007-2009**



Fuente: DAI 2009.

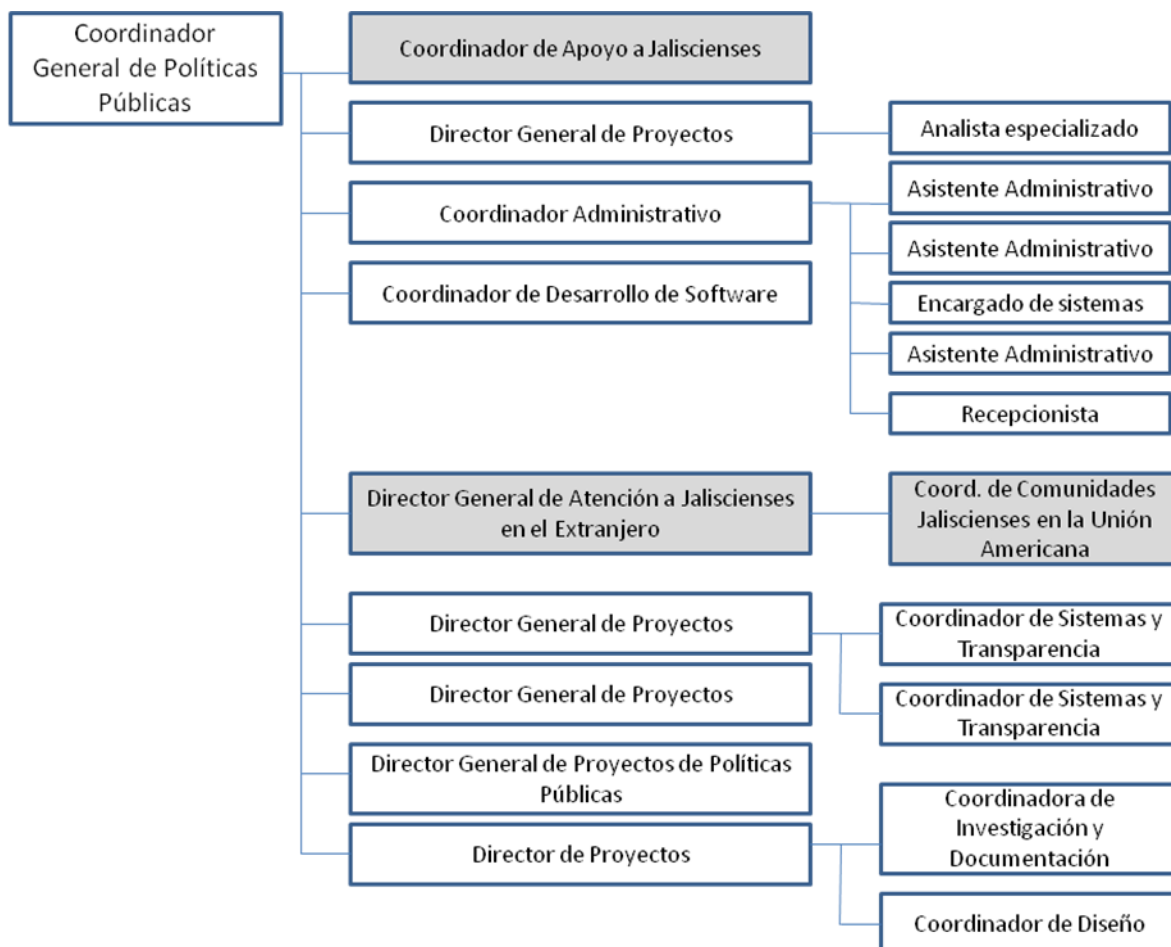
Actualmente, la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (DAJE) depende de la Coordinación General de Políticas Públicas del gobernador en principio; al separarse de la DAI, la intención era crear un Instituto Estatal de Migración y también establecer oficinas en el exterior de las cuales se ha puesto en operación una en Chicago a partir de octubre de 2009. Igualmente a partir de ese año, la DAJE ya incorporó al Programa de Protección y de Donaciones Internacionales antes en la DAI.

### **5. 3.1 Objetivos y estructura institucional**

El objetivo general de la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (DAJE) es: “Impulsar la participación organizada de los jaliscienses en el exterior como protagonistas de su propio desarrollo para mejorar la calidad de vida de sus comunidades de origen” (SEPLAN Jalisco 2009a). Este objetivo refleja la experiencia en los sexenios anteriores en los que dominaron los programas para aprovechamiento de remesas colectivas (2x1, 3x1 y “Por Mi Jalisco”) y que se realizaron a través del esquema de clubes y federaciones particularmente en el área de Los Ángeles, California. En ese sentido, la pretensión mayor de la DAJE es que “los jaliscienses en el exterior” (denominación que incluye a emigrados nacidos en Jalisco documentados e indocumentados así como a descendientes de

jaliscienses) participen de manera “organizada” siendo “protagonistas de su propio desarrollo” y que realicen acciones para “mejorar la calidad de vida de sus comunidades”.

### 5.6 Estructura de la Coordinación de Políticas Públicas, estado de Jalisco



Fuente: Coordinación General de Políticas Públicas del Estado de Jalisco (2010)

El objetivo planteado por la DAJE es concreto y su estructura institucional es sencilla. La Coordinación General de Políticas Públicas donde se ubica la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero tiene en su organigrama únicamente a tres funcionarios que realizan actividades de atención a los jaliscienses en el exterior. Un director y dos coordinadores: coordinador de apoyo a jaliscienses (que continúa ejerciendo las actividades de protección y donaciones internacionales que antes se ubicaban en la DAI) y un coordinador de comunidades jaliscienses en la Unión Americana.

No obstante, el organigrama de la Figura 5.6 no refleja adecuadamente una división de las tareas ni en la Coordinación de Políticas Públicas ni en la DAJE. En general existen puestos repetitivos (tres directores generales de proyectos, un director general de proyectos de políticas públicas y un director de proyectos). En materia de atención a migrantes, jerárquicamente la Coordinación de Apoyo a Jaliscienses en el Exterior depende directamente del Coordinación de Políticas Públicas y se sitúa a la par que la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero de la cual sólo depende la Coordinación de Comunidades Jaliscienses en la Unión Americana.

La Coordinación de Apoyo a Jaliscienses en el Exterior tiene a su cargo el Programa con el mismo nombre que incluye actividades de protección tales como traslado de restos, asesoría a deportados y repatriados, pensiones alimenticias, etc. así como donaciones internacionales. Por su parte, tanto el Director de Atención a Jaliscienses en el Extranjero, como la Coordinación de Comunidades Jaliscienses en la Unión Americana, se enfoca en la relación con federaciones y clubes como en la cooperación intergubernamental con las distintas instancias y órdenes de gobierno para la operación del resto de los programas, particularmente la Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco, como se observa a continuación.

### **5.3.2 Programas y servicios estatales para migrantes**

Es importante subrayar que, en materia de programas de atención a su comunidad migrante y servicios, Jalisco opera tanto programas federales como programas estatales a los cuales otorga la misma importancia. Los programas operados únicamente por instancias estatales son únicamente tres: el Programa de Apoyo a Jaliscienses en el Exterior, el Programa 3x1 Estatal y el Programa de Clubes y Federaciones. Por otra parte, los Programas operados en coordinación entre instancias estatales y federales son los siguientes: el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), el Programa de Salud Migrante (antes Vete Sano, Regresa Sano) y el Programa 3x1.

Todos estos programas, con excepción del Programa de Clubes y Federaciones que inició en la administración actual, llevan operando en promedio 10 años. En ese sentido, ya existe una experiencia adquirida entre los funcionarios que los implementan y en general se



caracterizan por tener una buena coordinación y cooperación intergubernamental horizontal y vertical. La horizontal es aquella donde participan instancias del mismo gobierno estatal, por ejemplo el Programa de Apoyo al Jalisciense Ausente requiere coordinarse y cooperar con el Registro Civil del Estado para otorgar facilidades a migrantes en la obtención de Actas del Registro Civil y correcciones en caso de errores en las mismas.

La coordinación y cooperación vertical implica que las instancias de los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) se involucren en la operación de programas, tal es el caso del Programa 3x1. Con reglas de operación federal este programa establece claramente los ámbitos de competencia y responsabilidades de cada una de las instancias (gobierno municipal, Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco y Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social federal en Jalisco).

#### **5.3.2.1 Programa de Apoyo a Jaliscienses en el exterior**

Este programa es operado por la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior que tiene como objetivo ofrecer servicios para la protección de los jaliscienses y apoyar el trámite de donaciones internacionales y certificados de origen. Como se estableció anteriormente, estos servicios los ha ofrecido el gobierno estatal desde la instalación de la OFAJE en 1994 y posteriormente en la CPJE en la Dirección de Asuntos Internacionales. En ese sentido ya existe una gran experiencia en la atención a este tipo de casos y existe una demanda sostenida de estos servicios, si bien los funcionarios han cambiado. Por ejemplo, durante 2009, la DAJE atendió un número aproximado de 60 casos de repatriaciones de cuerpos y brindó apoyo económico a 200 deportados para regresar a sus municipios de origen.

En los servicios de protección se incluyen el traslado de restos, la asesoría legal, la atención a casos de deportados, etc. Estos servicios se ofrecen en coordinación con las instancias de protección de la Secretaría de Relaciones exteriores (ya sea en los consulados donde o en la delegación de SRE en Jalisco). Si bien la delegación de SRE en Jalisco no conoce todos los casos de protección consular a jaliscienses en el extranjero, los casos que conoce y que pueden ser apoyados por el gobierno estatal son canalizados a la DAJE. Por ejemplo, la DAJE ofrece apoyos económicos para ciertos casos como el traslado de restos

desde el Aeropuerto de Guadalajara o Puerto Vallarta hasta la comunidad de origen; igualmente ofrece apoyo económico para transporte en camión a migrantes deportados o que han desistido de su intento de cruzar la frontera y se encuentran en localidades fronterizas tales como Nogales, Cd. Juárez o Tijuana y que desean retornar a su comunidad de origen.

En materia de “donaciones internacionales”, la DAJE se encarga de facilitar los trámites de importación libre de impuestos de donaciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a localidades de origen de los migrantes tales como ambulancias, equipo médico, motobombas, autobuses escolares, etc. Estas donaciones son recibidas en su mayoría por autoridades municipales conseguidas por sus clubes de migrantes en Estados Unidos, sin embargo en algunas ocasiones también son recibidas en Jalisco por organizaciones de la sociedad civil. Durante el año 2009, la DAJE tramitó donaciones internacionales por más de 7 millones de pesos.

Además, también como parte de este Programa de Apoyo, la DAJE ofrece el servicio de “certificados de origen”. Esto implica gestionar que los gobiernos municipales provean un documento con fotografía. Las autoridades municipales pueden expedir estos certificados que sirven como identificación a migrantes jaliscienses indocumentados con el fin de que éstos puedan tramitar ante los consulados en Estados Unidos sus matrículas consulares presentando adicionalmente su acta de nacimiento. Estos certificados son esenciales como documentos con fotografía para los migrantes que carecen por completo de identificaciones.

### **5.3.2.2 Programas en materia educativa, de salud y productiva**

La DAJE también sirve de enlace con otros Programas para Migrantes que operan otras dependencias del gobierno estatal tales como: el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) en la Secretaría de Educación Estatal, los Programas de Salud Migrante operados por la Secretaría de Salud del Gobierno de Jalisco y el Programa “Por mi Jalisco” en la Secretaría de Promoción Económica.

El Programa Binacional de Educación Migrante México – Estados Unidos (PROBEM) es un mecanismo de cooperación binacional operado en Jalisco por la SEP

estatal teniendo como objetivo asegurar la continuidad de la educación de los niños migrantes que cursan una temporada del año escolar en México y otra temporada en Estados Unidos.

Este programa tiene cuatro ejes: 1) acceso a la escuela en México y en Estados Unidos ayudando a la revalidación de estudios, 2) promoción del intercambio de maestros entre Estados Unidos y México especialmente en verano, 3) apoyos educativos y culturales que comprende herramientas técnico-pedagógicas adecuadas a las necesidades educativas de la población migrante y dirigidas específicamente a estos niños y jóvenes; 4) información y difusión de oferta educativa para migrantes y el PROBEM entre padres de familia, alumnos, docentes y administradores escolares (SEP-DGRI 2009).

Jalisco ha mantenido su liderazgo en el PROBEM con el mayor número de documentos de transferencia educativa para migrantes así como en intercambio de profesores entre México y los Estados Unidos. Durante un largo periodo que culminó en 2010, Jalisco estuvo a cargo a cargo de la coordinación nacional de este programa con el resto de las entidades federativas mexicanas.

**Figura 5.7 Estadísticas del PROBEM a nivel primaria, Jalisco 1999-2007**

	1999-2000	200-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
<b>Nacionales provenientes de EUA sin docto. de transferencia</b>	2671	961	2719	1422	575	619	631	878
<b>Nacionales provenientes de otros países</b>	0	13	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Alumnos que se dirigen a los EUA con docto. de transferencia</b>	75	0	551	131	426	175	182	173
<b>Total de Alumnos provenientes de EUA</b>	S/datos	s/datos	3107	1589	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Extranjeros</b>	35	4	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Total</b>	2787	1027	3658	1720	1026	1013	1056	1426

Fuente: SEP (2009)

**Figura 5.8 Estadísticas del PROBEM a nivel secundaria, Jalisco periodo 1999-2007**

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Nacionales provenientes de EUA sin docto. de transferencia	558	170	634	363	156	402	428	394
Nacionales provenientes de otros países	11	0	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
Alumnos que se dirigen a los EUA con docto. de transferencia	26	0	165	96	346	162	173	152
Total de Alumnos provenientes de EUA	s/datos	s/datos	894	451	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
Extranjeros	11	2	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Total</b>	<b>635</b>	<b>222</b>	<b>1059</b>	<b>547</b>	<b>508</b>	<b>655</b>	<b>714</b>	<b>696</b>

Fuente: SEP (2009)

La Secretaría de Salud de Jalisco opera los programas federales de Salud Migrante (antes programa “Vete Sano, Regresa Sano”). A partir del año 2008, en la Procuraduría Social de la Secretaría de Salud se opera un Programa específico llamado “Atención a migrantes jaliscienses”. El objetivo de este programa es: “establecer mecanismos de apoyo y coordinación entre el Gobierno de Jalisco, a través de la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Extranjero entre otras dependencias, a fin de brindar apoyo legal a los Jaliscienses, que se encuentren en situación migratoria en Estados Unidos. Asimismo, asesorar a las familias de los mismos, que se encuentren en el estado, respecto a cualquier asunto jurídico que con motivo de la migración se haya generado en el orden familiar, civil y mercantil”.

En ese sentido, el objetivo es brindar asesoría y gestiones para el acceso a servicios legales y de salud en Jalisco en coordinación con la DAJE. Particularmente, apoyar a la incorporación de familiares de migrantes al esquema federal del “Seguro Popular”, gestionar repatriación de migrantes enfermos y la incorporación al Programa de Salud para el Migrante que incluye la difusión del uso de una cartilla especial para los migrantes y sus familiares, particularmente aquellos que son trabajadores temporales en Estado Unidos y retornan periódicamente a Jalisco por lo que tienen necesidades especiales de detección temprana de ciertas enfermedades tales como Tuberculosis, Diabetes y VIH Sida, además

de la prevención de enfermedades infectocontagiosas a través del uso del sistema de vacunas mexicano.

Es importante subrayar que los programas en materia de salud para migrantes, a diferencia del PROBEM en materia educativa, no han tenido una continuidad a partir de la conclusión del sexenio federal en 2006. Los presupuestos que se designan a los estados en esta materia han variado año con año, y no existen evaluaciones de sus resultados.

Un tercer programa que opera en Jalisco en la Secretaría de Promoción Económica es el Programa “Por Mi Jalisco”. Como se señaló anteriormente este programa funciona desde hace más de 10 años a través de un Fideicomiso para que los migrantes inviertan en Proyectos Productivos. El Programa tiene un presupuesto estatal designado de aproximadamente 6 millones de pesos cada año. A la fecha, tiene operando 12 proyectos productivos (SEPLAN Jalisco 2010).

El Programa “Por Mi Jalisco” no ha sido tan exitoso como los programas 3x1 que se describe a continuación. Por esta razón actualmente el gobierno estatal está buscando reemplazarlo por alianzas empresariales de migrantes con los sectores más productivos en Jalisco tales como: el sector ganadero, el sector agro-industrial, el sector joyero y el sector médico para promover el turismo médico de connacionales radicados en los Estados Unidos y de extranjeros. En el marco de las celebraciones del Jalisciense Ausente en 2010, las cámaras de comercio de Jalisco de los sectores antes mencionados presentaron las áreas de oportunidad para negocios que están desarrollando de tal manera que los líderes migrantes empresariales interesados puedan integrarse y aliarse con estos sectores estratégicos de la economía estatal.

### **5.3.2.3 Programa 3x1 Federal**

El programa federal 3x1 es “todo un éxito” en Jalisco. Como se mencionó líneas atrás inició como Programa Solidaridad 2x1 a mediados de la década de 1990 y a partir del año 2002 se transformó en Programa 3x1 con la participación del gobierno federal, estatal, municipal y club de migrantes. Este Programa por acuerdo del Consejo de Validación y Atención a Migrantes en Jalisco (COVAM) actualmente desarrolla obras de “infraestructura básica” en las comunidades de origen de los migrantes tales como:

pavimentación de calles, drenaje, alumbrado público, etc. Los clubes de migrantes aportan 25% del costo de la obra, y los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) aportan 25 % cada uno. Así por cada peso que aportan los migrantes se suman otros 3 pesos, con lo que se reúne el 100% del costo de la obra.

En los últimos cinco años, Jalisco ha operado entre 50 y 80 millones de pesos anuales en este Programa, así se posiciona en el primer lugar nacional en implementación del 3x1. Incluso en 2008, Jalisco superó las 800 obras anuales bajo este esquema de cofinanciamiento como puede observarse en la Figura 5.10. En el año 2000 con el programa Solidaridad 2x1 apenas pudieron realizarse 11 obras en el mismo número de municipios. Sin embargo, cuando el 3x1 se institucionalizó en el ámbito federal a partir del año 2002 comenzó a incrementar significativamente el número de obras, el número de municipios participantes, el número de clubes migrantes así como los recursos destinados a este programa.

Los funcionarios atribuyen el éxito del programa al “efecto imitación” entre los clubes de migrantes, es decir, que al ver que muchos clubes se organizan en los Estados Unidos y llevan a cabo obras en sus comunidades de origen, eso funciona como incentivo para la formación de nuevos clubes. Todos los municipios de Jalisco han participado prácticamente en el Programa 3x1, con excepción del municipio de la capital, Guadalajara, que tiene acceso a mayores fuentes de financiamiento para el desarrollo de obras de infraestructura; el resto de los municipios en el interior del territorio estatal conocen el programa y han potenciado su realización.

Clubés antiguos (creados en la década de 1960) y clubes nuevos (creados a partir del año 2000) participan activamente en el programa. Clubés con amplia o reducida membresía participan. Todos están interesados en recaudar fondos en los Estados Unidos a través de diversas actividades: kermesse, fiestas, viajes, bailes, rifas, torneos deportivos, fiestas de alberca, etc. Actualmente entre los eventos de mayor recaudación se encuentran los concursos de belleza, las subastas y los viajes a Las Vegas desde Los Angeles, California. Estas actividades permiten, por un lado, la recreación del sentido de pertenencia a la comunidad de origen entre diferentes generaciones de migrantes y sus descendientes; por otra parte, permiten la recaudación de fondos para participar en un programa

“transnacional” por excelencia como el Programa 3x1 que tiene efecto en la comunidad de origen.

Para participar, los clubes requieren registrarse como organizaciones no lucrativas (*non profit organization*) en los Estados Unidos. Este registro no se niega a aquellos miembros de clubes con situación migratoria irregular, todos los migrantes indocumentados o regularizados pueden crear clubes. Además, el registro requiere que se establezcan estatutos para el nombramiento y renovación de la mesa directiva de los clubes.

Estas prácticas políticas dentro de los clubes, que también funcionan en las Federaciones, son esenciales para el fortalecimiento de las prácticas transnacionales. Los miembros de clubes y federaciones comienzan a desarrollar prácticas políticas en los Estados Unidos. Se requiere también que formen un “club espejo” en la comunidad de origen y también que desarrollen prácticas transnacionales a través del programa 3x1 en sus localidades de origen.

El programa 3x1 implica además el “empoderamiento político” de los migrantes. Para poder llevar a cabo una obra en la comunidad, los migrantes asociados en un clubes registrado en los Estados Unidos y sus familiares en la comunidad de origen reunidos en un “club espejo” deben negociar con su presidente municipal y supervisar que la obra se lleve a cabo en los términos acordados. De esta manera, los migrantes se visibilizan como actores políticos frente a sus autoridades en México (gobierno municipal, estatal y federal) y al mismo tiempo como “agentes de desarrollo” en sus comunidades de origen.

Existen lineamientos específicos federales y estatales sobre el tipo de obras que se pueden realizar de tal manera que dichas obras generen condiciones para el desarrollo. La Secretaría de Desarrollo Social en Jalisco, a través del COVAM ha impulsado que las obras del Programa 3x1 sean exclusivamente para “infraestructura básica” que permita atender los rezagos en las comunidades en esta materia. Además, se otorga prioridad a dar continuidad de obras que hayan sido apoyadas en el pasado. Así, una obra de más de 4 millones de pesos como un hospital, un mercado o una escuela preparatoria, puede ser apoyada durante tres o cuatro años continuos por el programa 3x1 en diferentes etapas. Estos “candados” en las obras que pueden autorizarse han sido implementados ya que las propias prácticas transnacionales de los migrantes mexicanos y particularmente los

jaliscienses en primer término se concentran en el ámbito religioso, tales como: fiesta patronal, remodelación y mejoras al templo, etc.

<b>Figura 5.9 Localidad ganadora “Día del Jalisciense Ausente”</b>	
<b>Año</b>	<b>Nombre del municipio o localidad</b>
2009	Atotonilco “El Alto”
2008	Acatic
2007	De Gollado
2006	Poncitlán
2005	Magdalena
2004	Marinos de San Miguel

Elaboración propia con base en información proporcionada por la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California.

Los factores de crecimiento vertiginoso en el número de clubes de migrantes, el número de obras, los municipios participantes y, al mismo tiempo, las restricciones de la aplicación del Programa federal 3x1 sólo para obras de infraestructura básica así como a obras con mayor impacto en el desarrollo comunitario tales como escuelas y centros de salud, dieron origen a una alternativa desde el propio gobierno de Jalisco a partir de 2007: el Programa 3x1 estatal que se describe a continuación.

#### **5.3.2.4 Programa 3x1 Estatal**

En la nueva administración de Emilio González Márquez se aprovechó el éxito del Programa 3x1 federal para crear un esquema desde el gobierno estatal que fuera más flexible y que pudiera canalizar el impulso de las diversas iniciativas generadas en los clubes de migrantes y las federaciones. El Programa 3x1 estatal incluso copia el nombre del Programa federal porque en principio desea operar de la misma manera y con base en la experiencia de ese programa en Jalisco, la dependencia que lo opera es la Secretaría de Desarrollo Humano que fue creada *ex profeso* en esta administración para mantener y mejorar el Índice de Desarrollo Humano en la entidad coincidiendo con las metas del



milenio impulsadas desde la ONU, particularmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El actual titular de la Secretaría de Desarrollo Humano de Jalisco anteriormente fue delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal así su experiencia en el Programa 3x1 federal se traslada al diseño del 3x1 estatal.

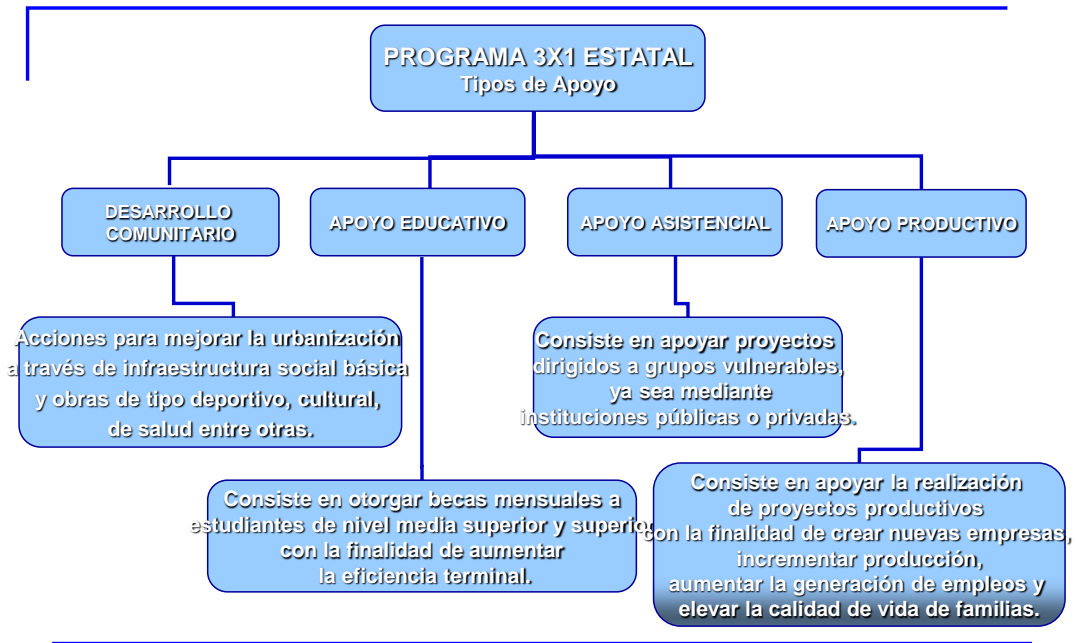
El 3x1 estatal funciona bajo un esquema de cofinanciamiento distinto. El gobierno de Jalisco aporta 40% del costo total del proyecto, 30% el gobierno municipal y 30% el club de migrantes. Además, se da cabida a iniciativas que por sus características no serían sujetas de aprobación en el esquema del 3x1 federal. En el 3x1 estatal existen cuatro formas de apoyo.

El primer tipo de apoyo es desarrollo comunitario que puede incluir obras de todo tipo, por ejemplo deportivas, culturales, educativas, de salud, etc. La segunda opción es el apoyo productivo para creación de empresas con inversión migrante así como proyectos productivos que permitan generar empleos. Un tercer tipo de apoyo es el educativo que consiste en becas a estudiantes en comunidades migrantes para concluir estudios en educación media superior y superior. El cuarto es apoyo asistencial que está dirigido a grupos vulnerables e incluye por ejemplo: donación de cobijas en época de invierno, sillas de ruedas para discapacitados, lentes, despensas, etc. Los dos primeros se clasifican como “apoyo básico” y los últimos dos como “apoyo comunitario” (Ver Figura 5.11).

**Figura 5.10 Evolución 3x1 en Jalisco, 2000-2008**

<b>Año</b>	<b>Obras</b>	<b>Municipios participantes</b>
<b>2000</b>	11	11
<b>2002</b>	96	29
<b>2003</b>	180	46
<b>2004</b>	456	87
<b>2005</b>	808	96
<b>2006</b>	461	88
<b>2007</b>	532	119
<b>2008</b>	813	112

Elaboración propia con base en información proporcionada por la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California.



**Figura 5.11 Programa 3x1 Estatal**

Fuente: Secretaría de Desarrollo Humano, Jalisco 2008

El gobierno de Jalisco otorga hasta 1 millón 500 mil pesos para proyectos de desarrollo, esto implica que pueden desarrollarse obras con un costo total de hasta 3 millones 750 mil pesos. Este programa inició operación en 2007. En el primer año la inversión estatal en este programa fue de 94 millones 307 mil 603 pesos con un total de 546 proyectos de los cuales 361 estaban clasificados como “apoyo básico” y 185 fueron de “apoyo comunitario”. En 2007 el programa operó proyectos en 113 municipios.

Durante 2008, el gobierno estatal invirtió 89 millones 432 mil 344 pesos en obras realizadas en 106 municipios. Los gobiernos municipales aportaron 67 millones 707 mil 417 pesos y los clubes de migrantes una cantidad igual con lo que el valor total de la inversión en el Programa 3x1 estatal durante 2008 fue de 224 millones 487 mil 164 pesos. A partir de 2007, una de las formas de incentivar la participación en el programa 3x1 estatal

es que la localidad y el club migrante que lleven a cabo más y mejores proyectos durante el año pueden ser candidatos a ser sede del Día del Jalisciense Ausente.

#### **5.3.2.5 Programa “Clubes y Federaciones”**

El Programa principal de la DAJE es “Clubes y Federaciones”, que tiene como fin promover la organización de los jaliscienses que radican en el exterior “con el objetivo de contribuir a la unión y desarrollo de las comunidades que vive en los Estados Unidos y fomentar el desarrollo de sus miembros. Muchas de sus actividades no sólo contribuyen al desarrollo económico, político y social de los jaliscienses, sino también “promueven la solidaridad con sus comunidades de origen, fortalecen la unión y ayudan a preservar la identidad” (Gobierno del Jalisco, 2008).

Como parte de este programa, la DAJE ofrece “Talleres de Planeación Estratégica y Administración Básica para Clubes y Federaciones” para mejorar la institucionalidad de estas organizaciones que se pretende que se profesionalicen y se conviertan en “instituciones sólidas y bien estructuradas, conservando también el ambiente de amistad y camaradería entre sus miembros”.

Llama la atención que la DAJE en el sistema de indicadores de gobierno estatal de la Secretaría de Planeación estatal (SEPLAN) tiene sólo un indicador básico de su funcionamiento: *número de clubes* como se muestra en la Figura 5.12.

**Figura 5.12 Indicadores de la DAJE**

<b>Eje:</b>	Desarrollo Social	<b>Año:</b>	2009
<b>Programa:</b>	Desarrollo Humano y Social Sustentable		
<b>Subprograma:</b>	Atención a migrantes		
<b>Dependencia:</b>	Coordinación General de Políticas Públicas		
<b>Mes:</b>	10		
<b>Cumplimiento de la meta:</b>	86%	<b>Avance con respecto a 2008:</b>	103%

Número de clubes de oriundos Jaliscienses en el exterior					
Este indicador se refiere a los Jaliscienses radicados en Estados Unidos organizados en Clubes y/o Federaciones.					
2006	2007	2008	Valor Actual 2009	Meta 10 2009	Meta Dic2009
181	220	290	301	350	350

Unidad de Medida: Certificacione(s)  
 Nota: El incremento en el indicador se debe a la participación activa de los jaliscienses en el exterior mediante los clubes, a través de los eventos y actividades de las Semanas Jalisco.

Fuente: SEPLAN Jalisco (2009b)

El número de clubes se ha incrementado notablemente entre 2006 y 2009 casi duplicándose. Esto se explica tanto por la iniciativa de la DAJE en la formación y capacitación para clubes y federaciones así como por la operación de los programas de coinversión de remesas con gran éxito en Jalisco (Programa 3x1 federal y Programa 3x1 estatal). Además, como se señala en la nota al pie de página de este formato, el gobierno estatal a través de la estrategia de las Semanas Jalisco realizadas en Estados Unidos también promueve y reconoce a los clubes y las federaciones.

Anualmente se llevan a cabo 3 Semanas Jalisco en Estados Unidos en coordinación con las Federaciones. En julio se realiza la Semana Jalisco en Los Ángeles con la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, en la que también participa la Federación del Norte de California. En agosto tiene lugar la Semana Jalisco en el estado de Washington. En septiembre se realiza la Semana Jalisco en Illinois en coordinación con la Federación Jalisciense del Medio Oeste. Generalmente estos eventos tienen como eje central los concursos de reinas de belleza que representan a los clubes migrantes, también

las Semanas Jalisco incluyen reuniones entre funcionarios gubernamentales (incluyendo al propio gobernador) y presidentes de federaciones y clubes así como reuniones de negocios.

Los eventos como la Semana Jalisco así como la celebración del Día del Jalisciense Ausente que se efectúa en la segunda semana de diciembre o enero en la localidad que haya realizado mayores obras con financiamiento de sus migrantes a través de los Programas 3x1 federal y estatal, son las estrategias principales del gobierno estatal para incentivar la organización de sus migrantes, el transnacionalismo y la formación de “diáspora”.

### **5.3.3 Casa Jalisco en Illinois**

En octubre de 2009, el gobierno estatal inauguró la Casa Jalisco en el Medio Oeste de los Estados Unidos en coordinación con la Federación Jalisciense del Medio Oeste y el gobierno de la ciudad de Melrose Park, Illinois. Para la instalación de esta Casa el gobierno estatal adquirió una propiedad de ocho mil 700 metros cuadrados con un costo de un millón 460 mil dólares. La Casa del Gobierno de Jalisco se ubica en Melrose Park, Illinois, “Corporate King of the Suburbs” (el rey corporativo de los suburbios). Considerando que los jaliscienses en el área metropolitana de Chicago suman alrededor de 400 mil, el gobierno instaló la Casa que se proyecta que en 2011 podrá ofrecer los servicios que se incluyen en la figura 5.13.

### 5.13 Propuesta de Estructura para una Casa Jalisco



Fuente: DAJE (2008)

Durante 2011 también el gobierno estatal tiene planeado poner en operación la Casa Jalisco en California en coordinación con la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California. Este proyecto se ha retrasado debido a una serie de conflictos internos en esa Federación desde 2008. En ese sentido, el gobierno estatal en 2009 prefirió dar prioridad a Chicago. Durante este año, el gobernador González Márquez sólo asistió a la Semana Jalisco en esa región y no acudió a las que se celebraron en Los Ángeles y Seattle.

### 5.4 Política jalisciense, transnacionalismo migrante y relaciones exteriores

El estado de Jalisco por sus indicadores de relaciones exteriores de gobiernos locales registrados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como en los primeros estudios sobre esta temática en México (Schiavon 2006 y Dávila et al 2008) se ubican como un ejemplo mexicano en esta materia. Los datos de la SRE muestran que Jalisco y su Dirección de Asuntos Internacionales creada desde 1995 y que ha gozado de trascendencia sexenal durante tres gubernaturas, tiene los más altos resultados en materia de acuerdos interinstitucionales (88 hasta la fecha actual). Estos acuerdos incluyen materias muy diversas que van desde asuntos comerciales hasta asuntos educativos, a distintos órdenes de

gobierno, que incluyen no sólo al gobierno estatal sino también un creciente número de municipios, así como con las más diversas entidades internacionales: organismos internacionales especializados, empresas, provincias o estados, ciudades, universidades, etc.

Por otro lado, la vinculación y atención a migrantes se realiza desde la Dirección de Atención a Jaliscienses en el exterior que tiene como prioridad aumentar el número de clubes y la canalización de remesas colectivas a través de los esquemas 3x1. Sin embargo, la estrategia de la relación del gobierno estatal con las federaciones y los clubes no ha funcionado adecuadamente particularmente en California.

La Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California es la más antigua y la que ha llegado a tener más clubes en 2008. En ese año, superó los 160 clubes de migrantes. Es una cifra récord en comparación con otra importante organización en la misma región como lo es Federación de Clubes Zacatecanos que ha llegado a tener hasta 65 clubes. En general, los clubes y las organizaciones en California crecieron muy rápido en el contexto de la política federal hacia la diáspora y el discurso de los héroes impulsado por Vicente Fox así como la operación del Programa 3x1 federal.

Sin embargo, a partir del año 2008 ha habido una transformación sustantiva en las grandes federaciones. Varios factores han incidido, uno de ellos es la brecha entre clubes antiguos y con mayor experiencia y clubes nuevos, el relevo generacional en estas organizaciones, un mayor nivel educativo en la membresía, el crecimiento rápido y desmedido de las organizaciones, menores proyectos 3x1 debido a la crisis económica, así como las políticas que desde los gobiernos estatales se han impulsado, particularmente las políticas partidistas. California tiene una gran tradición en la organización política de mexicano-americanos, chicanos y mexicanos. Si bien las federaciones se ubican como organizaciones mexicanas integradas por mexicanos migrantes de primera generación, existe ya un relevo generacional que incluye a las segundas generaciones con mayores niveles educativos, lo que incide en transformaciones sustantivas en las actividades tradicionales de las organizaciones.

Por ejemplo, es una tradición que los clubes y federaciones de oriundos tengan sus concursos de belleza anuales que son los eventos de mayor recaudación para estas organizaciones. Para participar las jóvenes representantes de los clubes se preparan durante meses para el concurso tomando clases de oratoria, maquillaje, personalidad, etc. Sin

embargo, actualmente muchas jóvenes ya no desean participar en ese tipo de actividades, prefieren concentrarse en su vida académica, en actividades culturales o deportivas, participar en un concurso de belleza no es una prioridad y estos concursos ya no tienen tantas competidoras como solían tener. Si hubiera una representante por club en los concursos deberían participar más de 60 jóvenes, sin embargo actualmente sólo concursan entre 10 y 20.

Otro de los factores determinantes en las transformaciones actuales de las federaciones de oriundos en el Sur de California es la relación con los gobiernos estatales y la política partidista. En el caso de Jalisco, durante 2008, la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California tuvo una escisión que la dividió en dos, cuando el expresidente de la Federación Salvador García fue nombrado por el presidente Vicente Fox representante del PAN en California en julio de 2008 y los funcionarios del gobierno de González Márquez, intentaron usar las estructuras organizativas de la federación y los clubes para la promoción partidista.

Veinte clubes conformaron la Fundación Jalisco USA para deslindarse particularmente de la intervención del gobierno de Jalisco en la Federación así como de la corriente de extrema derecha o el neo-panismo<sup>31</sup> representado por el gobernador González Márquez. Estos clubes se identifican con una corriente del PAN de “doctrina tradicional” en Jalisco representada por los exgobernadores Cárdenas y Ramírez Acuña, quienes aún tienen peso político en las candidaturas a puestos de elección popular en el estado.

La relación con los migrantes se convierte de esta manera en una de las dimensiones de la política estatal y refleja las prácticas aún vigentes en el sistema político mexicano como el corporativismo. Los migrantes organizados en Jalisco, en federaciones y clubes negocian constantemente con sus gobiernos (municipal, estatal y federal) porque son protagonistas esenciales del financiamiento de la obra pública así como de la internacionalización de sus localidades y de su estado “desde abajo”.

Es importante notar en este último aspecto que la promoción en Jalisco de los primeros hermanamientos entre localidades mexicanas y estadounidenses, fueron promovidas por migrantes, así como las primeras donaciones internacionales que recibieron

---

<sup>31</sup> Esta corriente es conformada por grupos que tuvieron su base en el Partido Demócrata Mexicano (PDM), la Unión Sinarquista o incluso el “Yunque”. El gobernador González Márquez militó en el PDM y bajo sus siglas gobernó el municipio de Lagos de Moreno.



comunidades jaliscienses marginales. La importancia que los migrantes organizados tienen para los gobiernos municipales y el gobierno estatal es cada vez mayor, por eso son incluidos en el conflicto entre corrientes políticas dentro del sistema de partido hegemónico del PAN en Jalisco durante el periodo de 1995 a 2009; y sus organizaciones pretenden ser usadas desde una lógica corporativista.

## **5.5 Reflexiones y conclusiones preliminares**

El Gobierno de Jalisco a partir del año 2007, en los primeros años de la gestión actual, ha buscado expresamente desvincular la atención a migrantes de las relaciones exteriores del estado, incluso creando dos oficinas separadas, por un lado, la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) y, por otro, la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE) para mantener un contacto más estrecho y directo entre el gobernador y sus líderes y organizaciones migrantes. Además, en principio suprimió las nueve Casas Jalisco en los Estados Unidos establecidas con propósitos comerciales en la administración anterior.

Sin embargo, a partir de 2009 establece una nueva Casa en Illinois que tiene como primer propósito la atención a sus migrantes, su segundo objetivo, la promoción de los programas de inversión migrante en coordinación con la Federación del Medio Oeste particularmente los Programas 3x1 y, en tercer lugar, se propone servir como espacio de vinculación política y económica de Jalisco en la región del Medio Oeste. Además, a diferencia de las Casas Jalisco anteriores e incluso las que operan otros gobiernos mexicanos en Estados Unidos, el gobierno de Jalisco compró el edificio donde se instala su oficina de representación.

Las distintas olas migratorias históricas desde el Estado de Jalisco conectan transnacionalmente a las localidades de origen con los destinos migratorios de los jaliscienses. Los migrantes organizados en clubes y federaciones constituyen un capital político importante, fuente de financiamiento a obra pública así como la conexión con estructuras políticas en los Estados Unidos. El gobierno del Estado de Jalisco puede conducir sus relaciones exteriores independientemente de sus migrantes. De hecho, la Dirección de Asuntos Internacionales mantiene un seguimiento puntual de los 79 acuerdos

interinstitucionales incluyendo hermanamientos con países y localidades en Asia, Europa y América Latina.

Sin embargo, los programas y servicios de atención a migrantes en el Estado de Jalisco, incluyendo la instalación de la nueva Casa Jalisco en Illinois, son estrategias de relaciones exteriores estatal. Aunque formalmente estas estrategias están desvinculadas porque son conducidas por diferentes aparatos burocráticos diferentes: la Dirección de Asuntos Internacionales en el despacho del gobernador, la Dirección para Atención a Jaliscienses en el Exterior ubicada en la Coordinación de Políticas Públicas y la Secretaría de Desarrollo Humano que opera los programas 3x1.

A lo largo de este trabajo, se ha evidenciado que en cada una de las entidades mexicanas la atención a migrantes tiene diversos niveles de institucionalización dentro de la burocracia estatal, puede ser desde una Secretaría, un Instituto como órgano desconcentrado, hasta una coordinación en el despacho de la gubernatura. Analizando el caso de Jalisco se puede observar que la DAJE actualmente tiene poca institucionalización en términos burocrático-organizativos, cuenta con poco personal (3 personas incluyendo al representante estatal en Illinois), con líneas de mando dispersas ya que uno de ellos (área de apoyo a jaliscienses) reportan directamente a otros jefes y no al Director de Atención a Jaliscienses en el Exterior. Además, la Casa Jalisco en el Medio Oeste está a cargo del Despacho de la Gubernatura por motivos presupuestales ya que la DAJE sólo cuenta con un presupuesto anual de aproximadamente 7 millones de pesos.

Esta desorganización administrativa contrasta con los importantes resultados de algunos programas que Jalisco lleva a cabo para sus migrantes que incluso alcanzan un grado de institucionalización alto. Estos programas son el PROBEM así como los Programas 3x1 federal y estatal. Estos programas han sido muy exitosos e incluso son ejemplo en el ámbito nacional. Estos programas reflejan en el gobierno estatal experiencia ganada a través del tiempo que requiere potenciarse con un reordenamiento administrativo de la DAJE.

La internacionalización de Jalisco es amplia y ocurre a través de diversas vías. La emigración es una de estas vías que se ha consolidado a través del tiempo, las redes sociales formadas, las diversas generaciones de emigrados, así como los nuevos migrantes que van hacia el norte. Las vías de internacionalización son complementarias y compatibles.

## **CAPÍTULO 6.**

### **Análisis de caso, Puebla**

Este capítulo presenta las razones por las cuales el Estado de Puebla tiene un índice medio en la institucionalidad de sus programas en materia de atención a sus migrantes en el análisis nacional de las OFAM presentado en el capítulo cuarto. A lo largo de este capítulo dedicado a Puebla, en primer lugar, se exponen los antecedentes de la emigración poblana hacia los Estados Unidos y particularmente hacia Nueva York que datan de la primera mitad siglo XX en el contexto del Programa Bracero. En este primer apartado se distinguen los principales periodos históricos de la emigración poblana que se ha acelerado en las últimas décadas desde regiones no tradicionales y sin experiencia migratoria internacional previa.

Puebla es calificada como una región de migración “emergente” si bien en el estado existen localidades con larga tradición migratoria particularmente aquellas situadas en el extremo sur del territorio. De acuerdo con los datos del CONAPO, Puebla tiene una intensidad migratoria “media” ya que existen áreas regionales con “alta intensidad”, pero también áreas con “nula” migración internacional como las situadas en la Sierra Norte.

En el segundo apartado de este capítulo se analiza la incorporación de la emigración como una temática en la agenda gubernamental del estado hacia finales de la década de 1990 y los factores que visibilizan esta temática, entre los que destaca la participación política de líderes migrantes en sus localidades de origen. En este apartado se describe la evolución de la oficina de atención a migrantes hasta el año 2005.

A partir de entonces, se institucionaliza el tema a partir de la creación de la Comisión de Atención al Migrante Poblano. En el siguiente apartado se examina la estructura actual de esta comisión, sus objetivos y alcances comparándola con otras estructuras de oficinas de atención a migrantes en México. Se describen los programas más relevantes, el primero de ellos, el de Protección a Migrantes que ha evolucionado ante la demanda de servicios y la vulnerabilidad de los migrantes poblanos indocumentados; se demuestra que uno de los principales servicios en este programa es la repatriación de cadáveres. En seguida, se estudia la implementación del Programa 3x1 federal.

Se examina posteriormente el funcionamiento de las tres oficinas de representación del gobierno del Estado en los Estados Unidos: Houston, Nueva York y Los Ángeles. Y con base en este análisis finalmente, en la última sección de este capítulo, se discute el factor de la emigración poblana en las relaciones exteriores estatales.

## **6.1 Antecedentes de la emigración poblana**

La migración internacional poblana es un *continuum* histórico de la dinámica migratoria interna de la Región Mixteca<sup>32</sup> desde tiempos precolombinos. La migración laboral hacia Estados Unidos inició en la década de 1930 (Macías 2001: 96). Según el trabajo de campo de Robert Smith (1998: 213), la trayectoria Puebla-Nueva York, la más emblemática por tener destino en una región no tradicional de migración mexicana, surgió desde Chinantla en el extremo sur occidental del estado y se remonta a 1943.

Desde la mixteca poblana en este periodo comienzan a surgir dos vías importantes de emigración hacia los Estados Unidos, una documentada y la otra indocumentada. La emigración temporal documentada a través del Programa Bracero hacia el sudoeste de los Estados Unidos y, paralelamente, la emigración indocumentada de aquellos que por diversas razones no pueden enrolarse en el Programa Bracero, tiene tres destinos principales: California, Texas y Nueva York. Robert Smith (1998) narra que dos hermanos chinantlecos debido a problemas de salud no son admitidos en el Programa Bracero y en la ciudad de México contactan a un empresario de origen italiano que los lleva a Nueva York y les ayuda a conseguir trabajo.

El fenómeno de la migración internacional poblana empezó en el sur de la entidad, pero con el paso de las décadas se fue extendiendo hasta cubrir prácticamente a todo el Estado. En Puebla, se pueden observar experiencias migratorias diferenciadas por regiones socioeconómicas caracterizadas por distintas oleadas migratorias circunscritas a momentos históricos específicos que se pueden ubicar en cinco periodos:

---

<sup>32</sup> La Mixteca es una región histórica-cultural indígena compartida entre Oaxaca, Puebla y Guerrero e incluye el poniente de Oaxaca, el sur de Puebla y el este de Guerrero. La Mixteca Baja que corresponde a Puebla y el noroeste de Oaxaca, se caracteriza por su geografía accidentada ya que es atravesada por la Sierra Madre del sur, clima caliente, terreno semi-árido y escasez de agua. La agricultura es de temporal y presenta baja productividad, ésta es la causa principal de la alta emigración interna e internacional.

1) las Primeras Migraciones internacionales laborales indocumentadas anteriores a 1940 desde el sur del estado particularmente desde la región Mixteca;

2) el Programa Bracero (1942-1964) en el que se enrolan trabajadores mayormente del sur del estado y en menor medida de la región central. El total de braceros poblanos fue de 62 mil 714. Una gran mayoría de los braceros enrolados procedían de las regiones económico-administrativas VI de Izúcar de Matamoros y la región VII de Tehuacán.

3) el Milagro Económico (1964-1972), periodo en el que aún hay beneficios de la economía nacionalista mexicana que caracterizó a la década de 1950; en general, durante este periodo retornan los braceros y disminuye la migración indocumentada;

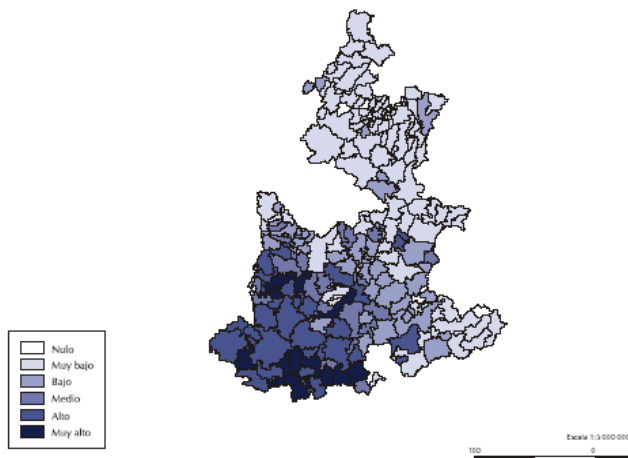
4) los Rodinos (1972-1986), periodo en el que gracias a la Ley Simpson-Rodino de 1986 o IRCA, se regularizan los migrantes indocumentados. A este periodo pertenecen los llamados “líderes migrantes” de la Mixteca;

5) la Migración Masiva cuando las crisis de 1976, 1982 y 1994/95 y las redes sociales ya creadas, motivan la migración desde nuevas regiones de origen (centro y norte de Puebla) hacia nuevos destinos en los Estados Unidos y Canadá. A partir de la década de 1970 el fenómeno migratorio deja de ser exclusivo de la región Mixteca (Herrera y Macías 1997: 110).

A pesar de que el fenómeno se ha extendido por casi todo el estado, el Consejo Nacional de Población (CONAPO 2000) ubica al Estado de Puebla con un índice medio de “intensidad migratoria” ya que solamente la región Mixteca es la que presenta “alta intensidad migratoria” es decir, que su índice de migración se asemeja al del occidente mexicano (Zacatecas, Jalisco y Michoacán) con tradición migratoria desde el siglo XIX.

Si bien la mayoría de los municipios poblanos recientemente se han incorporando a esta alternativa laboral, es importante diferenciar el fenómeno en cada una de las regiones y municipios. Por esta razón, se pueden señalar a grandes rasgos, que las distintas intensidades migratorias presentadas por CONAPO, muestran la antigüedad del fenómeno en las diversas regiones. Aquellas regiones más oscuras, es decir, con mayor intensidad tienen, en general, mayor antigüedad.

Figura 6.1 Intensidad migratoria del Estado de Puebla, 2000



Fuente: CONAPO (2000)

La emigración internacional indocumentada en las últimas décadas ha dejado de ser un fenómeno localizado en los espacios tradicionales, especialmente la Región Mixteca, y ha empezado a presentarse con mayor intensidad en las regiones central y norte, en localidades con mayor urbanización, y entre hombres y mujeres con mayores índices de escolaridad.

De acuerdo al gobierno estatal, en 2007 existían 2.3 millones de poblanos en el exterior (Notimex 2007). Considerando que la población total del Estado de Puebla es de 5 millones 3 mil habitantes, esto representaría 45.7%. Sin embargo, la cifra de emigración que ofrece el gobierno estatal no tiene respaldo en las fuentes estadísticas mexicanas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población existían en el año 2005 un total de 340 mil 102 migrantes poblanos en los Estados Unidos representando el 6.1% del total de la población de Puebla (Ver Figura 4.9 en el Capítulo 4). Incluso esta cifra reportada por CONAPO podría ser menor y se situaría en 235 mil 566 poblanos que fueron migrantes a Estados Unidos entre 1987 y 2002, registrados por la Encuesta Nacional Demográfica y la Encuesta Nacional de Empleo como se muestra en la Figura 6.2.

**Figura 6.2 Puebla: Migrantes a Estados Unidos por quinquenio (1987-2002)**

Periodo	1987-1992	1992-1997	1997-2002	Total absoluto (1987-2002)
Total por periodo	<b>46 780</b>	<b>91 182</b>	<b>97 604</b>	<b>235 566</b>
Migrantes circulares	21 181	29 518	34 545	
No retornados	25 599	61 664	63 059	

Fuente: CONAPO (2006), con base en datos de la Encuesta Nacional Demográfica y la Encuesta Nacional de Empleo.

Los datos de CONAPO revelan que Puebla ocupó el 8vo lugar nacional con 4.7% de los emigrados mexicanos totales en el periodo de 1992 a 1997 y 3.9% del total nacional entre 1997 y 2002, seguimos los datos que ofrece la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la emisión de matrículas consulares como un indicador de la concentración de la emigración en los Estados Unidos por personas oriundas de un mismo estado y la formación de circuitos migratorios. Los principales destinos de la emigración poblana serían: California 40.6%, Nueva York con 22.1% y en tercer lugar Illinois con 6.6% de los poblanos en Estados Unidos (Ver Figura 6.3). Sin embargo, en el desglose por áreas metropolitanas o jurisdicciones consulares se ha observado que la mayor concentración se ubica en Los Ángeles, California con 23.14%, la segunda concentración se ubica en Nueva York con 22.1% y la tercera área con mayor número de poblanos sería Santa Ana, California con 6.61%. Es notable también que la migración poblana si bien tiene algunos de puntos de concentración, en general se encuentra dispersa por todo el territorio estadounidense. Los poblanos solicitaron matrículas durante el año 2007 en todos los consulados mexicanos ubicados en Estados Unidos.

**Figura 6.3. Emigrados poblanos en los Estados Unidos por estado de residencia de acuerdo a solicitudes de matrículas consulares en EUA, 2007**

Estado de origen	California	Texas	Illinois	Arizona	Colorado	Nuevo Mexico	Oregon	Florida	Nueva York	Otros Estados	% Total Matrículas 2007
Puebla	40.6	4.1	6.6	1.9	1.1	0.3	1.6	1.7	22.1	20.1	100.0

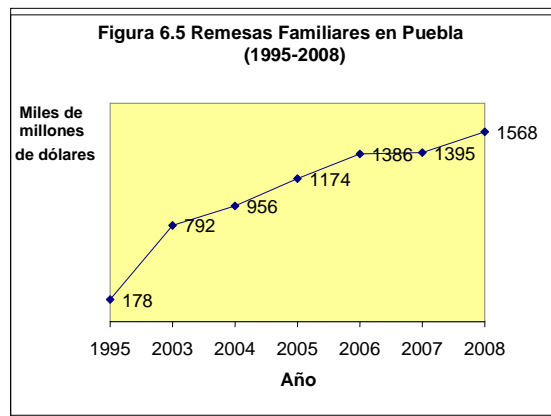
Fuente: SRE (2008)

**Figura 6.4 Emigrados poblanos que solicitaron matrícula consular por jurisdicción consular, 2007**

CONSULADO	NÚMERO DE MATRÍCULAS	PORCENTAJE
LOS ÁNGELES	13,739	23.14%
NUEVA YORK	13,121	22.10%
SANTA ANA	3,923	6.61%
CHICAGO	3,910	6.58%
FILADELFIA	2,445	4.12%
LAS VEGAS	2,001	3.37%
OTRAS JURISDICCIONES CONSULARES	20,241	34.11%

Fuente: SRE (2008)

Un dato adicional que revela la importancia de la emigración para el Estado de Puebla son las remesas. En 2008, Puebla ocupó el 6to lugar nacional en recepción con 1 millón 568 mil dólares anuales. En la siguiente gráfica se puede observar la evolución de estos ingresos:



Fuente: Banxico (2009)

Ahora bien, si se compara la importancia de las remesas respecto a otros ingresos externos que recibe Puebla, como se demuestra en las Figuras 6.3 y 6.4, puede notarse que a pesar



del potencial exportador del estado, dominado por la empresa Volkswagen y el corredor automotriz, así como la importancia de la Inversión Extranjera Directa (IED) y del turismo, la emigración se ha posicionado como la principal fuente de divisas en la entidad en los últimos años. Los dólares enviados por los poblanos en el extranjero, constituyen con creces los principales ingresos externos, y su importancia radica en que se canalizan directamente a hogares y comunidades marginales.

**Figura 6.6 Puebla, ingresos externos 2004-2008\***

AÑO	Exportaciones	Turismo**	IED	Remesas
2004	380	409.2	726.5	956
2005	540	442.0	754.4	1,098.4
2006	701	443.1	520.7	1,375.8
2007	710	485.3	623.4	1,495.9
2008	680	n.d.	995	1,568

\*Datos calculados en millones de dólares

\*\*Los datos incluyen turismo nacional e internacional

Fuente: Gobierno del Estado de Puebla (2008)

## 6.2 La inclusión de la emigración en la agenda pública estatal

En el estado de Puebla, el fenómeno migratorio internacional entró formalmente a la agenda del gobierno estatal cuando se creó la Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero durante el gobierno de Manuel Bartlett Díaz (1993-1999). Esto ocurrió debido a tres factores: la visibilidad e importancia de la emigración, el crecimiento de las remesas como ingreso externo prioritario que se ha detallado en la sección anterior y el activismo político de líderes migrantes.

Desde finales de la década de 1980, la emigración y las remesas han crecido en importancia. Aunado a esto, otro de los factores que incidieron en la inclusión del tema migratorio en la agenda gubernamental fue el activismo político de ciertos líderes migrantes. Ellos habían emigrado de forma indocumentada desde la Mixteca a finales de la década de 1970 hacia Nueva York, se regularizaron con la IRCA y por la política del gobierno federal salinista del Programa Solidaridad Internacional y Programa de las Comunidades en el Extranjero (PCME) empezaron a formarse clubes como el Club

Solidaridad Tulcingo, el Club Solidaridad Piaxtla y el Club Solidaridad Chinantla para realizar obras de infraestructura en sus comunidades.

Si bien durante la administración de Manuel Bartlett se creó la Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero, en la Secretaría de Finanzas no existen reportes sobre la manera en que ésta funcionaba y cuáles fueron sus resultados, pues sería en la siguiente administración cuando el propio gobierno estatal incluyó el tema migratorio en sus Informes de Gobierno. De hecho, Melquíades Morales Flores, el sucesor de Manuel Bartlett, al ser designado el candidato del PRI al gobierno, fue el primer político poblanco en realizar campaña en Nueva York. Fue el primer gobernador poblanco que hizo campaña en el extranjero y buscó particularmente el apoyo de los líderes empresariales migrantes mixtecos.

En 1998, la promesa de campaña de Melquíades Morales para los migrantes fue el establecimiento de una Casa Puebla en Nueva York. Por esta razón, el 22 de mayo de 1999, Morales acudió a la inauguración de esta oficina aún hoy ubicada en el número 2710 de la calle Broadway en Manhattan bajo la presidencia del Sr. Jaime Lucero. Desde entonces, las acciones de la Casa Puebla en Nueva York fueron sistemáticamente reportadas en los seis informes de gobierno durante el periodo 1998-2005: actas de nacimiento, trámites de repatriaciones, inversión en obras en la Mixteca, actividades culturales, deportivas, ferias de salud, etc.

La Casa Puebla en Nueva York fue registrada como organización no lucrativa. No era propiamente una oficina de representación del gobierno estatal ya que su financiamiento dependía de los líderes de los clubes que la integraban y particularmente del Sr. Jaime Lucero, el gobierno estatal sólo mantuvo en esa oficina a dos funcionarios contratados fundamentalmente para los trámites de actas de nacimiento.

En el periodo de Melquíades Morales, comenzó a instrumentarse una oficina de atención a migrantes estatal, bajo la dirección de Mario Riestra Venegas, ex-secretario de Finanzas y quien había tenido la iniciativa de la primera Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero. Al ser nombrado coordinador de asesores del gobernador Morales, Riestra Venegas incorporó la atención a migrantes en la estructura de la Coordinación de Asesores.

En los Informes gubernamentales se establecen algunos resultados de la atención a migrantes en la sección de apoyo a grupos vulnerables, así como los eventos nacionales organizados sobre la emigración, particularmente se destaca la participación del gobierno estatal en la creación de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), de hecho Puebla presidió este organismo durante los primeros cuatro años (2000-2004). En Puebla, no existía una OFAM como tal pero se realizaban acciones de atención a migrantes tanto en el gobierno estatal como en la Casa Puebla en Nueva York y una gran cantidad de actividades de vinculación horizontal y vertical.

Las actividades de vinculación horizontal consistían en eventos que involucraban a otros gobiernos estatales mexicanos particularmente a través de CONOFAM, así como a las diferentes secretarías en el propio gobierno estatal relacionadas con el tema migratorio, como la Secretaría de Educación y Salud estatales. Las actividades de vinculación vertical consistían en eventos que involucraban a instancias de otros órdenes de gobierno (federal y municipal), a diferentes instancias gubernamentales en los Estados Unidos, universidades y académicos, y a diversas organizaciones y asociaciones de migrantes, etc. Particularmente la cooperación vertical tanto con los gobiernos municipales como con el gobierno federal fue una prioridad. Los presidentes municipales eran llamados a participar en eventos sobre emigración, a capacitación e incluso a acompañar giras del gobernador en los Estados Unidos. Por otra parte, con el gobierno federal hubo un gran acercamiento a la primera Oficina presidencial para los Mexicanos en el Exterior, presidida por Juan Hernández, así como con el Instituto de Mexicanos en el Exterior tras su establecimiento en 2002; incluso el gobierno estatal gestionó que el reconocimiento Othli, máximo galardón para mexicanos en el exterior, fuera entregado al Sr. Jaime Lucero, presidente de Casa Puebla Nueva York, en 2003.

Por otra parte, la experiencia de cooperación gubernamental horizontal en la CONOFAM fue una buena plataforma para ir institucionalizando paulatinamente la atención a migrantes en el gobierno estatal a través de la organización de eventos nacionales sobre esta temática. Esto permitió involucrar tanto a las diferentes instancias dentro del gobierno estatal, a otros gobiernos de distintos órdenes, así como académicos, activistas, etc. De esta manera, el gobierno poblano mostraba interna y externamente un gran interés por el tema migratorio.

### **6.3 Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano**

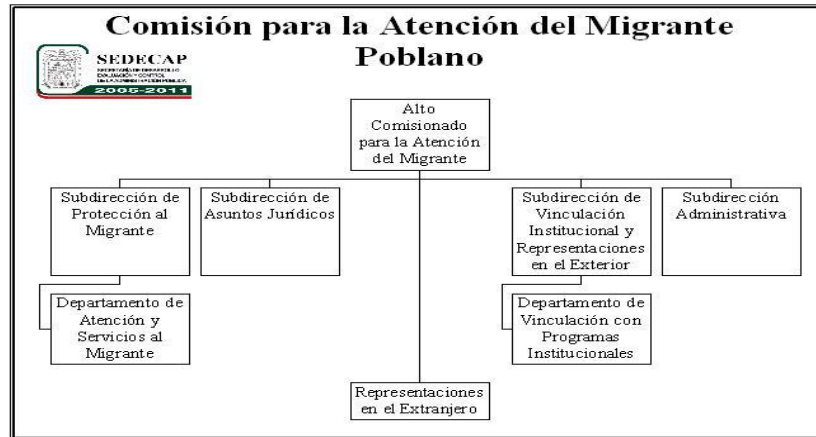
La institucionalización de una OFAM en Puebla ocurrió hasta 2005 con el cambio de administración. Al ser nombrado candidato oficial del PRI en 2004 al gobierno del estado, Mario Marín Torres, se convirtió en el segundo gobernador en hacer campaña en el extranjero. El escenario internacional se amplió para incluir no sólo a los líderes migrantes de Nueva York, sino también a los de Los Ángeles, California. Durante la campaña, Marín Torres prometió una Secretaría del Migrante, incluso inauguró 10 casas de atención a migrantes municipales de las cuales actualmente sólo operaron tres en el periodo 2005-2009: Acatlán, Tepexi de Rodríguez y Huejotzingo. Sin embargo éstas no son oficinas que reciban presupuestos estatales.

La propuesta de Secretaría no llegó a concretarse y se limitó solamente, en febrero de 2005, a la creación de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP) como órgano desconcentrado de la Secretaría estatal de Gobernación. Comienza entonces a plantearse un diseño de política migratoria estatal en el decreto de creación de la CEAMP que incluye la integración de una Comisión Intersecretarial y un Consejo Consultivo de 10 representantes de la sociedad civil.

#### **6.3.1 Estructura institucional y Objetivos**

El reglamento interno publicado con fecha de 11 de noviembre de 2005 delinea su organigrama que es el siguiente:

**Figura 6.7 Organigrama CEAMP**



Fuente: SEDECAP (2006)

La ejecución son las acciones concretas que llevan a cabo cada una de las subdirecciones, departamentos y representaciones de la actual comisión y su impacto en las comunidades de origen, tránsito y destino.

El objetivo mayor, de acuerdo con el decreto (2005) que crea a la Comisión, es: *“la atención a los ciudadanos poblanos y a sus familias en el extranjero y en sus lugares de origen, conforme a los principios de la política exterior de México, para la defensa de los derechos de los poblanos en el exterior y para el fortalecimiento de su sentido de pertenencia”*.

En ese sentido, el gobierno de Puebla pretende realizar sus acciones de atención a los poblanos en el exterior y aunque no especifica si estas acciones se llevarán a cabo en su territorio o en el extranjero, reconoce y pretende apegarse a los lineamientos constitucionales de la política exterior mexicana. En otras palabras, pretende que sus acciones estén en el marco de estos principios, al menos en forma declarativa.

### **6.3.2 Programas y servicios estatales para migrantes**

Existe una variedad de servicios, trámites y gestiones que el gobierno de Puebla realiza a favor de sus migrantes. Sin embargo, existen pocos programas formulados como tales, con

objetivos específicos e indicadores particulares. Los servicios que ofrece la CEAMP registrados en la Contraloría estatal son los siguientes:

- A) Asesoría legal.- asesoría a migrantes y familiares de carácter legal y administrativo, así como el seguimiento a los casos de poblanos que solicitan apoyo legal en los Estados Unidos.
- B) Gestión de visas urgentes por motivos humanitarios.- solicitud y seguimiento al trámite de visas urgentes y de carácter humanitario con la sección consular de la embajada de los Estados Unidos en el Distrito federal para familiares de migrantes que requieren viajar a ese país para acompañar a algún migrante poblando en situación de riesgo (por enfermedad, en prisión, etc.).
- C) Asesoría para obtención de visas de trabajo en el extranjero.- asesoría legal y orientación administrativa para que los poblanos que deseen laborar en el extranjero a través de visas de trabajo temporal cumplan con los requisitos y trámites ante el Consulado de los Estados Unidos o la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del Programa de Trabajadores Temporales a Canadá.

Los requisitos son los siguientes:

- a. Comprobar que existe una oferta laboral, señal de contratación por un empleador extranjero.
  - b. Que el empleador haya realizado los trámites legales y administrativos en su país para obtener la autorización de su gobierno para contratar extranjeros.
  - c. Nombre, dirección y teléfono de la empresa, organización o institución contratante.
  - d. Si la contratación es en Estados Unidos, copia de la forma I797 del Consulado americano.
  - e. Copia de la credencial del IFE, pasaporte vigente, datos de la empresa contratante, actividad que realizará y datos del cónyuge en su caso.
- D) Talleres de capacitación a migrantes radicados en los Estados Unidos, que consisten en apoyar a la organización de los migrantes poblanos a través de la capacitación en materia de liderazgo y de administración de organizaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos.

- E) Vinculación institucional.- Este programa consiste en mantener una buena relación con diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales, ubicadas tanto en Puebla como en el resto del territorio nacional y los Estados Unidos, para ofrecer servicios específicos a los migrantes poblanos.

Siguiendo los lineamientos de la vinculación institucional, la CEAMP promueve ante otras dependencias del gobierno del estado las gestiones para que se brinden servicios requeridos por los migrantes, por ejemplo:

- a) Documentos del Registro Civil de Puebla.

Se ofrece gestoría ante esta instancia para que los migrantes puedan obtener copias de actas de nacimiento, matrimonio y defunción. Igualmente gestionar ante las autoridades en Puebla el registro de actas asentadas en el extranjero de niños que son hijos de padre o madre poblana con el fin de que gocen de la doble nacionalidad.

- b) Créditos para vivienda a migrantes ante el Instituto Poblano de la Vivienda.

Asesorar, orientar y asistir al familiar y/o al migrante poblano radicado en la Unión Americana para facilitarles la adquisición de una vivienda terminada en territorio poblano, a través de créditos hipotecarios otorgados por Instituciones Financieras Mexicanas, sin importar su calidad migratoria; de esta forma puede obtener su casa sin necesidad de viajar y utilizar sus remesas de manera productiva para consolidar su patrimonio familiar.

El perfil mínimo a cubrir por un solicitante este crédito es el siguiente:

- 1) Ser mexicano por nacimiento o por naturalización.
- 2) Vivir en la Unión Americana cualquiera que sea su calidad migratoria en ese país.
- 3) Tener buen comportamiento en el buró de crédito en la Unión Americana.
- 4) Tener mínimo 6 meses de antigüedad en el mismo domicilio.
- 5) Tener una antigüedad laboral de 1 año en el mismo trabajo.
- 6) Tener más de 18 años y menos de 65 años de edad.

- 7) Tener un familiar que viva en territorio poblano (garante moral).
- 8) El ingreso mínimo para ser sujeto de crédito es de \$8,500.00 m.n. o su equivalente en USD.

Agregado a lo anterior, el gobierno de Puebla opera los siguientes programas: Bienvenido Poblano, Programa de Protección y los programas federales, que se ha mencionado antes también en el caso de Jalisco. En materia educativa (PROBEM) y de Salud del Migrante (antes Vete Sano, Regresa Sano), así como el Programa Federal 3x1. Es necesario mencionar una innovación de la administración actual con un programa televisivo dirigido a migrantes llamado “Enlace Puebla” en el canal de noticias operado por el gobierno del Estado SICOM (Sistema de Comunicación), canal 26. Inició en el año 2007 y se transmite en Estados Unidos a través del sistema de cable Direct TV y el sistema TeleSur. Este programa en el primer año de transmisiones tenía una duración de 30 minutos, pero debido a su éxito a partir de 2008 se extendió a una hora.

“Enlace Puebla” es un programa que utiliza la estructura del canal estatal SICOM y sus corresponsales al interior del estado, y como se financia de publicidad de negocios hispanos en los Estados Unidos, ha contratado corresponsales en los principales destinos de la emigración poblana: Los Ángeles, Nueva York, Chicago y Houston. Este programa se caracteriza por ofrecer un seguimiento puntual de las noticias más relevantes en los municipios expulsores de emigración, así como de cubrir las principales fiestas cívicas y religiosas, presenta reportajes especiales sobre las tradiciones y cultura locales en cada una de las regiones del Estado de Puebla. Además, presta servicio social en materia de localización de emigrantes que no han tenido contacto con sus familiares en Puebla durante un largo tiempo o se encuentran desaparecidos.

### **6.3.2.1 Programa Bienvenido Poblano**

El gobierno de Puebla puso en marcha el programa Bienvenido Poblano en el año 2005 como contraparte estatal al Programa federal Bienvenido Paisano, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad para los migrantes que regresan de los Estados Unidos durante épocas vacacionales, primordialmente la temporada decembrina. Este programa implica la coordinación de 15 dependencias del gobierno estatal coordinadas por la Secretaría de



Gobernación entre las que destacan: la Procuraduría del Ciudadano, la Policía Estatal y de Seguridad Vial, la Comisión estatal de Derechos Humanos, los Servicios de Salud del Estado de Puebla así como la Fiscalía Anticorrupción.

El gobierno estatal instala en los periodos vacacionales de semana santa, verano y diciembre, un total de 34 módulos en diferentes puntos de acceso por vía terrestre y aérea al territorio estatal, por ejemplo, las diversas terminales de autobuses incluyendo la Central de Autobuses de Puebla (CAPU) y el Aeropuerto Hermanos Serdán. También en las principales vialidades de la entidad tales como la Vía Atlixcáyotl, así como en los zócalos o plazas de los 72 municipios de mayor expulsión migratoria a la Unión Americana.

En la práctica este programa está dirigido no sólo a migrantes sino a toda la población ya sea residente o visitante debido a que en estos módulos se ofrece información sobre los diversos servicios gubernamentales del gobierno estatal e incluso información turística. A diferencia del Programa Paisano cuyo énfasis es no sólo ofrecer información sino también captar quejas y denuncias en contra de funcionarios públicos y otros oferentes de servicios, el Programa estatal Bienvenido Poblano no promueve que los usuarios presenten quejas o denuncias y se enfoca exclusivamente a difundir información.

En los módulos de “Bienvenido Poblano” tienen folletos de diversa índole. En estos módulos la información que destaca actualmente es la relativa al cuidado y prevención de la salud por parte de los Servicios de Salud estatales quienes están haciendo una fuerte campaña y la promoción del Seguro Popular. El aumento en los recursos federales canalizados a los estados a través de este esquema de seguridad social y la promoción para su uso se refleja como programas estatales, sin embargo su estructura de origen es de carácter federal.

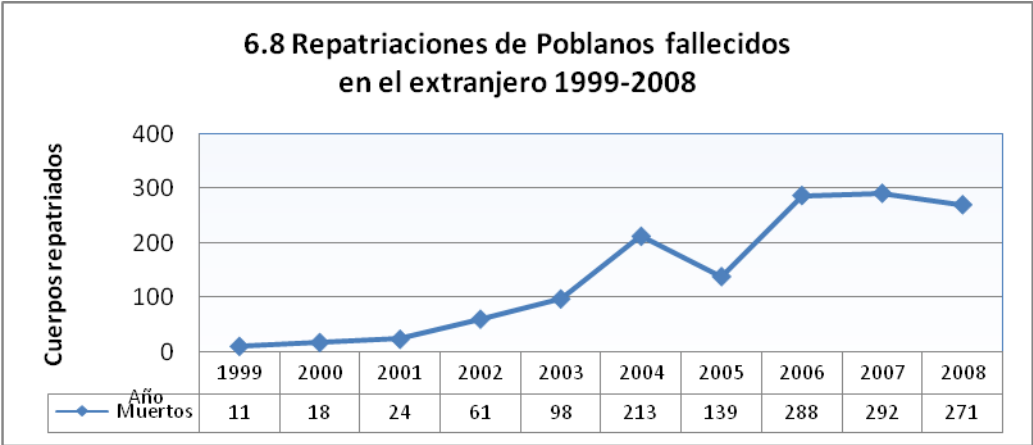
### **6.3.2.2 Programa de Protección**

A lo largo de su historia, la OFAM de Puebla se ha especializado en el área jurídica para casos de protección de poblanos en el exterior, incluso en algunos momentos sustituyendo a la Delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Puebla al atender estos casos. Una de las razones fundamentales es que la prensa local ha puesto especial énfasis en las

necesidades específicas de atención a casos de poblanos migrantes. En el periodo 2001-2005, los casos mediáticos más relevantes fueron la atención a cuatro familias poblanas que quedaron desamparadas como resultado de los ataques del 11 de septiembre en Nueva York. De los trece mexicanos que murieron en las Torres Gemelas, cuatro eran poblanos.

El gobierno estatal tuvo que instrumentar un fondo específico de un millón de pesos para apoyar a las viudas y los hijos de los migrantes poblanos muertos en el atentado para que estas familias invirtieran en un negocio propio, tuvieran becas aseguradas, los viajes a Nueva York para proporcionar muestras de ADN que permitieran localizar los restos de los migrantes fallecidos, etc. Si bien este caso fue muy importante en la opinión pública, el segundo tema en importancia fue el número total de muertos poblanos en el exterior que empezaron a aumentar dramáticamente desde el año 2002 y que alcanzaron su mayor nivel en el 2007, particularmente las muertes en el cruce fronterizo por el desierto, así como mayores casos de muerte por paro cardiaco debido al sobre esfuerzo laboral y el consumo de alcohol y/o estupefacientes.

El gobierno estatal tuvo que involucrarse en los casos de repatriación y en muchas ocasiones sobrepasar las competencias de la Delegación de la SRE en Puebla, comunicarse directamente con los consulados e instrumentar un fondo propio que pudiera ayudar a pagar las repatriaciones de cuerpos. A partir del año 2004, se llegó a un acuerdo por el que la SRE pagaría el traslado del lugar de fallecimiento hasta el aeropuerto de la Ciudad de México y el gobierno estatal de ese punto a la localidad de origen.



Elaboración propia con datos de la Memoria Sexenal 1999-2005, información de CEAMP y Delegación de SRE en Puebla.

El programa de Protección incluye: traslado de restos, localización de desaparecidos, seguimiento a migrantes deportados, repatriados y detenidos incluyendo los casos de poblanos condenados a cadena perpetua y pena de muerte. Los casos de protección son motivo de disputa entre la Delegación de la SRE y la CEAMP y dependen de las negociaciones entre ambas instancias. La Delegación de SRE acusa a la CEAMP de estar invadiendo competencias federales y usar los casos mediáticamente con motivos políticos. Por su parte, la CEAMP señala ineficiencia, falta de sensibilidad y profesionalismo de la Delegación en la atención a estos casos. Sin embargo, lo único evidente es que el número de casos revela los costos humanos que la emigración poblana indocumentada implica y que ambas instancias requieren cooperar adecuadamente para atender a los migrantes que solicitan protección consular.

#### **6.3.2.3 Programa Binacional de Educación Migrante en Puebla**

El PROBEM en Puebla, como un programa federal que es administrado por la Secretaría de Educación Pública estatal, se limita al uso del documento de transferencia (transfer) para que los niños migrantes continúen sus estudios en la Unión Americana. Desde el año 2005, en la Mixteca poblana donde se ubican las principales comunidades de expulsión migratoria está disminuyendo el número de niños y jóvenes que asisten a la escuela ya que estas comunidades presentan pérdida poblacional, por lo que los centros educativos particularmente los de preescolar y secundarias están en riesgo de desaparecer.

Las estadísticas del PROBEM en Puebla lo muestran como un programa poco consistente, que sufre intensas variaciones año con año, que ha ido perdiendo importancia con el paso del tiempo y que es más utilizado en el nivel de educación primaria que secundaria (Ver Figuras 6.7 y 6.8).

**Figura 6.9 Estadísticas del PROBEM a nivel primaria, Puebla 1999-2007**

	1999-2000	200-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
<b>Nacionales provenientes de EUA sin docto. de transferencia</b>	350	350	120	346	197	138	115	62
<b>Nacionales provenientes de otros países</b>	179	30	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Alumnos que se dirigen a los EUA con docto. de transferencia</b>	28	4	235	10	38	52	42	7
<b>Total de Alumnos provenientes de EUA</b>	s/datos	s/datos	133	1166	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Alumnos extranjeros</b>	72	35		s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Totales</b>	667	838	368	1176	488	381	301	71

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2008.

**Figura 6.10 Estadísticas del PROBEM a nivel secundaria, Puebla 1999-2007**

	1999-2000	200-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
<b>Nacionales provenientes de EUA sin docto. de transferencia</b>	184	90	85	48	43	35	40	2
<b>Nacionales provenientes de otros países</b>	69	25	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Alumnos que se dirigen a los EUA con docto. de transferencia</b>	30	2	7	2	35	36	28	3
<b>Total de Alumnos provenientes de EUA</b>	s/datos	s/datos	101	209	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Extranjeros</b>	12	5	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos	s/datos
<b>Total</b>	306	254	108	211	221	154	141	5

Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2008.

En función de los limitados resultados del PROBEM, en Puebla, actualmente, se planea una estrategia para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes como parte de un plan estratégico de la SEP para grupos especialmente vulnerables. En el diagnóstico actual que tiene esta dependencia sobre la problemática educativa de este sector se subraya la incapacidad de los maestros para tratar con niños y adolescentes que han tenido experiencia migratoria, en ese sentido se plantea la necesidad de capacitar a los docentes (SEP 2009).

#### **6.3.2.4 Programa de Salud del Migrante**

El antecedente de este Programa federal fue el “Vete Sano, Regresa Sano” que se puso en marcha durante el sexenio 2000-2006. El objetivo de ese programa fue proporcionar información, orientación y atención médica a los migrantes para prevenir riesgos de salud, en el origen, traslado y destino. Particularmente en Puebla, la operación de ese Programa resultó en una intensa campaña entre los Centros de Salud en las comunidades migrantes para que las familias migrantes usen una cartilla especial que indica los exámenes y chequeos médicos requeridos para ellos.

Actualmente, el Programa de Atención a la Salud para Migrantes, de los Servicios de Salud del Estado de Puebla (SSEP) continúa promoviendo el uso de la cartilla para familias migrantes y ha puesto especial énfasis en la detección de enfermedades infecto-contagiosas particularmente VIH-Sida y tuberculosis. El objetivo del Programa actual es: “Proteger la salud de la población migrante del estado, con acciones de atención preventiva y curativa en su lugar de origen, traslado y destino para que se mantenga sano”. Si bien las autoridades reconocen que los programas de salud para migrantes están lejos de garantizar la salud, se promueve la prevención y el diagnóstico temprano de enfermedades. En el caso del VIH-Sida entre migrantes, la Secretaría de Salud realiza un seguimiento puntual de todos los casos detectados para atender a los pacientes seropositivos así como a sus parejas sexuales, familiares, y amistades.

#### **6.3.2.5 Programa 3x1 Federal**

Actualmente el énfasis de la operación de la CEAMP es el Programa 3x1 federal, debido a los escasos resultados que ha presentado hasta la fecha en comparación con la rápida evolución de este programa en otros estados. Puebla, al tener una emigración “emergente”, así como haberse incorporado tardíamente a este programa federal en el año 2003 y con resultados hasta el siguiente año, ha desarrollado pocos proyectos bajo este esquema. En la figura 6.9 se muestra la evolución del programa, el número de obras, municipios

participantes e inversión. Como puede observarse, si bien existe un incremento sustancial en el número de obras que pasaron de 4 a 25 en tan solo cuatro años y la inversión total que pasó de 4 millones de pesos a 31 millones en el mismo periodo, estos datos no tienen comparación con los resultados de este mismo programa en las entidades precursoras como Zacatecas, Jalisco y Michoacán.

**Figura 6.11 Evolución 3x1 en Puebla, 2004-2008**

Año	Obras	Municipios participantes	Inversión Total	Inversión Federal	Inversión Estatal	Inversión Municipal	Inversión Migrante
2004	4	4	4,448,355.61	1,112,088.93	1,112,088.93	1,112,088.93	1,112,088.93
2005	17	12	8,297,333.63	2,074,333.29	2,074,333.29	2,074,333.29	2,074,333.29
2006	13	8	6,205,323.98	1,551,331.00	1,551,331.00	1,551,331.00	1,551,331.00
2007	18	14	14,016,124.07	3,504,031.01	3,504,031.00	3,504,031.00	3,504,031.00
2008	25	14	31,100,513.43	8,330,779.00	8,330,779.01	5,519,863.47	6,919,091.95

Fuente: Delegación de Sedesol en Puebla (2009)

En un primer estudio sobre la implementación del programa federal 3x1 en el Estado de Puebla hacia el final del sexenio 1999-2005, se reflejaba una distorsión importante de las reglas de operación del programa en su aplicación local en tres aspectos relevantes (Ortega y Morales 2009). Una primera distorsión es que la iniciativa de las obras a realizar bajo el esquema 3x1 no provenía de los migrantes sino de sus familiares y/o beneficiarios en la comunidad de origen. El programa 3x1 promueve “la iniciativa ciudadana migrante” sin embargo en Puebla en la práctica el motor del programa era una “iniciativa ciudadana local” antes que una “iniciativa migrante”.

Una segunda distorsión es que en el Programa 3x1 no participaban organizaciones de migrantes poblanos consolidadas en los Estados Unidos. Este programa está diseñado, como se ha señalado con anterioridad bajo la tesis transnacionalista, es decir, promueve la organización de los migrantes en los Estados Unidos y la participación “transnacional” en la comunidad de origen. El estudio reflejó que las primeras obras realizadas en los Estados Unidos no fueron realizadas por clubes de migrantes ya conformados previamente a la realización de las obras del 3x1, sino que fueron conformados para cumplir con un “requisito” para utilizar el programa. Incluso se documentó un caso en el municipio de Tepeaca donde nunca existió un club de migrantes, era un club fantasma. Los beneficiarios

de la obra en la comunidad, en este caso agua potable y pavimentación, fueron quienes costearon el 25% que supuestamente le correspondía al club migrante.

En las primeras obras realizadas bajo el esquema 3x1 en Puebla se reflejó la falta de solidez de las organizaciones migrantes poblanas. La única excepción fue Mixteca Organization de Nueva York que en ese periodo realizó su primera obra de agua potable bajo este esquema en Santa Ana Tecolapa, Chiautla de Tapia, con una experiencia negativa debido a malos manejos financieros de la autoridad en la presidencia municipal que incluso llevaron a la destitución del alcalde. A partir de los aprendizajes de esta experiencia, Mixteca Organization siguió realizando obras en Chiautla bajo el 3x1 en los siguientes años y actualmente es la organización migrante poblana que más obras ha realizado en este esquema, hasta la fecha. En 2008 realizó el 20% del total de las obras en todo el Estado de Puebla bajo el esquema 3x1 sólo en un municipio: Chiautla.

La tercera distorsión a las reglas de operación reflejadas en el estudio consistió en un sobre protagonismo de los gobiernos municipales en la implementación del programa 3x1 en Puebla. Los gobiernos municipales inicialmente promovieron el 3x1 como un programa más de su cartera de programas sociales. La autoridad municipal se lo planteó inicialmente a pobladores demandantes de obra pública, ellos presentaron la iniciativa de obra, organizaron un club en Estados Unidos y los pobladores realizaron la inversión. La autoridad municipal guió en todo momento el proceso para tratar de cumplir con las reglas de operación y poder hacer uso del recurso federal 3x1, realizó el estudio técnico, la contratación de la compañía constructora y ejerció los recursos. ¿Y los migrantes y sus remesas colectivas? En esta primera etapa del 3x1 en Puebla, con excepción de las obras de Mixteca Organization de Nueva York en Chiautla, los migrantes y las llamadas “remesas colectivas” que son teóricamente los protagonistas principales y el eje central del programa 3x1 no figuraban.

En la Figura 6.10 donde se muestra detalladamente el ejercicio de recursos para este programa durante 2008, se ponen de manifiesto algunos problemas adicionales. El primero de ellos es que en 10 de 25 obras realizadas en ese año, la aportación de recursos no fue equitativa, cabe señalar que de estas 10 obras 4 corresponden a Mixteca Organization de Nueva York. Teóricamente el 3x1 está diseñado para que cada una de las partes aporte el 25% del costo de la obra, sin embargo en dichas obras cuya celda presupuestal aparece

sombreada, el gobierno municipal y/o la organización de migrantes no aportaron sus recursos de manera equitativa. Ante esta irregularidad que es el corazón del diseño del esquema de coinversión de remesas, estas obras no debieron haberse realizado.

Otra problemática evidente es el caso del Club 5 de mayo con sede en Chicago. La Figura 6.10 indica que este club realizó en el año 2008 siete obras en cuatro municipios situados en diferentes regiones del estado (Mixteca y Sierra Norte) con una inversión total de 3 millones 823 mil 259 pesos por parte del club y en algunos casos sin financiamiento del gobierno municipal. Todos los proyectos que realizó este club son de carácter productivo y en los archivos de la delegación de la SEDESOL en Puebla aparece que el presidente de este club es Héctor Escobar González, el actual titular de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP). Esta es una severa irregularidad que puede ser indicativo de malos manejos del programa 3x1 para la promoción de negocios personales de dicho funcionario público.

La Figura 6.10 también pone en evidencia las características actuales de las organizaciones migrantes poblanas que participan en este Programa. La inexistencia o irrelevancia de las “Federaciones” para que los clubes de migrantes realicen obras en sus municipios bajo el Programa 3x1. En otros estados, como en Jalisco y Zacatecas, las Federaciones como asociaciones que agrupan a los clubes constituyen la base organizacional de la implementación de este programa. En esos estados, la mayoría de las obras son realizadas por clubes que pertenecen a Federaciones, si bien en las reglas de operación de este programa no lo establecen como requisito. En esos estados también, las Federaciones están representadas el Consejo de Validación estatal del Programa 3x1 (COVAM) donde se aprueban las obras y se decide la asignación presupuestal. Esta representación promueve cierto equilibrio de aprobación de obras entre las distintas Federaciones. En Puebla, en cambio, el panorama organizativo es variado y no sigue el patrón de las Federaciones, existen diversos esquemas organizativos (comités, organizaciones y clubes). Así que es necesario buscar en Puebla un mecanismo de mayor representatividad de las organizaciones migrantes en el COVAM porque la Figura 6.10 revela una concentración de las obras en dos organizaciones que realizaron 14 obras de un total de 25: el Club 5 de Mayo de Chicago y Mixteca Organization Inc. de Nueva York.



Una observación adicional sobre la operación del programa 3x1 es que al tratarse de un programa de coinversión en el que participan los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) se supone que está sujeto a revisiones y controles más severos por parte de diversas instancias auditoras (contralorías y órganos de fiscalización estatal y federal). En Puebla, las irregularidades mencionadas con anterioridad necesariamente han sido aprobadas por las diversas instancias involucradas en las diferentes fases: las organizaciones de migrantes, los gobiernos municipales, la Secretaría de Desarrollo Social estatal, la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social federal en Puebla, la Contraloría estatal, el Órgano de Fiscalización estatal que audita y aprueba las cuentas municipales y estatales y finalmente la Auditoría Superior de la Federación.

**Figura 6.12 Obras del Programa 3x1 para migrantes en el ejercicio 2008 en el Estado de Puebla**

No.	Municipio	Estado de Radicación de los Migrantes	Nombre del Club de Migrantes	Obra	Costo Total	Aportación Federal	Aportación Estatal	Aportación Municipal	Aportación Migrantes
1	Aquixtla	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	De fachadas centro de la población y construcción de banquetas y guarniciones	\$ 3,188,184.75	\$ 797,046.19	\$ 797,046.19	\$ 797,046.19	\$ 797,046.18
2	Atlixco	Long Island N. Y.	Club Civil los Hamptons	Producción de Jitomate en Invernadero	\$ 1,026,926.00	\$ 342,308.66	\$ 342,308.67	\$ -	\$ 342,308.67
3	Caltepec	Salt Lake City, Utah	Club "Real Coatepec"	Rehabilitación de la Presidencia y Remodelación del Parque	\$ 192,101.80	\$ 48,025.45	\$ 48,025.45	\$ 48,025.45	\$ 48,025.45
4	Chianantla	Brooklyn, N. Y.	Solidaridad	Construcción de cerca perimetral del panteón	\$ 1,399,738.56	\$ 449,934.64	\$ 449,934.64	\$ 249,934.64	\$ 249,934.64
5	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Construcción de Local de Usos Múltiples	\$ 2,549,999.14	\$ 783,333.05	\$ 783,333.05	\$ 783,333.04	\$ 200,000.00
6	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Pavimentación primera etapa de calle Prolongación de la calle 5 de mayo, colonia el mirador	\$ 452,160.65	\$ 123,256.23	\$ 123,256.23	\$ 183,040.16	\$ 22,608.03
7	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Construcción de salón de usos múltiples	\$ 706,624.60	\$ 176,656.15	\$ 176,656.15	\$ 176,656.15	\$ 176,656.15
8	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Pavimentación de la Calle Manuel Doblado	\$ 911,025.78	\$ 283,859.02	\$ 283,859.02	\$ 297,756.45	\$ 45,551.29
9	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Adoquinamiento de la Calle 5 de Mayo	\$ 230,017.85	\$ 45,506.25	\$ 45,506.25	\$ 127,504.46	\$ 11,500.89
10	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Techado de Plaza Cívica en el Jardín de Niños Eva Rivadeneira	\$ 476,279.89	\$ 131,697.96	\$ 131,697.96	\$ 189,069.97	\$ 23,814.00
11	Chiautla	Brooklyn, N. Y.	Mixteca Organization	Pavimentación de la Segunda etapa de Calle Prolongación de la 5 de Mayo colonia el Mirador	\$ 608,362.39	\$ 177,926.84	\$ 177,926.84	\$ 222,090.60	\$ 30,418.11
12	Chietla	Bridgeton N. J.	Tenezcali	Restauración y Reestructuración de la Parroquia de San Bernardino	\$ 462,456.34	\$ 115,614.09	\$ 115,614.09	\$ 115,614.08	\$ 115,614.08
13	Chignahuapan	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Adoquinamiento de las Calles en la Junta Auxiliar La Rinconada	\$ 1,045,563.12	\$ 261,390.78	\$ 261,390.78	\$ 261,390.78	\$ 261,390.78

14	Chignahuapan	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Adoquinamiento del Perímetro de la Laguna	\$ 3,000,000.00	\$ 750,000.00	\$ 750,000.00	\$ 750,000.00	\$ 750,000.00
15	Chinantla	Brooklyn, N. Y.	Comité Solidaridad Chinantla	Adoquinamiento de la Calle de Acceso	\$ 842,887.79	\$ 210,721.95	\$ 210,721.95	\$ 210,721.95	\$ 210,721.94
16	Chinantla	Brooklyn, N. Y.	Comité Solidaridad Chinantla	Construcción de Parque en la sección primera	\$ 683,189.52	\$ 170,797.38	\$ 170,797.38	\$ 170,797.38	\$ 170,797.38
17	Molcaxac	Los Angeles California	Club Santa Cruz	Adoquinamiento de la Avenida Zapata entre Av. Juárez y Calle Cuba 2da etapa	\$ 1,025,259.09	\$ 256,314.77	\$ 256,314.77	\$ 256,314.77	\$ 256,314.78
18	Molcaxac	Los Angeles California	Club "Molcaxac"	Construcción de Unidad Deportiva	\$ 3,195,036.70	\$ 798,759.18	\$ 798,759.18	\$ 798,759.17	\$ 798,759.17
19	Pixtla	Filadelfia PA	Progreso Radicados en Pensilvania	Adquisición de equipo inicial de un Centro Comunitario de Aprendizaje para cursos de capacitación que mejoren la calidad de vida de las personas	\$ 260,821.00	\$ 65,205.25	\$ 65,205.25	\$ 65,205.25	\$ 65,205.25
20	San Diego La Mesa, Tochimiltzingo	Santa Ana California	Club Gala y Amigos San Diego	Cercado y plaza cívica en el Bachillerato General Estatal Leona Vicario	\$ 816,411.92	\$ 204,102.98	\$ 204,102.98	\$ 204,102.98	\$ 204,102.98
21	Tehuiztzingo	Los Angeles California	Club Tehuiztzingo	Adoquinamiento de la Calle Aldama en la Sección cuarta	\$ 450,000.00	\$ 112,500.00	\$ 112,500.00	\$ 112,500.00	\$ 112,500.00
22	Zacatlán	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Consolidación de la Infraestructura y equipo. Para la operación de una empresa que englobe el acopio industrialización de derivados de maguey	\$ 3,200,000.00	\$ 800,000.00	\$ 800,000.00	\$ 800,000.00	\$ 800,000.00
23	Zacatlán	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Industrial para elaboración de barbacoa y mixiotes, empacados al alto vacío	\$ 2,800,000.00	\$ 700,000.00	\$ 700,000.00	\$ 700,000.00	\$ 700,000.00
24	Zihuateutla	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Producción industrial y comercialización de hongos Setas	\$ 1,567,631.10	\$ 522,543.70	\$ 522,543.70	\$ -	\$ 522,543.70
25	Zihuateutla	Chicago Illinois	Club 5 de Mayo	Adquisición de infraestructura para la producción de hongos Setas	\$ 9,835.44	\$ 3,278.48	\$ 3,278.48	\$ -	\$ 3,278.48
TOTALES					\$31,100,513.43	\$ 8,330,779.00	\$ 8,330,779.01	\$7,519,863.47	\$6,919,091.95

### 6.3.3 Casas Puebla en Estados Unidos

En el primer estudio sistemático realizado por Jorge Schiavon (2006) sobre la actividad en el extranjero de las entidades federativas, Puebla se coloca en un nivel de “alta Proyección Internacional”. Dos de las razones que explican esta calificación son: las representaciones en el exterior y las giras de los gobernadores poblanos (Melquiades Morales y Mario Marín) en beneficio de su población migrante, ya que constituyen dos de los cinco indicadores económicos considerados. Sin embargo, en el caso de Puebla es necesario apuntar que estas oficinas no tienen como objetivo central la promoción económica del estado, sino que tienen como prioridad la atención a los migrantes, que responden fundamentalmente a la relación del gobierno estatal con líderes migrantes empresariales poblanos en los Estados Unidos.

La estrategia de establecer Oficinas de Representación en el Extranjero, comúnmente llamadas Casas Puebla, como se señaló anteriormente, tiene como antecedente a la administración de Melquiades Morales Flores (1999-2005). Sin embargo, nunca se especificó legalmente su figura, atribuciones y recursos hasta el año 2006. De hecho en la transición de administración de Marín Torres, los dos primeros documentos legales de la CEAMP de 2005, no definieron claramente qué eran las Casas, aún cuando ese año el gobernador Marín inauguró las Casas Puebla en Los Ángeles en California, Houston en Texas, la ciudad de Nueva York<sup>33</sup> y Madrid.

En el Decreto de creación de la CEAMP sólo se mencionan y en el primer Reglamento Interno de 2005 se omiten por completo. Es hasta el Decreto de 2006, que se reforma y adiciona al Reglamento Interno incluyendo un capítulo específico sobre las Oficinas de Representación en el Extranjero. Este Decreto, establece que estas Casas “tendrán por objeto acercar los servicios gubernamentales del Estado a las comunidades poblanas radicadas en el exterior y coadyuvar con las autoridades competentes en la promoción del Estado de Puebla en el ámbito internacional”.

---

<sup>33</sup> Esta oficina fue inaugurada con el nombre de “Casa del Inmigrante Poblano en Nueva York” para distinguirla de la Casa Puebla-Nueva York registrada en esa ciudad como *non profit* y cuyo director siguió siendo Jaime Lucero, de quien el nuevo gobernador Mario Marín buscó distanciarse ya que durante 2004 y 2005, Lucero tuvo acercamiento con el Partido Acción Nacional (PAN).

Este Decreto, fija dos criterios para su instalación en el extranjero. El primero es la concentración de poblados y, el segundo, es la consideración de “razones estratégicas de inversión, promoción comercial, cultural, turística o de cualquier otra índole que resulte de relevancia para el Estado”. Estas “razones estratégicas” abren el panorama internacional de estas oficinas, aunque predomina la atención a poblados en el extranjero.

En las funciones y atribuciones, se establecen ocho de atención a migrantes y dos de promoción internacional. En otras palabras, el tema migratorio domina las acciones de estas Oficinas de Representación. Además, este Decreto establece que estas oficinas “ejecutan acciones sin perjuicio de la competencia de las dependencias federales”, es decir, Puebla se pliega al orden federal y aparentemente no pretende invadir las competencias federales particularmente de los consulados, quienes legalmente son los únicos reconocidos para brindar protección a sus connacionales.

En este Decreto también se establecen las atribuciones y responsabilidades del titular de la Representación en el Extranjero siendo funcionario del gobierno del Estado, un aspecto que hasta el momento de publicación del Decreto en 2006 aún era confuso. Además, señala que las Oficinas de Representación en el Exterior tendrán los recursos humanos, materiales y financieros conforme a la disponibilidad presupuestal. Cabe señalar que en un principio, dado que no se asignaban presupuestos a las Casas, los financiamientos de estas Oficinas en el Extranjero para su mantenimiento eran privados, por esta razón en el Decreto de 2006 se estableció la siguiente organización interna: un director, funcionario del Gobierno estatal como se mencionó anteriormente, y un Consejo formado por líderes migrantes. Las contribuciones económicas de estos líderes, en principio, sostuvieron a las Oficinas de Representación, es decir, ellos pagaban la renta del local así como los gastos administrativos.

De esta primera condicionante del financiamiento privado derivó la inestabilidad inicial de estas Oficinas. Por ejemplo, en el caso de Nueva York, durante su primer año de operación cambió en tres ocasiones de establecimiento y director (Pérez 2005). De hecho, en el periodo 2005-2009, hubieron seis cambios de directores y locación. Originalmente se estableció en Manhattan, en el año 2008 se trasladó a Passaic, Nueva Jersey, y a mediados de 2009 nuevamente ha regresado a Manhattan para ubicarse a dos cuadras del consulado mexicano en Nueva York. En el caso de Casa Puebla en Los Ángeles, en el periodo 2005-

2009, ha cambiado en tres ocasiones de director y se ha ubicado en dos espacios; primeramente se instaló en la Plaza México en Lynwood y actualmente se localiza en el Este de Los Ángeles.

Las oficinas de representación en el extranjero o Casas Puebla son la expresión más visible de la intención de una proyección internacional medianamente institucionalizada del gobierno poblano. Como se estableció anteriormente están localizadas en Los Ángeles, Nueva York, Houston y Madrid. En los tres primeros casos, el objetivo es fundamentalmente la “atención al migrante poblano” respondiendo a la concentración histórica tradicional en estos tres destinos. Sin embargo, en el caso de Madrid el objetivo se centra en la atracción de inversión extranjera y también en el mantenimiento de lazos culturales y tradición histórica en el marco de las “razones estratégicas” para establecer Oficinas de Representación en el Extranjero como señala el Decreto de 2006.

El propio marco legal de la CEAMP, así como el funcionamiento de las propias Casas, especialmente las establecidas en Estados Unidos, que a pesar de que sus gastos ya corren a cuenta del gobierno estatal, siguen siendo altamente dependientes de ciertos líderes empresariales migrantes<sup>34</sup>, lo que impide que funcionen como verdaderas oficinas de representación en el exterior y que promuevan los intereses estatales de manera más amplia.

Actualmente las Casas Puebla en el exterior utilizan la mitad del presupuesto de la CEAMP, alrededor de 7 millones de pesos anuales. Sin embargo, tienen serias limitaciones de personal ya que el gobierno estatal sólo contemplan tres plazas para cada Casa, una plaza con nivel de director y dos plazas para subdirectores. El resto de las personas que laboran en estas oficinas son voluntarios o reciben gratificaciones de los funcionarios. Además, estas casas si bien tienen que entregar reportes mensuales, no son auditadas por la contraloría estatal como ocurre con el resto de las dependencias del gobierno.

En la práctica, las oficinas de representación se limitan a atender los casos más urgentes de protección a migrantes (repatriaciones, detenidos, deportados, etc.) y no se aprovechan sus espacios para promover el resto de los intereses estatales en el ámbito internacional como la promoción al turismo, la atracción de inversión extranjera directa,

---

<sup>34</sup> En el caso de la oficina de Nueva York, el presidente del Consejo es el Sr. Félix Sánchez, el llamado Rey de la Tortilla. En el caso de la Casa Puebla en Houston, el presidente del Consejo es el Sr. Alfonso Zapata. Ambos son importantes actores políticos como líderes migrantes empresarios.

inserción en nuevos mercados, promoción a las relaciones políticas estatales a través de convenios con otros gobiernos extranjeros locales o provinciales, empresas, organizaciones internacionales, etc.

#### **6.4 Política poblana, transnacionalismo migrante y relaciones exteriores**

Es necesario dimensionar con exactitud en estos tres ámbitos, ya que los escasos resultados del programa 3x1 no implican que no existan prácticas sociales y políticas transnacionales entre los migrantes poblanos. Estas han sido documentadas por diversos investigadores que fundamentalmente han desarrollado trabajo de campo con migrantes mixtecos en Nueva York (Smith, 1998; Herrera y Macías 1997; Binford y D'Aubeterre 2004; Imaz 2006).

Las prácticas transnacionales en áreas de alta intensidad migratoria como en otros lugares del país (Zacatecas, Jalisco, Michoacán, etc.) entre los poblanos migrantes se despliegan en diversas vertientes:

- a) *Las fiestas patronales.* Estos eventos tienen una función primordial en el sentido de pertenencia a la localidad. Los migrantes a través de la distancia siguen participando en las actividades que rodean a las fiestas patronales tradicionales en las comunidades de origen porque esto resulta fundamental en el mantenimiento de sus lazos familiares y sociales, evidenciando su pertenencia y membresía a la comunidad. Las fiestas y los cultos religiosos también se reproducen en los Estados Unidos. Muchas formas organizativas e incluso clubes de migrantes surgen a partir de las prácticas religiosas transnacionales que incluyen desde el retorno a la fiesta patronal, contribuciones económicas a la iglesia y la fiesta, mayordomías, réplicas de santos locales que viajan a los Estados Unidos, fiestas patronales locales reproducidas allá, etc.
- b) *Familias transnacionales.* Ésta es una de las características de las comunidades con mayor tradición migratoria. Las familias cuyos miembros han sido regularizados en los Estados Unidos, cuentan con status de ciudadanos o residentes estadounidenses, así como aquellas, que aún no contando con documentos legales mantienen circularidad migratoria, se constituyen en familias transnacionales cuyos miembros

constantemente pasan periodos aquí y allá, manifiestan formación de circuitos migratorios entre las localidades a partir de esta pertenencia y participación en distintos espacios geográficos en los dos países (Herrera 1997).

- c) *Clubes y organizaciones migrantes realizando obra pública.* Si bien la operación del Programa 3x1 en Puebla inició formalmente en 2004, desde la década de 1950 los migrantes de Piaxtla y Chinantla empezaron a invertir en obra pública. Los braceros piactelcos contribuyeron para el alumbrado público en el primer cuadro de la cabecera municipal. Igualmente en Chinantla, Robert Smith (1998, 2005) registra una larga historia de contribuciones de los migrantes chinantecos en obra pública, si bien la más importante entre 1980 y 1990 fue el sistema de drenaje construido por Club Solidaridad Chinantla en Brooklyn.
- d) *Organizaciones y Federaciones migrantes.* Existe una gran diversidad de organizaciones y clubes de migrantes en Puebla. A diferencia de los clubes y federaciones de oriundos de otras entidades de alta intensidad migratoria como Zacatecas, Michoacán y Jalisco, muchos clubes actúan de manera independiente y no están afiliados a Federaciones ni las requieren para actuar transnacionalmente como el caso del Club Solidaridad Chinantla y el Club Solidaridad Tulcingo. Existen Federaciones y Asociaciones con diversos propósitos y que no giran alrededor de la operación del programa 3x1, ese es el caso de la Casa Puebla New York Inc. y la Asociación Tepeyac. Diversas organizaciones de poblanos tienen mayor énfasis en operar programas para mejorar la integración a la sociedad estadounidense, en vez de enfocarse en mantener los lazos transnacionales con Puebla, como la Federación Internacional de Poblanos en California.

Existen también aquellas organizaciones que tienen una amplia agenda transnacional que son capaces de ofrecer diversos servicios para los poblanos en los Estados Unidos e implementar programas educativos, de salud o culturales para impulsar la integración a la sociedad estadounidense y, al mismo tiempo, tener también una importante agenda política, tanto con las autoridades locales y estatales en Estados Unidos como en Puebla, e incluso involucrarse en obras públicas en el programa 3x1, ese es el caso de Mixteca Organization Inc. en Brooklyn, Nueva York y la Unión de Poblanos en el Exterior en Huntington Park, California.



En ese sentido, no se encuentra en Puebla, como ocurre en Zacatecas, Michoacán y Jalisco, el modelo de Federaciones que cada dos años renuevan sus mesas directivas formadas por veintenas de clubes cuyas mesas directivas también se renuevan a través de procesos democráticos. Las organizaciones poblanas, particularmente los clubes por su origen rural y costumbres indígenas, siguiendo a la profesora Cecilia Imaz (2006) tienen la característica de tener presidentes vitalicios que fungen como líderes carismáticos.

Esto con frecuencia deriva en conflictos de liderazgos entre los poblanos migrantes y es una de las razones de grandes divisiones, lo mismo en California, donde existen cuatro federaciones poblanas, como en la Casa Puebla en Los Ángeles, fungiendo como la oficina del gobierno estatal, o en Nueva York, donde el conflicto lo protagonizan dos grupos, el primero afiliado a Casa Puebla New York Inc. cuyo presidente es el señor Jaime Lucero y, el segundo, la Casa del Inmigrante Poblano como la oficina de representación estatal cuyo presidente es el señor Félix Sánchez, el llamado “Rey de la Tortilla”, ambos originarios de Chinantla y Piaxtla respectivamente, dos comunidades mixtecas poblanas vecinas en permanente conflicto histórico.

- e) *Líderes empresariales migrantes.* El gobierno de Puebla ha puesto especial atención a los migrantes exitosos en el contexto del sexenio del Presidente Vicente Fox (2000-2006) cuando se nombraron “padrinos de las microrregiones”, de esta manera la política del gobierno estatal hacia sus emigrados ha quedado marcada por la preferencia a los líderes empresariales migrantes, a quienes se les ha nombrado presidentes de los consejos actuales que operan las Casas Puebla en Estados Unidos.
- f) *Migrantes en la política local.* Una de las características principales de la larga historia migratoria en ciertas regiones, así como la diversidad de experiencias de emigrantes poblanos en los Estados Unidos, es una creciente participación en la política local de emigrados retornados en puestos de elección pública, tales como presidentes municipales, regidores, diputados locales y federales así como migrantes designados en cargos públicos. El ejemplo más claro son los últimos dos titulares de la propia CEAMP que son migrantes empresariales exitosos: Carlos Olamendi, de Santa Ana, California y Héctor Escobar, de Chicago, Illinois,

nombrados como Altos Comisionados de Atención al Migrante Poblano en 2006 y 2008 respectivamente.

En el caso de Puebla, el tema internacional más importante en Puebla es la migración hacia los Estados Unidos y su expresión económica más evidente son las remesas de dólares. Además, la manera en que se ha planteado desde el gobierno estatal la extraterritorialidad del estado es primordialmente a través del establecimiento de representaciones en el exterior debido a la importancia política y económica de los emigrados y la necesidad de ofrecer servicios para ellos, en los Estados Unidos.

Contrariamente al estudio de Jorge Schiavon (2006, 2010) que coloca a Puebla en un nivel de alta proyección internacional, debido a sus capacidades de promoción como destino de inversiones, de promoción al comercio exterior, y sus oficinas de representación, se debe señalar que estas oficinas en el extranjero, que son la razón fundamental por la que se puede catalogar al Estado de Puebla en el nivel de “alta proyección internacional”, tienen su origen en las necesidades de atención a la dinámica emigratoria estatal y no en la promoción económica internacional del estado.

## **6.5 Reflexiones y conclusiones preliminares**

La internacionalización de Puebla ocurre en dos niveles. El nivel “desde arriba”, que está dado por la necesidad de promocionar al estado como territorio de atracción de inversiones y turismo, así como fuente de comercio exterior, actividades que realiza la Secretaría de Desarrollo Económico en conjunto con las cámaras de comercio poblanas (López Vallejo y Ortega 2008). Y, el nivel “desde abajo”, que está dado por las dinámicas emigratorias que ligan a diversas localidades en Puebla con los puntos en los que residen los emigrados poblanos. Este nivel “desde abajo” contradictoriamente está guiando la institucionalización de la extraterritorialidad de Puebla, con las oficinas de representación en el extranjero.

Tras la experiencia de las cuatro Casas Puebla en Estados Unidos durante el sexenio de Melquíades Morales (1998-2005), la formalización de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano, en 2005, y la apertura de las Oficinas de Representación del Gobierno

de Puebla en ese mismo año, así como la puesta en marcha de un marco legal correspondiente, el gobierno estatal intenta paulatinamente institucionalizar el tema migratorio y la extraterritorialidad que implica.

En el análisis nacional de las Oficinas de Atención a Migrantes en México, el estado de Puebla resulta con un índice medio de institucionalización debido a que la operación de la atención a migrantes poblanos presenta grandes fortalezas pero también notables problemas. Por un lado, la actual Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP) tiene una mediana operatividad a pesar de contar con un amplio presupuesto que ronda los 15 millones de pesos, estructura organizacional adecuada y suficiente personal contratado, aproximadamente 18 personas contando a todos los funcionarios que laboran también en las tres oficinas de representación en los Estados Unidos (Los Ángeles, Houston y Nueva York).

La CEAMP fue creada en la actual administración en 2005, cuenta con un marco legal definido (decreto y reglamentos de operación), al terminar el presente sexenio en 2011 se determinará si tendrá continuidad. Al respecto, los candidatos de los principales partidos políticos han declarado públicamente su intención de convertir a la CEAMP en Secretaría del Migrante, retomando la propuesta de campaña de Mario Marín que no llegó a concretarse.

Las principales debilidades de la atención a migrantes en Puebla radica en la operación del programa 3x1 y en la relación con las organizaciones de migrantes por parte del gobierno estatal. Lejos de promover el fortalecimiento y la solidaridad entre las organizaciones, tanto en la administración del gobernador Melquiades Morales (1999-2005) como en la administración del gobernador Mario Marín (2005-2011), al otorgar tratos preferenciales a ciertos líderes migrantes empresariales y, particularmente, incorporarlos en los consejos de las oficinas de representación en el exterior (Casas Puebla), así como nombrarlos Comisionados de la CEAMP (Carlos Olamendi, líder migrante de California y Héctor Escobar, líder migrante de Chicago), se generaron mayores conflictos y competencia entre los propios líderes migrantes por ser favorecidos por un puesto político e inclusión en la nómina del gobierno estatal.

Los programas de atención a migrantes y servicios en Puebla se han caracterizado más por intentar lidiar con los efectos del incremento y diversificación de la emigración en

las últimas tres décadas que por ofrecer alternativas. Su énfasis es la protección consular, los efectos educativos en la deserción y cierre de escuelas, los problemas de salud propios de los migrantes y sus familias, así como la coordinación necesaria con distintas instancias gubernamentales de todos los niveles para brindar servicios que demanda una creciente y vulnerable población migrante, tales como las actas del registro civil y la renovación de licencias de conducir a través de las oficinas de representación en Estados Unidos.

La operación de las propias Casas Puebla en Los Ángeles, Houston y Nueva York es el elemento más visible de la extraterritorialidad, que conlleva intentar atender a los migrantes tanto como la internacionalización de Puebla a través de la vía de la emigración. A diferencia de otros estados mexicanos que han tenido mayor experiencia en la operación de oficinas en el extranjero, Puebla inicia con este esfuerzo en la actual administración con alta inestabilidad. En la operación de estas oficinas en el periodo 2005 a 2010 parece no haberse ganado experiencia. Todo el periodo se caracterizó por un cambio constante de localización de las oficinas y de alta rotación del personal; el caso más extremo fue la Casa Puebla de Nueva York que ha operado en cinco lugares distintos con seis directores diferentes y, en Los Ángeles, la oficina cambió dos veces de lugar y ha tenido en un periodo de cuatro años a tres directores distintos.

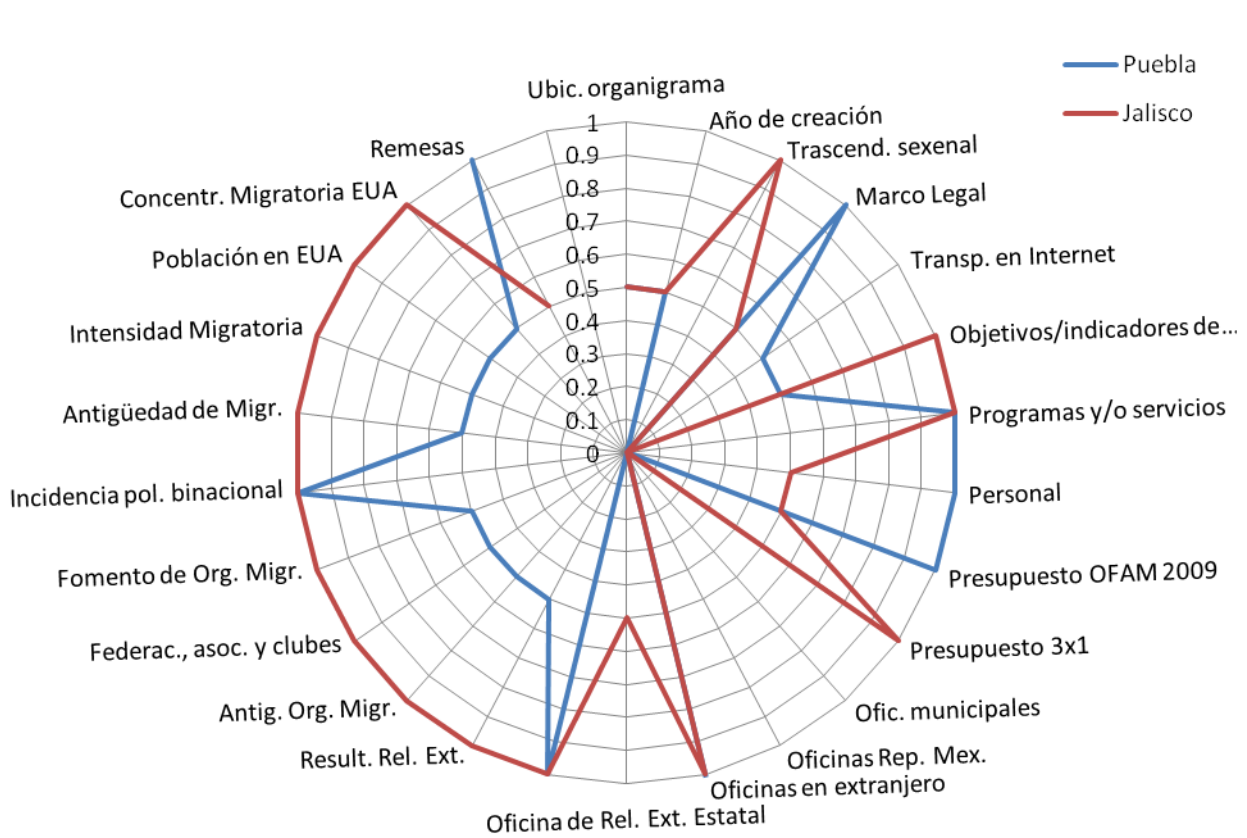
Por otro lado, como se ha señalado anteriormente, la mitad del presupuesto de la CEAMP aproximadamente 7 millones de pesos anuales son utilizados en las Casas Puebla en los Estados Unidos. En ese sentido, se requiere potenciar su operación de tal manera que amplíen su campo de acción internacional más allá de la atención a migrantes y que promuevan las relaciones exteriores de Puebla y los intereses estatales. Se necesita enfatizar la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera (no sólo de los líderes migrantes), la promoción del turismo internacional y la cultura poblana en el extranjero. Si bien estas funciones están establecidas en el marco legal actual de la CEAMP y de las oficinas de representación en el extranjero, en la práctica esto no ocurre.

# CAPÍTULO 7.

## Análisis comparativo

El análisis comparativo entre las oficinas de atención a migrantes en Jalisco y Puebla, la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE) y la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP) gráficamente pueden observarse en la Figura 7.1. Este capítulo está dedicado a examinar las cinco variables seleccionadas en este estudio (operatividad institucional, programas y presupuestos, oficinas adicionales, relaciones exteriores, organizaciones de migrantes y fenómeno migratorio estatal) a través de sus correspondientes veinticinco indicadores específicos.

**Figura 7.1 Análisis comparativo OFAMs en Jalisco y Puebla, 2010**



## 7.1 Operatividad institucional

En operatividad internacional, comparativamente ambas OFAM se ubican dentro de la estructura de otra dependencia del gobierno estatal. En el caso de la DAJE se ubica en la Coordinación de Políticas Públicas de Jalisco y en el caso de la CEAMP se ubica en la Secretaría de Gobernación de Puebla. No funcionan de manera independiente, ni como órganos desconcentrados. Legalmente, la CEAMP se configura como órgano desconcentrado, pero en la práctica no funciona como tal ya que está sujeto a la Secretaría de Gobernación, incluso su personal es designado por esa Secretaría y las revisiones de la contraloría estatal (SEDECAP) son realizadas por la delegación de la SEDECAP en la Secretaría de Gobernación, igualmente la operación de sus programas particularmente Bienvenido Poblano y el Programa de Protección en materia de uso de fondos. Igualmente los acuerdos que establece con otras dependencias se realizan a través de la Secretaría de Gobernación.

En el caso de Jalisco, desde el sexenio anterior se ha planteado la intención de establecer un Instituto Estatal de Atención a Migrantes, siguiendo el modelo del estado de Zacatecas particularmente, debido a la antigüedad del fenómeno migratorio y su importancia. Nuevamente en 2010, este tema está pendiente en la agenda. En la última reunión de presidentes de federaciones y clubes de migrantes sostenida en febrero de 2010 en Las Vegas, Nevada, se externaron dos demandas particulares, la primera incluye la creación del Instituto y la segunda el reconocimiento a los derechos políticos de los jaliscienses en el exterior (voto en el extranjero y representación política en el congreso estatal). En ese sentido, Jalisco sigue los modelos zacatecanos y michoacanos como un estado de emigración tradicional que requiere una estructura gubernamental *ad hoc* de atención a sus migrantes así como reconocer sus derechos políticos que en la práctica ya se están ejerciendo (diputados migrantes, presidentes municipales ex-migrantes, retorno para votar y credencialización del IFE para migrantes).

En el caso de Puebla, debido al incumplimiento de la promesa de campaña electoral del gobernador Mario Marín (2005-2011) de crear una Secretaría del Migrante. Al escribir estas líneas (mayo de 2010) están en curso las campañas políticas para la elección del próximo gobernador. Los candidatos de los dos partidos con mayores posibilidades de

ganar Javier López Zavala por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Rafael Moreno Valle por el Partido Acción Nacional (PAN) han hecho declaraciones públicas a la prensa sobre la propuesta de crear una Secretaría del Migrante en Puebla. Los líderes migrantes y organizaciones mantienen una relación muy estrecha con ambos candidatos en el momento actual de las campañas para la elección julio de 2010 y están impulsando la agenda de creación de una Secretaría.

Respecto a la experiencia de la oficina de atención a migrantes desde su creación, es importante señalar que Jalisco es el primer estado en México en tener una OFAM cuando en 1994 comienza a operar la OFAJE (Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior). Si bien la actual Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior se crea en el sexenio actual, a partir de 2007 con el inicio de la administración del gobernador González Márquez, existe ya una experiencia ganada en la implementación de estrategias, programas y servicios para la comunidad migrante particularmente en los eventos como las Semanas Jalisco y el Día del Jalisciense Ausente, así como las áreas de protección, donaciones y los programas de inversión de remesas.

Independientemente del nombre de la OFAM de Jalisco, su ubicación en el organigrama estatal (del despacho del gobernador a la Dirección de Asuntos Internacionales y actualmente a la Coordinación de Políticas Públicas), incluso a pesar de la renovación parcial del personal, estas estrategias y programas han mantenido continuidad, lo cual se refleja actualmente en buenos resultados en comparación con el resto de las OFAM en México.

En el caso de Puebla, la CEAMP fue creada en 2005, si bien los primeros esfuerzos de acercamiento a líderes empresariales migrantes datan del sexenio de Manuel Bartlett Díaz (1993-1999) y la operación de protección a migrantes se ubicó en la coordinación de asesores del gobernador en la administración de Melquiades Morales (1999-2005), así como la operación de la Casa Puebla en Nueva York.

La creación de la CEAMP en 2005 con un marco legal propio hasta la fecha no ha podido institucionalizarse ni profesionalizarse con el fin de cumplir sus propios objetivos y funciones que por ley están determinados. Han existido diversos obstáculos, entre ellos la constante rotación de personal (tanto directivos como mandos medios y operativos en las oficinas en Puebla y en el extranjero) y el cambio constante de prioridades y estrategias. En

ese sentido, las áreas con mayores resultados y continuidad han sido: protección y asesoría legal y salud. El resto de los programas tiene escasos resultados en gran medida por la falta de institucionalización y profesionalización.

Respecto a la trascendencia sexenal, la OFAM de Jalisco ha operado durante cuatro administraciones, si bien con nombre y ubicación distinta (OFAJE, CPJE en la Dirección de Asuntos Internacionales y, posteriormente, Dirección de Jaliscienses en el Exterior). Como se ha señalado, se creó en 1994 en la administración del gobernador interino Carlos Rivera Aceves. En el caso de Puebla, la CEAMP opera desde 2005 y probablemente trascienda el sexenio actual, que concluye en 2011, e incluso podría convertirse en una Secretaría de Migrante en la siguiente administración. Sin embargo, esto todavía no ocurre. Un factor esencial para la institucionalización de las oficinas de atención a migrantes es que puedan trascender el sexenio y que exista continuidad en los programas y servicios que ofrece.

En el aspecto del marco legal, la DAJE en el estado de Jalisco carece de un marco legal que la sustente. Incluso el Decreto de 2007 por el cual se crea la actual Coordinación de Políticas Públicas donde se ubica la DAJE, no incluye ningún objetivo ni función respecto a la atención a migrantes. En ese sentido, la DAJE carece de formalidad y de existencia legal, si bien existe administrativamente en el gobierno de Jalisco debido a que se ubica en un organigrama y que se le da seguimiento puntual a sus objetivos e indicadores a través de la Secretaría de Planeación de Jalisco (SEPLAN). Por su parte, en el caso de Puebla, la CEAMP cuenta con un Decreto de creación y un Reglamento Interior de Operación, ambos publicados en 2005; en el siguiente año de 2006, se publicaron modificaciones a dicho Reglamento, especificando las funciones particulares de las Oficinas de Representación en el extranjero o Casas Puebla. Pero administrativamente el marco legal no ha sido operado con el fin de evaluar a la CEAMP y las Casas Puebla con base en objetivos e indicadores concretos. En la práctica, el marco legal no se cumple.

Por otra parte, en materia de transparencia en Internet y uso del internet por parte de ambas dependencias, aún cuando esta herramienta es poco usada por la sociedad mexicana en general, tanto la DAJE como la CEAMP no se apoyan en este instrumento para brindar servicios e información a los migrantes y sus familiares. En transparencia en Internet, el gobierno del estado de Jalisco es muy efectivo, es decir, todas las secretarías y



dependencias tienen directorios actualizados, además de que se publican las evaluaciones detalladamente que realiza la Secretaría de Planeación (SEPLAN), los presupuestos, objetivos y cumplimiento de metas anuales por programas y acciones en cada una de las dependencias, incluso se pueden consultar la cantidad de dinero asignada a viáticos utilizados por los funcionarios públicos en cada uno de los viajes internacionales y las actividades y horarios que justifican dichos viajes. En contraste, la DAJE no cuenta con un sitio de internet propio. Sólo existe la página web de la Coordinación de Políticas Públicas ([www.cgpp.app.jalisco.gob.mx](http://www.cgpp.app.jalisco.gob.mx)) y sobre la DAJE sólo existe el organigrama. Además, respecto a los programas de protección a migrantes, éstos aún están disponibles en internet asociados al sitio web de la Dirección de Asuntos Internacionales ([www.asuntosinternacionales.jalisco.gob.mx](http://www.asuntosinternacionales.jalisco.gob.mx)) pero actualmente ya no operan en esa estructura.

Por su parte, en Puebla la CEAMP cuenta con un sitio web ubicado en [www.migrante.puebla.gob.mx](http://www.migrante.puebla.gob.mx). No obstante, este sitio pocas veces presenta información actualizada y completa. A diferencia de los sitios de internet de otras OFAM con mayor institucionalización como las de Zacatecas y Michoacán, este sitio puede contener información de mayor utilidad sobre los programas y servicios que ofrece la CEAMP así como los requisitos y formatos para solicitar trámites, información sobre organizaciones y clubes de poblanos en el extranjero. Igualmente, es necesario contar con un directorio de funcionarios actualizado tanto de las oficinas en Puebla como en las Casas Puebla en extranjero.

Además, cada unas de estas oficinas puede tener su propia página web. En el momento actual, sólo la Casa Puebla en Los Ángeles, California, está haciendo este esfuerzo con su sitio [www.casapueblaeastlosangeles.org](http://www.casapueblaeastlosangeles.org). El uso de Internet por parte de las OFAM es importante para las nuevas generaciones de emigrados así como aquellos con mayor nivel educativo. Se pueden aprovechar mejor las herramientas electrónicas, incluso el impulso a redes sociales de internet tales como Facebook y Twitter. Contrariamente, una mayoría de las federaciones, clubes y organizaciones de migrantes jaliscienses y poblanos más consolidadas tienen sitios web en operación, mientras las OFAM en Jalisco y Puebla están rezagadas en este aspecto.

## 7.2 Programas y presupuestos

En Jalisco los programas de atención a migrantes son operados por distintas dependencias con una buena coordinación desde la DAJE. El hecho de que la DAJE sea una dependencia en la que sólo laboran tres personas, operando sólo dos programas (el primero, denominado “apoyo a jaliscienses” que incluye protección consular y donaciones y, el segundo, programa “clubes y federaciones” que tiene como indicador principal de desempeño “número de clubes jaliscienses” reflejado en los informes anuales de gobierno y auditado por la contraloría estatal) obliga a que el resto de programas y servicios de atención a migrantes deban ser operados por la DAJE en coordinación con diversas dependencias estatales. En orden de importancia: la Secretaría de Desarrollo Humano (Programa 3x1 federal y 3x1 estatal), la Secretaría de Educación Pública estatal (Probem), la Secretaría de Promoción Económica (Por Mi Jalisco) y la Secretaría del Trabajo (Programa Dólar por Dólar).

Todos los programas jaliscienses de atención a migrantes cuentan con objetivos claros e indicadores de desempeño sobre los cuales son auditados. Además, independientemente de que la DAJE fue creada en 2007, la mayoría de estos programas en diversas dependencias llevan operando en promedio 5.7 años. El PROBEM opera sistemáticamente desde 1999, mientras que el programa 3x1 opera en Jalisco desde el año 2000 si bien sus antecedentes se remontan al programa solidaridad 2x1 desde 1994. Y el Programa Por mi Jalisco inició en 2001.

Asimismo, el Programa de Apoyo a Jaliscienses, si bien se configura como tal en 2007, ha realizado en el gobierno estatal acciones de protección a migrantes y trámites de donaciones internacionales de migrantes para sus localidades desde 1995. Igualmente, en el caso del Programa de “Clubes y Federaciones”, que si bien se registra así hasta 2007, las primeras acciones de acercamiento a los clubes de jaliscienses en los Estados Unidos y el fomento a su organización, ocurrieron desde 1994. En 2007, se diseña el Programa 3x1 Estatal basado en la experiencia de operación del programa 3x1 federal, pero sólo con la participación del gobierno estatal (40%), municipal (30%) y los clubes migrantes (30%) sin las restricciones de las reglas de operación del 3x1 federal. En ese sentido, la experiencia en

operación de Programas para migrantes en Jalisco es relativamente amplia respecto a otros estados mexicanos con menor tradición migratoria.

El único Programa nuevo para migrantes es “dólar por dólar” que configura la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a partir de la crisis económica de 2008 en los Estados Unidos, que implica que algunos jaliscienses sean deportados, retornen o pospongan su emigración. Con este fin, se diseña un esquema dentro de los “Apoyos a Iniciativa de Autoempleo” ya funcionando en Jalisco especial para migrantes en el Servicio Nacional de Empleo Jalisco que aporta hasta 250 mil pesos para la apertura de un negocio, en compra de maquinaria y equipo, cuando los migrantes aporten la misma cantidad que contribuye el gobierno estatal con el único requisito de que se generen al menos 5 empleos directos.

En el caso de Puebla, existe una variedad de servicios, trámites y gestiones para migrantes. Aunque existen pocos programas formulados como tales, con objetivos específicos e indicadores particulares en comparación con Jalisco. Los servicios, trámites y gestiones son de diversa índole y se realizan a través de diversas instancias gubernamentales que van desde el Registro Civil estatal para obtención de actas, visas humanitarias ante el Consulado de los Estados Unidos en la Ciudad de México, hasta créditos hipotecarios para migrantes en el Instituto Poblano de la Vivienda.

Como Programas operan cinco: Programa de Protección, Bienvenido Poblano, el PROBEM, Programa de Salud del Migrante, Programa 3x1 Federal. La propia Comisión estatal de Atención al Migrante Poblano (CEAMP) sólo opera uno de ellos: el Programa de Protección que incluye repatriaciones de restos y seguimiento a casos de detenidos y desaparecidos migrantes, el resto de los programas son operados por otras dependencias. El Programa Bienvenido Poblano es implementado por la Secretaría de Gobernación como un equivalente estatal al Programa federal Paisano, que pretende disminuir los abusos contra migrantes, particularmente aquellos cometidos por autoridades tales como policías y otros funcionarios en los periodos vacacionales (semana santa, verano e invierno). Si bien el Programa Bienvenido Poblano se convierte sólo en un esquema informativo y no existe información disponible sobre las denuncias de los migrantes y los casos contra funcionarios.

Los tres programas restantes son programas federales que son operados por las dependencias estatales correspondientes. En el caso del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM) es operado, al igual que en Jalisco, por la Secretaría de Educación Pública estatal, sus resultados se limitan a los documentos de transferencia y a concursos de dibujo anuales para niños migrantes, sin proponer respuestas alternativas a los problemas educativos que implica la emigración tales como el cierre de escuelas en zonas de alta emigración ni la capacitación especial a maestros que atienden niños y adolescentes migrantes.

Por otra parte, el Programa de Salud del Migrante que durante el sexenio anterior se denominó Vete Sano, Regresa Sano, ha operado relativamente en forma continua a pesar de dificultades presupuestales. Se ha difundido en los centros de salud de las comunidades migrantes el uso de la cartilla para migrantes y sus familias. Con el uso de esta cartilla y los reportes mensuales de los centros de salud existe información sistematizada y actualizada sobre el fenómeno migratorio en Puebla. Esto ha sido de utilidad fundamentalmente para la detección y el seguimiento a casos de VIH-Sida en migrantes y sus familiares.

Por último, el Programa 3x1 Federal en Puebla, operado en coordinación con la Delegación de SEDESOL en Puebla (25%), la Secretaría de Desarrollo Social estatal (25%), gobierno municipal (25%) y club u organización de migrantes (25%) para canalizar remesas a obras sociales en comunidades de expulsión migratoria, inició su operación en el año 2004. Las obras realizadas entre 2005 y 2007 presentaron serias irregularidades tales como malos manejos financieros y proyectos inconclusos (Morales y Ortega 2008), si bien estas irregularidades se han ido corrigiendo con el paso del tiempo y con una mayor experiencia de las autoridades así como de los clubes migrantes. A diferencia de Jalisco, que ha ocupado en 2007 y 2008, el 1er lugar nacional en presupuesto del Programa 3x1 y el mayor número de obras nacional, en Puebla la experiencia con este programa es muy reciente además de que los clubes de migrantes poblanos tienen una menor capacidad organizativa respecto a los clubes y federaciones jaliscienses.

Sumado a lo anterior, es importante recalcar que el gobierno de Jalisco ha hecho de sus programas 3x1 (federal y estatal) el eje de su política de atención a migrantes y de su relación con clubes y federaciones. Desde 1994, siguiendo la política federal del Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero, el gobierno de Jalisco asumió la promoción

de la inversión de las remesas en obra pública en las comunidades de origen de los migrantes como la estrategia idónea para la formación de los clubes de oriundos y posteriormente, la creación de Federaciones. El gobierno estatal ha asumido, que la razón de los clubes y las federaciones de jaliscienses son los programas 3x1, y, que a su vez, estos programas son la mejor vía para estructurar los procesos organizativos de sus migrantes en los Estados Unidos.

Por otro lado, es importante también notar cómo se asumen las políticas y programas federales para migrantes en ambos estados, porque tanto en Jalisco como en Puebla rápidamente se los apropian y los adaptan a las condiciones locales. Posteriormente, a partir de conocer la implementación y operación de los programas federales, los gobiernos estatales presentan innovaciones inspiradas en estos programas; en Jalisco, la principal innovación, en ese sentido, es el programa 3x1 estatal y en Puebla es el Programa Bienvenido Poblano.

Contradictoriamente, desde la década de 1990 el gobierno federal, a través del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, promueve que los gobiernos estatales se acerquen y proporcionen servicios a sus emigrados en diversas áreas (desarrollo, educación y salud) pero resiente actualmente el protagonismo que los gobiernos estatales pretenden tener en materia de atención a migrantes y que incluso operen programas “paralelos”, como el 3x1 estatal y el Bienvenido Poblano. E, incluso ambos órdenes de gobierno entran en conflicto cuando se trata de atención a casos de “protección consular”, que son competencia del gobierno federal, si bien los gobiernos estatales ofrecen ayuda complementaria tanto en asesoría y acompañamiento, así como en apoyo económico para traslados de fallecidos y deportaciones, en caso de que se requiera.

Un aspecto fundamental en la operación de la DAJE y la CEAMP son los presupuestos de apoyo a migrantes en casos de necesidad, tales como traslados de restos y deportaciones. Existen fondos especiales para estos casos. Aunque estos no son sólo actos de buena voluntad, ya que finalmente es obligación de los estados proporcionar estos recursos que son un costo mínimo, por no cumplir su obligación fundamental de evitar la emigración.

La asignación presupuestal para programas es un dato relevante en la operación de las oficinas de atención a migrantes estatales. La CEAMP, desde su creación en 2005, tiene

un presupuesto que oscila entre los 15 y 16 millones de pesos anuales. Es necesario aclarar que más de la mitad de estos recursos (aproximadamente 9 millones) son utilizados por las Casas Puebla en el extranjero. Por su parte, la DAJE cuenta con un presupuesto que oscila entre 6 y 7 millones de pesos anuales; sin embargo, entre 2007 y 2008 ha gastado entre 4 y 5 millones. Obviamente, el tamaño de la estructura gubernamental también se refleja en el presupuesto ya que la CEAMP cuenta con 13 funcionarios en nómina en Puebla más 3 representantes en Estados Unidos, mientras que la DAJE opera sólo con 3 funcionarios.

### **7.3 Oficinas adicionales**

Las oficinas de atención a migrantes estatales, por los programas y servicios que ofrecen, pueden contar con oficinas en municipios, en otros estados de la República mexicana y en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos. En el caso de Jalisco, el gobierno estatal no opera oficinas de atención a migrantes en municipios, si bien es importante destacar que algunos gobiernos municipales de regiones con alta intensidad migratoria tienen áreas de atención a migrantes, un ejemplo es el caso del municipio de Lagos de Moreno, ubicado en Los Altos de Jalisco, que durante tres administraciones ha tenido un área de atención a migrantes; otro ejemplo, es Ameca, en la región de Valles, que recientemente está instalando una oficina con este propósito.

En el caso de Puebla, tampoco existen oficinas de atención a migrantes en municipios operadas por el gobierno estatal. Si bien durante el periodo 2005-2011 han operado algunas Casas de Atención al Migrante o Casas Puebla en tres puntos del estado: Tepexi de Rodríguez, Acatlán y Huejotzingo. Estas oficinas en principio fueron instaladas por motivo de la elección de Mario Marín Torres como precandidato del PRI en 2005 como casas de campaña y mantienen buenas relaciones con el gobierno del estado, así como con los gobiernos municipales correspondientes, atendiendo y canalizando casos de migrantes y ex-braceros a las autoridades correspondientes.

Estas casas no reciben presupuesto gubernamental fijo y están registradas como organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad, dada la nueva coyuntura electoral para julio de 2010, se han abierto tres nuevas Casas de Atención a Migrantes en municipios o Casas Puebla en Acatzingo, San Martín Texmelucan y Tepeaca. Por otro lado, a diferencia

de Jalisco, donde gobiernos municipales tienen áreas de atención a migrantes, en Puebla sólo en el municipio de Piaxtla en la Mixteca Poblana, durante el periodo 2008-2011, se ha elegido un regidor como enlace con la comunidad migrante.

Respecto a oficinas de atención a migrantes del gobierno estatal en otros estados de la república mexicana, ni el gobierno de Jalisco ni el de Puebla operan este tipo de oficinas. Ambos estados como todas las entidades federativas mexicanas, desde el año 2000, tienen su oficina de representación en el Distrito Federal para conducir sus relaciones con las instancias federales (poder ejecutivo, legislativo y judicial) y diversos trámites. No obstante, en el caso de Puebla y Jalisco estas oficinas no realizan ninguna gestión en materia de apoyo a migrantes como si sucede en el caso de otros estados, tales como Tabasco y el Estado de México cuyas oficinas en el DF tienen áreas para atender migrantes.

Los Estados Jalisco y Puebla sí operan oficinas de atención a sus migrantes en Estados Unidos. Jalisco, en el año 2008, inició las operaciones de Casa Jalisco en el Medio Oeste, ubicada en Melrose Park Illinois. Puebla, por su parte, instaló desde 2005 oficinas de atención al migrante poblano o Casas Puebla en Nueva York, Los Ángeles y Houston, además de otra, en Madrid con un carácter comercial. En este rubro es necesario señalar que tanto en Jalisco como en Puebla en las administraciones gubernamentales anteriores ya se habían instalado oficinas en el exterior, aunque éstas fueron cerradas y no continuaron en la administración actual. Dependen mucho de la voluntad política de los gobernadores el abrir o cerrar oficinas en el extranjero e implica un gasto gubernamental importante.

En el caso de Jalisco y su oficina en Illinois se está tratando de evitar que esta Casa Jalisco desaparezca con el fin de la administración de González Márquez en 2013. Por esta razón, por primera vez, el gobierno estatal realizó la compra del inmueble con todos los permisos legales correspondientes. A decir de los funcionarios estatales es la primera vez que esto ocurre en la historia de México y de Estados Unidos, la primera vez que un gobierno estatal mexicano compra un inmueble en territorio de Estados Unidos para instalar una oficina de representación. El proyecto de la Casa Jalisco incluye no sólo la atención a migrantes sino la promoción de las relaciones exteriores del gobierno estatal con el gobierno de Chicago, con las autoridades locales y con sectores empresariales. El proyecto de la Federación de Clubes Jaliscienses en el Medio Oeste es hacer de la Casa Jalisco una

institución auto-financiable para que no sea una carga para el erario público jalisciense y por lo tanto evitar que existan motivos para que el gobierno de Jalisco la venda en el futuro.

En el caso de Puebla, las oficinas de representación en el exterior o Casas Puebla, son el aspecto más sombrío de la atención a migrantes por parte del gobierno estatal. En el periodo 2005 a 2010 estas Casas particularmente la de Nueva York y Los Ángeles se han caracterizado por sus constantes cambios, su falta de continuidad en la operación de programas, servicios y eventos, así como por su falta de transparencia y auditoría por parte de la contraloría estatal. Como se ha señalado anteriormente, estas Casas ocupan más de la mitad del presupuesto de la CEAMP, aproximadamente de 8 a 9 millones de pesos anuales, y, si bien sus funciones están especificadas en el Reglamento Interior que incluyen la promoción al comercio exterior desde Puebla, así como la atracción de inversión extranjera, el resultado más visible de la operación de estas casas son los conflictos entre líderes migrantes poblanos por beneficiarse de los presupuestos estatales designados para estas oficinas de representación.

#### **7.4 Relaciones exteriores**

En materia de relaciones exteriores se comparan tres aspectos: primeramente, la operación de una oficina de asuntos internacionales del gobierno estatal, objetivos internacionales de la oficina de atención a migrantes y resultados internacionales. En el primer rubro, en Jalisco existe una Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) que opera desde 1995 y que hasta 2009 incluyó a la oficina de atención a jaliscienses en el exterior, particularmente por los servicios de protección consular y de donaciones. A partir del inicio de la administración actual de González Márquez en 2007, se crea la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior (DAJE) a la par de la DAI en el Despacho del Gobernador dentro de la Coordinación de Políticas Públicas.

La DAJE y la DAI operan de manera desvinculada e incluso en franca competencia por recursos presupuestales; por ejemplo, en 2009, los recursos para viajes al extranjero y viáticos fueron mayores para la DAJE que para la DAI: 1 millón 500 mil para la DAJE y 1 millón para la DAI. También la operación de la Casa Jalisco en Illinois corresponde únicamente a la Coordinación de Políticas Públicas y la DAJE sin ninguna relación con la



DAI. Lo mismo ocurre con los mayores eventos para los Migrantes Jaliscienses que son las Semanas Jalisco y el Día del Jalisciense Ausente donde la DAI no tiene participación a diferencia del resto de las dependencias del gobierno estatal. En ese sentido, se están desaprovechando las oportunidades de vinculación del estado de Jalisco, a largo plazo, a través de la cooperación entre la DAI y la DAJE.

En materia de objetivos internacionales, tanto en Puebla como en Jalisco, el diseño institucional de la oficina de atención a migrantes incluye objetivos internacionales específicos. En el caso de la DAJE el objetivo primordial es que sus migrantes se organicen en Estados Unidos y realicen actividades que favorezcan el desarrollo de sus comunidades de origen. En el caso de Puebla, los objetivos de la CEAMP y las funciones que se establecen en su marco legal (decreto de creación y reglamento interior) claramente establecen que la atención a migrantes se realizará en el marco de la política exterior mexicana y sus principios. Igualmente, se establecen las funciones internacionales de las oficinas de representación del gobierno estatal en los Estados Unidos para la promoción de los intereses comerciales y económicos de Puebla, además de la atención a migrantes.

Ambas oficinas, la DAJE y la CEAMP en su operación diaria requieren el establecimiento de vínculos con el extranjero y de resultados en materia internacional. En la DAJE los principales resultados son: el trámite de donaciones internacionales, la coordinación con las diferentes agencias en el Consulado de Estados Unidos en Guadalajara, por ejemplo, la Oficina del Seguro Social con el fin de que todos los beneficiarios ex-migrantes reciban sus cheques, la inversión directa de remesas en comunidades de origen a través de los Programas 3x1 federal y estatal, así como la promoción de la cultura jalisciense en el exterior a través de las Semanas Jalisco.

En el caso de la CEAMP, los principales resultados internacionales, si bien no se comparan con los de Jalisco, se centran en la cooperación con las autoridades de los Estados Unidos, particularmente el Consulado en la Ciudad de México para trámites de visas urgentes. No obstante, las Casas Puebla, debido a sus constantes cambios, no están produciendo los resultados internacionales que deberían en materia de promoción económica y cultural del estado de Puebla, tanto entre emigrados poblanos y nuevas generaciones de poblanos nacidos en Estados Unidos, así como entre la comunidad mexicana en general y el público estadounidense donde están ubicadas.

## 7.5 Organizaciones de migrantes

En este aspecto existe una gran diferencia entre Jalisco y Puebla. Particularmente la antigüedad de las organizaciones de migrantes, que en el caso de Jalisco va aparejada a la propia antigüedad del fenómeno de emigración hacia los Estados Unidos, y las redes sociales transnacionales que a lo largo de distas olas migratorias se han ido tejiendo. En Jalisco existe una amplia cantidad de clubes de migrantes, aproximadamente existen 450 clubes de oriundos y todos los municipios de la entidad tienen organizaciones de migrantes. Operan cinco federaciones de jaliscienses en los Estados Unidos: Sur de California, Norte de California, Medio Oeste, Nevada y el Estado de Washington.

En el caso de las tres primeras, se trata de federaciones consolidadas a través de los años, operando bajo sus estatutos, con procesos democráticos de renovación de sus mesas directivas y con muchos resultados en canalización de remesas a comunidades de origen en Jalisco. Si bien la federación del Norte de California es reciente, esta se desprendió de la Federación del Sur de California por lo que heredó los procesos organizativos de los jaliscienses en el área de Los Ángeles. Las federaciones de Nevada y el estado de Washington son muy recientes, creadas a partir de 2007, con pocos clubes pero buscando seguir el modelo de las federaciones jaliscienses más consolidadas.

Los procesos organizativos de los jaliscienses en Estados Unidos siguen el modelo de Zacatecas y Michoacán, cumpliendo con las etapas que describe el profesor Miguel Moctezuma (2005): redes individuales y familiares, las redes sociales, las comunidades filiales, los comités de pueblos y las organizaciones de migrantes (clubes y federaciones). En el caso de Puebla, los procesos organizativos migrantes son muy distintos debido a su reciente formación.

En Puebla, si bien existen casos de clubes de oriundos en la región Mixteca parecidos a los que ocurren en la región tradicional de migración, es decir, datan de la década de 1970, han realizado diversas obras sociales en sus comunidades, primeramente de carácter religioso, evidencia de participación de migrantes en las fiestas cívico-religiosas, y canalización de remesas a obras públicas tales como el sistema de agua potable y alcantarillado, estos son casos excepcionales. Algunos ejemplos son el Club Solidaridad

Chinantla y el Club Solidaridad Tulcingo, ambos formalizados en el contexto de la operación del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) a principios de la década de 1990. Aunque los clubes poblanos no siguen el modelo de unirse en una sola Federación de poblanos.

En California, debido a los ejemplos de los estados con mayor tradición migratoria como Zacatecas y Jalisco, se han formado federaciones de clubes poblanos pero con una gran conflictividad entre estas federaciones. Actualmente operan 3 federaciones en el área de Los Ángeles (Federación Poblana de California Internacional, Federación Poblana del Sur de California y Unión de Poblanos en el Exterior), ninguna de ellas supera los 10 clubes. Sumado a lo anterior, operan otras organizaciones como la Casa de Vida Migrante y la Casa Puebla en Los Ángeles, que también tiene sus propios clubes, un total de 6.

En el caso de Nueva York, las organizaciones de poblanos no siguen el modelo de las Federaciones como en California. De esa manera, los clubes continúan realizando actividades transnacionales y participando en su comunidad de origen pero no necesariamente se unen a una organización que agrupe clubes. En ese sentido, existen distintas formas asociativas que derivan también de la propia relación que el gobierno del Estado de Puebla ha planteado a los líderes migrantes empresariales en la región.

La primera Casa Puebla New York, donde el gobierno estatal empezó ofreciendo servicios de expedición de actas de nacimiento (1999-2005), es una organización sin fines de lucro que agrupa a diversas organizaciones llamadas “de base”, éstas incluyen grupos religiosos, deportivos, clubes de oriundos y organizaciones empresariales. En contraste, las Casas del Inmigrante Poblano instaladas en el área de Nueva York (2005-2010) no han puesto énfasis en agrupar organizaciones y/o clubes. Por otro lado, Mixteca Organization, Inc. ubicada en Brooklyn es otro tipo de organización transnacional que no funciona como club de oriundos, aunque ha realizado obras del programa 3x1 en el área de Acatlán de Osorio y se centra en desarrollar proyectos binacionales en materia educativa y de salud. Por otro lado, los poblanos se integran a otras organizaciones mexicanas por filiación religiosa (Asociación Tepeyac) o pertenencia a algún sector laboral por ejemplo la organización Esperanza del Barrio, en Manhattan, que es una organización de vendedoras ambulantes donde existen lideresas poblanas.

Este mosaico de diversidad organizativa de los poblanos migrantes es muy distinto al modelo de Jalisco de clubes y federaciones cuyo fin primordial es la realización de obras sociales en sus comunidades de origen. Además, como se ha señalado anteriormente, para el gobierno de Jalisco es importante mantener esta estructuración, mientras que para el gobierno de Puebla ha sido prioritaria la buena relación con ciertos líderes empresariales migrantes en cada una de las áreas metropolitanas donde se localizan las Casas Puebla: Los Ángeles, Nueva York y Houston. En ese sentido, el gobierno de Jalisco tiene como prioridad fomentar la organización de sus migrantes a través del modelo de clubes y federaciones; en cambio, el gobierno de Puebla no tiene una política al respecto y los pocos proyectos que se presentan del programa 3x1 son iniciativas locales de clubes aislados y/o de presidencias municipales.

Un aspecto particularmente interesante es la incidencia política binacional que ejercen líderes y organizaciones migrantes en Jalisco y Puebla. En Jalisco es generalizado el fenómeno de tener presidentes municipales, miembros de cabildo y diputados que han sido migrantes; aún sin Ley Migrante como en Zacatecas y Michoacán los migrantes jaliscienses participan en los canales formales de la política ejerciendo su voto y siendo electos para cargos de elección popular. Por esta razón, en la agenda actual del Congreso estatal está pendiente el reconocimiento a los derechos políticos de los migrantes jaliscienses.

En contraste, en Puebla los casos de presidentes municipales, miembros de cabildo y diputados migrantes son excepcionales y la mayoría se ubican en la región con mayor tradición migratoria (Mixteca poblana); si bien el gobierno estatal ha puesto mucho énfasis en los medios de comunicación en la figura de los líderes migrantes empresariales y políticos como representantes de los migrantes poblanos. Por esta razón y por la participación de estos líderes migrantes en las campañas electorales, aún sin una estructura organizativa amplia como la que tienen los jaliscienses, los líderes migrantes poblanos tienen una fuerte incidencia política por su cercanía con los círculos de poder y los tomadores de decisiones. En el momento actual de planteamiento de una posible Secretaría del Migrante esta incidencia se visibiliza en los eventos públicos, así como en los medios masivos de comunicación.

## 7.6 Fenómeno migratorio estatal

La emigración jalisciense a los Estados Unidos, como se apuntó desde el principio de esta investigación, es muy distinta a la de Puebla. Jalisco tiene una tradición migratoria que data de la segunda mitad del siglo XIX y se sitúa en la región tradicional de emigración en el occidente mexicano. En contraste, la emigración desde Puebla hacia los Estados Unidos inicia con el Programa Bracero. Los jaliscienses son beneficiados por diversos medios de regularización migratoria antes y después de la IRCA de 1986 porque cuentan con familiares y amigos que se han regularizado en los Estados Unidos.

Para los poblanos migrantes, en cambio, la mayor oportunidad para la legalización fue IRCA para aquellos que llegaron antes de 1986, y debido a que la mayoría de los emigrantes poblanos salieron hacia los Estados Unidos en las últimas dos décadas, una gran proporción de ellos se encuentran indocumentados. Ésta es una de las razones fundamentales por las cuales, la mayor parte de los programas y servicios para migrantes poblanos son de carácter asistencial, a diferencia de Jalisco que se centra en los programas y servicios de inversión de remesas y de carácter productivo para emigrados que han logrado alcanzar ciertos niveles de ahorro.

En Puebla, el gobierno se ha centrado más en lidiar con los efectos que con las causas de la emigración (traslado de restos, localización de desaparecidos, asesoría jurídica y atención a casos de VIH-Sida), mientras en Jalisco el gobierno estatal se ha caracterizado por ser proactivo en la relación con sus migrantes diseñando programas y propuestas más allá de lo asistencial. Esto necesariamente responde a fenómenos migratorios distintos. Jalisco mantiene una intensidad migratoria muy alta pero la emigración se asume como un fenómeno tradicional, Puebla en cambio tiene una intensidad migratoria contrastante en regiones, áreas con alta intensidad y otras con nula emigración o con migración predominantemente interna hacia la Ciudad de México o las grandes urbes del centro del país desde localidades indígenas poblanas de la Sierra Norte.

Jalisco tiene un stock de emigrados de 1 millón 415 mil 224 que representan el 20.8% de la población jalisciense territorializada y que puede llegar hasta los 4 millones de personas si se incluye a los descendientes de los jaliscienses en el exterior (CONAPO 2006, COESPO 2009). En comparación, la población de Puebla en el exterior es de 340 mil

102 migrantes poblanos en los Estados Unidos representando el 6.1% del total de la población de Puebla (CONAPO 2006). Es necesario subrayar que tanto en Jalisco como en Puebla, se presentó una emigración sostenida entre 1980 y 2002. Jalisco, a diferencia de otras entidades situadas en la región tradicional como Zacatecas que en las últimas décadas han disminuido su expulsión, continuó teniendo una alta emigración en el periodo señalado. Igualmente en Puebla, la emigración se aceleró entre 1980 y el año 2002. Con estos niveles de emigración el resultado en ambas entidades, así como en el resto del país, es una creciente “visibilidad” del fenómeno migratorio.

Respecto a la concentración de la emigración estatal en Estados Unidos, Jalisco, debido a su condición de estado expulsor tradicional, presenta una concentración notable en California y en segundo lugar, en Illinois. Los circuitos migratorios más consolidados y tradicionales en Jalisco (desde el siglo XIX) se dirigen particularmente al sur de California, teniendo a la región metropolitana de Los Ángeles como el punto de mayor concentración de los jaliscienses en los Estados Unidos. Si bien actualmente los jaliscienses en el exterior se ubican en diversas regiones de los Estados Unidos y del mundo, Los Ángeles es la metrópoli en el exterior donde más jaliscienses radican.

En el caso de Puebla, los datos estadísticos (tanto de la SRE como de la propia CEAMP) muestran que, a diferencia de la creencia tradicional de que la mayoría de los poblanos se localizan en Nueva York, el principal destino de la emigración poblana es el sur de California. A diferencia de Jalisco, Puebla, que presenta una emigración emergente y “no tradicional”, no tiene índices de concentración tan elevados como Jalisco, en otras palabras, la emigración poblana está más dispersa. No obstante, es notable que hasta un 23.14%, de los poblanos podría localizarse en el área metropolitana de Los Ángeles y 22.1% en la zona tri-estatal de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut como el segundo destino de la emigración poblana (SRE 2008).

En materia de remesas como porcentaje del PIB es notable que para Puebla este ingreso sea más significativo que para Jalisco. Para Puebla las remesas representaron en 2008 el 7.5% el PIB y además constituyen el ingreso externo más importante en 2008 alcanzando los 1, 500 millones de dólares, muy por encima de la inversión extranjera directa que fue de 995 millones de dólares y las exportaciones calculadas en 860 millones de dólares, protagonizado fundamentalmente por la industria automotriz.

El Estado de Jalisco es la cuarta economía nacional después del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León, mientras Puebla es la séptima economía nacional (INEGI 2006). Jalisco tiene una economía centrada en el sector terciario (servicios) que produce el 58.8% del PIB, mientras el sector secundario (industrial manufacturero) produce el 35.6% y el sector primario (agrícola y minero) produce el 5.8% del PIB. En la estructura de su economía, las remesas para Jalisco representaron en 2008 el 5.5% del PIB. Aunque en términos netos Jalisco se ubica como el cuarto estado receptor de remesas con 1 mil 943 millones de dólares recibidos en 2008.

## **7.7 Reflexiones**

El análisis comparativo de las oficinas de atención a migrantes en Jalisco y Puebla permite visualizar los grandes retos que tienen estas instancias para responder adecuadamente a la complejidad de su fenómeno migratorio estatal. Las diferencias son claras particularmente porque Jalisco cuenta con una mayor experiencia gubernamental con políticas públicas y programas para migrantes, una población emigrada muy numerosa (incluso la más numerosa de México por entidad federativa pudiendo alcanzar los 4 millones de personas) además de fuertes y sólidas organizaciones como la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California y la Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste. Puebla adolece de consolidadas organizaciones de migrantes, tiene un fenómeno migratorio mayoritariamente de carácter indocumentado y presenta una incipiente red social migratoria diferenciada entre las regiones con mayor experiencia migrante y aquellas que recientemente comienzan a presentar esta problemática.

El reto más importante en ambas entidades es vincular de una mejor manera sus estrategias de relaciones exteriores y los vínculos internacionales que trae consigo la emigración en una visión estratégica. Ni Jalisco ni Puebla son modelos a seguir. Ambas entidades carecen de un planteamiento claro de dicha vinculación en el diseño de la política pública estatal respecto al funcionamiento de las oficinas en el extranjero. Jalisco parece tener un plan claro sobre lo que será la Casa Jalisco en Melrose Park, Illinois, y está destinando cuantiosos recursos económicos a este proyecto (aproximadamente 4 millones de dólares), no obstante este proyecto está desvinculado de la planeación y del ámbito de acción de la Dirección de Asuntos Internacionales del gobierno estatal.

La Casa Jalisco se plantea como un proyecto que rebasa la atención a migrantes y se propone incluir promoción económica, cultural e incluso política a través de acuerdos y convenios estatales con diversas instancias en los Estados Unidos. Igualmente las Semanas Jalisco —la mejor estrategia del gobierno estatal de vinculación con su comunidad en el exterior así como para la promoción en el extranjero— en los Estados Unidos no se plantean explícitamente con una visión de relaciones exteriores. Las rivalidades entre los funcionarios públicos de la Dirección de Atención a Migrantes y la Dirección de Asuntos Internacionales limitan la cooperación de ambas instancias así como el desarrollo de una visión y plan estratégicos en Jalisco sobre la vinculación de la emigración y relaciones exteriores.

En Puebla, los retos se centran en mejorar las políticas y programa de atención a migrantes, no existe un diseño de objetivos claros y lo hecho hasta ahora ha estado sujeto a múltiples pruebas de ensayo y error sumado a las viejas prácticas del sistema político que han privilegiado las relaciones personales de grupos cerrados, el compadrazgo, el clientelismo a través de favores personales, la cooptación de los liderazgos migrantes y su construcción mediática.

El haber puesto las oficinas de representación en el exterior (Casas Puebla en Nueva York, Los Angeles y Houston) en manos de estos liderazgos migrantes empresariales sin respaldo organizacional migrante real, constituye el peor error en el que ha incurrido el gobierno de Puebla. Las Casas Puebla no cumplirán sus funciones (establecidas en la ley) si no pueden ser como su nombre lo indica “oficinas de representación estatal” y dejan de estar al servicio de los empresarios migrantes que se ufanan de “servir a la comunidad” a través de estas estructuras gubernamentales.

Como oficinas que ejercen presupuesto público requieren programas gubernamentales diseñados para la comunidad poblana en el exterior y estrategias definidas, de otra manera su acción seguirá siendo como hasta ahora sólo atendiendo los casos urgentes de protección tales como las repatriaciones de cadáveres, localización de desaparecidos, asesoría legal y apoyo a deportados. El estado de Puebla necesita urgentemente que sus Casas en los Estados Unidos funcionen bien y que los presupuestos asignados (más de 7 millones de pesos anuales) sean provechosos y le retribuyan beneficios tales como donaciones internacionales, inversiones extranjeras y exportaciones.



Ambos casos estatales demuestran la necesidad de institucionalizar las políticas públicas en esta materia, de diseñar una visión y planes estratégicos con: objetivos, estrategias, metas, programas, marco legal incluyendo el cumplimiento de las reglamentaciones necesarias para operar en los Estados Unidos, asignaciones presupuestales, personal capacitado, cooperación intergubernamental y evaluaciones por parte de la contraloría estatal de los programas, los presupuestos y el desempeño del personal. De otra manera, la operación de las políticas públicas y programas de atención a migrantes en ambos estados seguirá estando sujeta a los vaivenes de las relaciones personales.

## **Conclusiones finales: la emigración como factor de internacionalización local en México**

En los procesos mundiales de creciente interdependencia, los gobiernos locales están sujetos a grandes y diversas presiones económicas globales para vincularse de maneras más efectivas con el extranjero ante el peligro de quedar rezagados y aislados de las vertiginosas dinámicas de integración económica internacional. Requieren promoverse, no sólo en el ámbito nacional sino también internacional como destino de inversiones, comerciar sus productos locales, atraer turismo y promocionar su oferta cultural. En ese sentido, requieren forjar sus propias relaciones exteriores.

La literatura sobre las relaciones internacionales de los gobiernos locales no distingue entre las formas de vinculación que se buscan de manera “proactiva”, es decir, que se diseñan, planean y ejecutan con objetivos claros —tales como la atracción de IED y turismo, así como la promoción exportadora— y las formas de vinculación local-internacional preexistentes como el fenómeno migratorio mexicano. En otras palabras, desde lo local pueden plantearse estratégicamente la vinculación internacional “desde arriba” mientras, por otra parte, las localidades pueden también estar internacionalizándose “desde abajo”.

En México, la emigración constituye uno de los factores más importantes en la internacionalización de los gobiernos locales dado que éste ya es un fenómeno generalizado a lo largo del territorio nacional, además de que cuenta una larga tradición histórica que en algunas regiones se remonta incluso a mediados del siglo XIX (como en el caso de Jalisco). Las redes sociales transnacionales en las que se sustenta la emigración mexicana constituyen una vía de conexión local-internacional ya establecida desde las entidades federativas, municipios y localidades con mayor intensidad migratoria. En ese sentido, el Estado mexicano ha debido asumir en las últimas décadas un reto doble en su política exterior.

El primer reto es asumirse como un estado expulsor de migrantes que pretende construir una diáspora en el extranjero a la que debe brindar una creciente demanda de servicios tanto de documentación tales como expedición de pasaportes, matrículas consulares y poderes notariales así como servicios de protección consular tales como apoyo

para traslado de cadáveres, asesoría legal, atención a mexicanos encarcelados, localización de personas, permisos humanitarios, entre otros.

Y, paralelamente, el segundo reto a la política exterior mexicana lo protagonizan los gobiernos estatales que son cada vez más activos en el exterior, particularmente en los Estados Unidos, intentando operar programas y servicios de atención a migrantes no siempre contando con personal capacitado y profesional para ejecutarlos, instalando oficinas de representación de las entidades federativas de carácter “extraterritorial” que no cumplen cabalmente la legislación estadounidense local, estatal y federal para acreditarse como tales, sin un marco legal apropiado para la cooperación-colaboración entre la SRE y los gobiernos estatales en materia de actividades de protección a los emigrados, así como una alta politización de la relación con sus migrantes por parte de los gobernadores y funcionarios estatales.

A lo largo de esta investigación se han presentado diferentes elementos componentes para entender la relación contemporánea entre emigración internacional y relaciones exteriores de los gobiernos de las entidades federativas mexicanas. En orden de aparición: 1) los debates teóricos en curso sobre las actividades y estrategias internacionales de los gobiernos locales; 2) la propuesta teórica de los sistemas migratorios, el transnacionalismo y las redes sociales migratorias que enfatizan el papel activo de cada uno de los actores/agentes en las dinámicas migratorias micro, meso y macro; 3) los cambios radicales en las percepciones y las políticas del Estado mexicano hacia sus migrantes pasando de considerar a la emigración como una “vergüenza nacional” y una “pérdida irreparable de recursos humanos” a asumirse como un país expulsor de migración, celebrar de acto de migrar, promover el discurso de la heroicidad y diseñar una política para construir una “diáspora mexicana”; 4) las respuestas y transformaciones en las percepciones, políticas y programas de los gobiernos de las entidades federativas hacia su creciente y complejo fenómeno migratorio correlacionadas con las capacidades de las organizaciones y líderes migrantes para incidir en las agendas estatales y avanzar hacia una mayor institucionalización; y 5) los casos particulares de Jalisco y Puebla que muestran fenómenos migratorios diferenciados, prioridades gubernamentales en marcha a través de programas para migrantes, la operación de oficinas de representación en el exterior (Casa Jalisco en Illinois y Casas Puebla en los Estados Unidos) y las limitaciones de la

vinculación formal entre la “atención a migrantes” y las estrategias de relaciones exteriores de ambos gobiernos estatales.

En respuesta de manera puntual a las preguntas planteadas al inicio de esta investigación se esquematizan las siguientes conclusiones:

- **Pregunta principal:** ¿La emigración ha guiado a una mayor actividad en el extranjero de las entidades federativas, es decir, ha impulsado que las políticas públicas de las entidades incluyan “diplomacia federativa”?

El tema migratorio se ha incorporado de manera definitiva en las agendas gubernamentales de los gobiernos estatales mexicanos. Al analizar los casos de Jalisco y Puebla se observa que la emigración durante la última década se ha insertado en la práctica también como uno de los temas principales de la agenda internacional de ambos estados debido a la operación de sus respectivas oficinas de atención a migrantes.

El Estado de Jalisco desde 1994 puso en marcha la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior y un año más tarde, en 1995, al incorporarse a la Dirección de Asuntos Internacionales, se ubicó a la Coordinación de Atención a Jaliscienses en el Exterior a la par de las coordinaciones de hermanamientos y cooperación descentralizada. Incluso, desde un principio, la atención a migrantes incluyó el programa de “donaciones internacionales” debido a que los clubes de migrantes empezaron a ser los primeros canales de donación gubernamental y no gubernamental desde los Estados Unidos a sus comunidades de origen.

Por su parte, en el caso de Puebla, desde 2005 bajo la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano, el gobierno opera tres oficinas de representación en los Estados Unidos: Nueva York, Los Ángeles y Houston. Estas oficinas son el elemento “más internacionalizado” de la atención a migrantes por parte del estado de Puebla. Así, este gobierno se convierte en uno de los pocos gobiernos estatales mexicanos que cuenta con este tipo de oficinas en el exterior. Es importante subrayar que estas oficinas tienen como objetivo principal la atención a los migrantes poblanos y no la promoción comercial, turística, cultural o la atracción de inversiones.

A diferencia del modelo poblano de oficinas en el exterior, el actual proyecto de la compra de un edificio para albergar la Casa Jalisco en Illinois, situada en Melrose Park, se propone como un espacio de vinculación con los jaliscienses en el medio oeste de los Estados Unidos basado en el funcionamiento de la Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste, los programas del gobierno estatal para migrantes particularmente los esquemas de coinversión 3x1 federal y estatal así como la promoción del comercio exterior a través de JalTrade y la realización de eventos culturales.

Ahora bien, ¿la atención a migrantes implica una mayor actividad en el extranjero de las entidades federativas? La atención a esta población en el extranjero desde los gobiernos locales no puede designarse como “diplomacia federativa” debido a que, en términos del Derecho Internacional Público, la “diplomacia” se define como una institución e instrumento internacional utilizado por los Estados para conducir su política exterior y las relaciones con otros Estados; además el “cuerpo diplomático acreditado” debe seguir reglas establecidas en el Congreso de Viena de 1815, las Convenciones de Viena de 1961, 1963 y 1969.

Así, la conducción de intereses y actividades internacionales de los gobiernos locales no puede equipararse a la “diplomacia”, particularmente cuando se describen a los funcionarios estatales mexicanos que realizan labores de representación en oficinas de atención a migrantes que requieren capacitación y profesionalización para conducirse en el extranjero. Por otro lado, la llamada “diplomacia federativa” sólo aplica para los gobiernos locales en regímenes federales; sin embargo, en diferentes tipos de régimen estatales puede ocurrir el protagonismo de los gobiernos locales y la “diplomacia local” es un concepto que requiere definirse adecuadamente.

Por estas razones, en este trabajo se utiliza el concepto de relaciones exteriores. La atención a emigrantes requiere de la coordinación y cooperación intergubernamental y no gubernamental con distintas entidades, tanto dentro como fuera de las fronteras político-territoriales. La “transversalidad” del fenómeno migratorio requiere para su atención, de conducir efectivamente las “relaciones exteriores” del gobierno estatal. Estas relaciones incluyen las interacciones, vínculos, intereses, actividades y estrategias de cooperación con diversas entidades tales como:

- f) otros gobiernos locales en su país (provincias, estados, municipios, alcaldías o condados);
- g) el gobierno nacional, central o federal;
- h) otros gobiernos locales o centrales en países extranjeros;
- i) asociaciones y organizaciones internacionales gubernamentales; y
- j) empresas y otras instituciones u organizaciones extranjeras no gubernamentales.

En los casos de Jalisco y Puebla se observa que la atención a migrantes ha implicado una mayor coordinación/cooperación con los gobiernos municipales incluso en las localidades ya operan en ambas entidades oficinas de atención a migrantes locales tanto de carácter gubernamental como civil. Al mismo tiempo, Jalisco y a Puebla pertenecen a la Coordinación de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM). Jalisco ha sido menos activo en esta organización a diferencia de Puebla, pero a través de este esquema mantienen vínculos y relaciones con el resto de las oficinas que operan en el resto de los gobiernos estatales mexicanos e impulsan una agenda en común de profesionalización de la atención a migrantes en las entidades federativas.

Respecto a la relación con el gobierno federal, Jalisco y Puebla mantienen una relación de cooperación pero también de competencia con las instancias que operan programas enfocados a la población migrante. En la práctica para resolver los casos de protección que demandan los migrantes en situaciones de necesidad urgente como el traslado de restos, las instancias estatales y federales están obligadas a cooperar. Así mismo, en programas con reglas de operación específicos como el 3x1 donde se señalan claramente las atribuciones y funciones que cada instancia debe realizar, pues la cooperación es forzosa.

En la práctica, la atención a migrantes en los gobiernos estatales, desde las instancias del gobierno federal es vista como una “competencia desleal” particularmente cuando las entidades federativas diseñan programas inspirados en programas federales ya en operación, como en el caso de Jalisco el Programa 3x1 estatal (iniciativa estatal inspirada en el Programa 3x1 federal) y en el caso de Puebla el Programa Bienvenido Poblano (iniciativa estatal inspirada en el Programa Bienvenido Paisano). En las entrevistas realizadas a funcionarios federales y a pregunta expresa sobre la operación de atención a migrantes en los estados, la mayoría de ellos coincidieron en señalar a los programas

estatales como “malas copias” de los programas federales, las deficiencias en la profesionalización de los funcionarios estatales y los “motivos políticos” de los gobiernos estatales en la atención a migrantes. Así, las relaciones del gobierno federal mexicano y los gobiernos estatales se mantienen entre la cooperación, la competencia y el conflicto.

Por otra parte, la atención a migrantes en los gobiernos estatales también implica forjar relaciones con otros gobiernos en países extranjeros. En el caso de Jalisco, incluso se han llegado a acuerdos para el envío de trabajadores temporales con la provincia de Alberta en Canadá a través de la Dirección de Asuntos Internacionales. En el caso de Puebla, las relaciones de la CEAMP con gobiernos en el extranjero no se han formalizado a través de acuerdos interinstitucionales solamente con reuniones autoridades electas en los Estados Unidos, particularmente alcaldes y congresistas.

La atención a migrantes también puede implicar la vinculación con asociaciones y organizaciones internacionales gubernamentales. Algunos programas implican la cooperación con organismos internacionales, por ejemplo en el caso de Jalisco en la operación del Programa 3x1 se ha incorporado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que participa, de acuerdo con sus lineamientos, en las obras comunitarias de su interés y destina fondos; en esos casos, el gobierno federal sustituye su participación (25% del costo de la obra) con la apoyo del BID. En Puebla, más allá de las reuniones o congresos en las que los titulares de la CEAMP y de las Casas Puebla en Estados Unidos han entrado en contacto con asociaciones y organizaciones internacionales gubernamentales no se han realizado acuerdos interinstitucionales o se operan programas conjuntos.

Respecto a las relaciones empresas y otras instituciones u organizaciones extranjeras no gubernamentales, en el caso de Jalisco, esto se realiza particularmente en los eventos de la Semana Jalisco y en menor medida en el Día del Jalisciense Ausente. A través de las relaciones que forjan las federaciones de jaliscienses en el extranjero y los clubes, el gobierno estatal en la realización de estos eventos requiere colaborar con diversas empresas e instituciones nacionales y extranjeras tanto como patrocinadores como participantes que van desde las empresas tequileras “transnacionalizadas” hasta instituciones educativas también “transnacionalizadas” como en el caso de la Universidad de Guadalajara en Los

Ángeles. Para Jalisco, las redes locales-transnacionales establecidas en los Estados Unidos son su mejor vía de conexión internacional.

En el caso de Puebla esto no ocurre, no existen los lazos forjados en este sentido ni tampoco una visión internacional de la atención a migrantes que vaya más allá de las pocas obras de inversión del Programa 3x1 federal y de las empresas “transnacionalizadas” de algunos líderes migrantes poblanos. Por ejemplo, la industria textil maquiladora del señor Jaime Lucero y la industria procesadora de alimentos del señor Félix Sánchez, ambas operando en el área de Nueva York y con plantas industriales también en territorio poblano.

Ante este panorama de relaciones exteriores implicado en la atención a migrantes, es necesario subrayar que la emigración internacional efectivamente ha guiado a una mayor actividad en el extranjero de las entidades federativas y que los programas, servicios y trámites de atención a migrantes han impulsado que las políticas públicas incluyan “extraterritorialidad”; esto es particularmente evidente en la operación de las oficinas estatales de representación en el exterior: la Casa Jalisco en Illinois y las Casas Puebla en Nueva York, Los Ángeles y Houston.

- Pregunta secundaria 1: ¿Cuáles son las razones de la incorporación del tema migratorio como asunto internacional de importancia para los estados mexicanos?

En los casos de Jalisco y Puebla se concluye que los factores determinantes para que los gobiernos estatales coloquen a la emigración en sus agendas gubernamentales son: la tradición migratoria, el crecimiento y diversificación de la emigración desde la década de 1970, la importancia de las remesas como fuente de divisas, una mayor participación política transnacional de líderes y organizaciones migrantes, así como las políticas y los programas federales para las comunidades mexicanas en el extranjero (PCME, IME y 3x1).

La emigración internacional desde México principalmente hacia los Estados Unidos, y las diversas maneras en los emigrados continúan participando en sus comunidades de origen se caracterizan como actividades “binacionales” o “transnacionales” en el sentido de que involucran a redes sociales que conectan espacios territoriales situados en distintos países: las localidades de origen, tránsito y destino.



Ante esta participación, la respuesta del gobierno de Jalisco desde la administración de Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001) fue empezar a institucionalizar estas prácticas a través de la inclusión de la atención a migrantes en la Dirección de Asuntos Internacionales que incluía el programa de hermanamientos y donaciones, así como la organización de las Semanas Jalisco en el extranjero y el Día del Jalisciense ausente. En el caso de Puebla, la participación de los migrantes en la política local de las comunidades con mayor tradición migratoria ubicadas en la Mixteca, así como el monto de remesas que envían a la entidad y que son reportadas por el Banco de México desde 1990, son factores determinantes del interés que comienza a surgir por el fenómeno migratorio desde la administración de Manuel Bartlett Díaz (1993-1999) particularmente en la Secretaría de Finanzas desde donde surgen los primeros esfuerzos de vinculación con los líderes migrantes empresariales.

La participación “binacional” o “transnacional” de los migrantes ocurre no sólo en el ámbito familiar y en las decisiones del hogar para el uso de las remesas, sino también en la comunidad de origen, participando en las celebraciones religiosas y cívicas, manteniendo la membresía a su lugar de origen, realizando donaciones internacionales, invirtiendo en obra sociales, promoviendo hermanamientos de ciudades y giras internacionales de funcionarios gubernamentales locales como gobernadores, secretarios, presidentes municipales y diputados.

Los emigrados mexicanos no sólo participan y continúan vinculándose con su comunidad y gobiernos en su lugar de origen sino que también demandan un conjunto de servicios que sobrepasan la capacidad de atención de los consulados del gobierno federal y requieren la coordinación de diversas dependencias y ámbitos de gobierno: documentos oficiales, trámites administrativos, repatriaciones, detenciones, asesoría legal, programas de salud, educación y cultura en el extranjero, programas de inversión en México, entre otros. Esto ocurre tanto en el caso de Jalisco como en el de Puebla, y esto también es cada vez más generalizado para el resto de entidades federativas mexicanas.

- Pregunta secundaria 2. ¿De qué manera los procesos migratorios internacionales están reconfigurando el campo de acción internacional de los estados?

La emigración y los programas de atención a migrantes estatales implican una internacionalización de la política estatal y una reconfiguración del campo de acción internacional de los gobiernos estatales. Constituyen una de las principales vías por las cuales estos gobiernos forjan sus propias relaciones exteriores con embajadas y consulados nacionales y extranjeros, gobiernos extranjeros de distintos órdenes, organizaciones a las que pertenecen sus emigrados tales como cámaras de comercio, sindicatos y organizaciones no lucrativas.

La atención a migrantes desde los gobiernos locales requiere necesariamente de acción extraterritorial, por ejemplo, las principales actividades de las Casas Puebla en los Estados Unidos son: enviar actas del registro civil (nacimiento, matrimonio, divorcio o defunción) a connacionales en el extranjero y renovar licencias de manejo estatales para emigrados. Estos trámites necesariamente involucran a diversas instancias del gobierno estatal como el Registro Civil y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que requieren coordinarse con la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano para la recepción y envío de documentos oficiales desde Nueva York, Los Ángeles y Houston.

Igual sucede en el caso de la Casa Jalisco en Illinois que no sólo apoya los trámites en materia de expedición de actas de nacimiento que en el caso de Jalisco es más sencillo que en Puebla porque se solicita vía electrónica en el sitio web del Registro Civil estatal (<http://registrocivil.jalisco.gob.mx/nacimiento.html>), sino que también tiene como prioridad la promoción de los programas para inversión migrante.

Tal y como se propone el proyecto de las Casas Jalisco en los Estados Unidos, es necesario que las oficinas de representación de los gobiernos estatales mexicanos puedan ser más que oficinas de atención a migrantes y de promoción y uso de los programas estatales por parte de migrantes. Tienen el potencial de ser los espacios ideales para la conducción de las relaciones exteriores de sus gobiernos, precisamente pudiendo vincularse de manera efectiva y planteando estrategias para una mayor cooperación con diversas entidades: otros gobiernos locales en su país (provincias, estados, municipios, alcaldías o condados), el gobierno federal y sus consulados, otros gobiernos (locales, estatales y federal) en los Estados Unidos, asociaciones y organizaciones internacionales gubernamentales así como empresas y otras instituciones u organizaciones extranjeras no gubernamentales, más allá de los clubes y federaciones de migrantes.

- Pregunta secundaria 3. ¿Cómo se han desempeñado las políticas subnacionales en materia migratoria y, por tanto, cuáles son los alcances y límites de sus acciones internacionales?

Las respuestas de los gobiernos de Jalisco y Puebla pretenden ser políticas migratorias en la medida en que han diseñado para sus emigrados programas coordinados desde una dependencia *ad hoc*: Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior y Comisión de Atención al Migrante Poblano respectivamente. Estos programas incluyen: protección a migrantes (asesoría legal, repatriaciones de cuerpos, atención a detenciones y deportaciones) donaciones internacionales, visas urgentes y en coordinación con las dependencias estatales correspondientes implementan programas de inversión de migrantes en obras de infraestructura, proyectos productivos en comunidades de origen, programas de educación y salud para migrantes.

La atención a migrantes en Jalisco y Puebla sufre diversas limitaciones. En el caso de Jalisco, en la administración actual se desvinculó la atención a migrantes de la agenda internacional del estado conducida en el periodo 1995-2007 por la Dirección de Asuntos Internacionales para establecer la Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior dependiente de la Coordinación de Políticas Públicas del Despacho del Gobernador Enrique González Márquez. A pesar de lo anterior, el tema migratorio continuará en la agenda internacional del Estado debido a que se pretende establecer una Casa Jalisco en Los Ángeles, California que tendrá dos objetivos: la atención a migrantes y la promoción internacional del estado.

El gobierno de Jalisco pretende una relación más cercana con los clubes y federaciones de migrantes, por esta razón está interviniendo para la creación de nuevos clubes y diseñando nuevos programas para canalización de remesas (3x1 estatal y ayuda humanitaria en la Secretaría de Desarrollo Humano). En esta intervención, la competencia política y partidista en México ha sido trasladada a la relación con sus migrantes y a la promoción del partido en el poder en Jalisco (PAN) entre los miembros de clubes, lo cual ha causado una importante fractura en la Federación de Jaliscienses migrantes más importante: la del Sur de California.

En el caso de Puebla, la atención a migrantes ha pretendido institucionalizarse con la creación en 2005 de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano y con la figura del “Alto Comisionado” quien la preside. En el periodo 2005-2006 este cargo fue ocupado por un funcionario estatal pero a partir de 2006 este cargo ha sido ocupado por dos líderes migrantes mostrando una gran preferencia por el sector empresarial migrante, particularmente ubicado en Nueva York. Las oficinas de representación en el extranjero o las Casas Puebla, han sido el punto más débil de la atención a migrantes porque han carecido de continuidad en su localización, presupuestos, directivos y programas. Su operación actual constituye un desperdicio de recursos ya que gastan más de 7 millones de pesos anuales y se limitan a tramitar actas de nacimiento, licencias de manejo y atender los casos más urgentes de protección a migrantes.

Al igual que en el caso de Jalisco, el gobierno de Puebla también ha politizado la relación con sus migrantes promoviendo abiertamente campañas a favor del partido dominante en el estado, el PRI. Las oficinas de representación estatal en el extranjero, las Casas Puebla, tanto en el sexenio de Melquiádes Morales como en la actual administración de Mario Marín Torres, han sido señaladas por su operación a favor del PRI. Así mismo, el propio gobierno estatal ha dado preferencia a los líderes migrantes que congenian con el partido en el poder en el estado para conformar los consejos consultivos de las Casas Puebla.

A diferencia de la promoción internacional para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), el comercio exterior, el turismo y la oferta cultural, la emigración constituye para los estados de Jalisco y Puebla una vía de conexión local-internacional dada, para las que se elaboran políticas y programas en forma “reactiva” más que “proactiva”. Ambos gobiernos estatales responden a las demandas de sus emigrados. Estas demandas surgen tanto de aquellos migrantes que son protagónicos como líderes y/o organizaciones (clubes, federaciones y otras formas asociativas), como de aquellos que requieren servicios debido a su condición vulnerable como indocumentados. En ese sentido, la atención a los migrantes es “reactiva” y no se diseña, planea y ejecuta como la promoción internacional con objetivos, intereses claros y resultados concretos.

Por otra parte, las viejas prácticas autoritarias del sistema político mexicano siguen vigentes en ambos estados y fácilmente se traslada la competencia político/electoral a la

relación con los emigrados quienes toman sus propios posicionamientos políticos/partidistas tanto en México como en los Estados Unidos. Los liderazgos y las organizaciones de migrantes pretenden ser usadas desde México bajo los esquemas corporativistas y clientelares tradicionales mientras el partido en el poder utiliza sus programas de gobierno para la promoción electoral.

Diversos especialistas han documentado la existencia de prácticas corporativistas y clientelares en las relaciones entre los gobiernos estatales mexicanos y sus emigrados. Por ejemplo, en el caso de Zacatecas, especialmente durante la administración de Ricardo Monreal, tanto Luin Goldring (1998, 2001) como Miguel Moctezuma (2004) documentaron estas prácticas en la relación con la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California y con el Frente Cívico Zacatecano.

Por su parte, Guillaume Lanly y Valenzuela (2004: 21) considerando el caso no sólo de Zacatecas sino también de Jalisco, también han observado estas prácticas. Si bien Lanly y Valenzuela son optimistas al respecto y sugieren que estas prácticas son limitadas ya que los gobiernos mexicanos no pueden en realidad manejar a distancia a estas organizaciones que al localizarse en otro espacio público gozan de una mayor libertad.

Precisamente, ese es el reto de los líderes y las organizaciones de migrantes: conducirse con libertad y tener una mayor capacidad de demanda frente a sus gobiernos en Estados Unidos y en México. Y por su parte, el reto de gobiernos estatales como el de Jalisco y el Puebla, es formular respuestas ante el fenómeno migratorio que estén a la altura de las circunstancias: verdaderas políticas migratorias, diseñadas, planeadas y ejecutadas con base en objetivos y resultados que les permitan forjar sus relaciones exteriores. Requieren pasar de ser sólo “reactivos” a ser cada vez más “proactivos” ante su compleja realidad migratoria, que además constituye su vía de internacionalización local más inmediata.

Por otra parte, es necesario no perder de vista las causas de la emigración. A lo largo de este trabajo se ha mostrado cómo con frecuencia el gobierno federal y los gobiernos estatales sólo se enfocan en lidiar con los efectos más urgentes de la emigración tales como la repatriación de cadáveres. También se orientan en sacar provecho de aquellos emigrados que ya se han establecido y han tenido éxito en los Estados Unidos que mantienen fuertes vínculos con sus comunidades de origen; sin embargo, las políticas y

programas de atención a migrantes en México ni en el ámbito federal ni estatal tienen como objetivo el combate directo a las causas de la emigración o retener a la mano de obra y crear mecanismos que incentiven a la población a mantenerse en territorio nacional y no arriesgarse en el extranjero.

Para los gobiernos en México tradicionalmente ha sido más fácil intentar brindar protección en el exterior, diseñar esquemas para la inversión de remesas, buscar mantener el vínculo con sus coterráneos en el exterior, reconocer sus logros en el extranjero, otorgarles ciertos espacios políticos y culpar a los Estados Unidos cuando la política migratoria se endurece. Todo lo anterior es más fácil que garantizar el “derecho a no migrar”.

En futuras investigaciones sobre la evolución de las políticas y programas de atención a emigrantes es necesario precisamente observar si dichas políticas y programas se mantienen como hasta ahora mayoritariamente en el ámbito asistencialista o evolucionan con propuestas a una mejor vinculación entre “desarrollo” y “emigración”, mejorando o trascendiendo incluso los esquemas de coinversión de remesas tales como los programas 1x1, 2x1 o 3x1.

Esto implica la necesidad de que se continúe midiendo a través del tiempo el índice de institucionalidad de las oficinas estatales de atención a migrantes. Una línea de investigación inmediata resultado de la distinción de los tres grados de institucionalización (bajo, mediano y alto) es realizar estudios más detallados sobre la atención a migrantes en aquellos estados que a la fecha presentan bajos grados de institucionalización aún cuando se localizan en frontera internacional tales como Tamaulipas, Baja California, Sinaloa, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Una hipótesis al respecto es que en estos estados fronterizos existen procesos de “normalización” de la emigración, inmigración y transmigración además de que las autoridades federales mantienen el monopolio de las políticas públicas migratorias por lo que esos gobiernos estatales se mantienen al margen.

Por otra parte, y continuando con la premisa de que muchas de las respuestas de los gobiernos mexicanos respecto a su emigración hacia los Estados Unidos derivan del activismo y mayor visibilidad política y económica de los emigrados, se requiere un estudio nacional comparativo sobre los líderes y organizaciones migrantes así como de las prácticas

políticas transnacionales evidenciando sus capacidades y/o limitaciones para incidir públicamente en ambos lados de la frontera.

También será necesario continuar observando cómo evoluciona la vinculación entre la emigración y las relaciones exteriores de los gobiernos estatales tanto en el mejor escenario futuro de la migración mexicana como en el peor. En el mejor escenario podría haber una nueva regularización masiva de indocumentados en los Estados Unidos y un acuerdo entre los gobiernos federales de México y los Estados Unidos (e incluso Canadá) sobre libre tránsito laboral por la complementariedad de los mercados de trabajo y las pirámides poblacionales de los tres países. En el peor escenario, la emigración desde México seguirá siendo “desordenada, ilegal e insegura”.

Finalmente, el Estado mexicano no promueve la retención de su población en territorio nacional y los mexicanos tienen una alta propensión a la emigración. Dos de cada cinco mexicanos si pudieran dejar el país para vivir en el extranjero aseguran que migrarían. El primer destino de preferencia son los Estados Unidos (52%) y el segundo destino es Canadá (13%). La propensión a migrar es mayor entre los jóvenes de 18 a 29 años (51%) y entre las personas con mayor escolaridad que cuentan con educación media y superior (49%) (González *et al.* 2008: 23). Bajo estas consideraciones es necesario cuestionar el modelo económico actual que no satisface las expectativas de vida, trabajo, desarrollo y movilidad social de esta población.

# FUENTES DE INFORMACIÓN

## Fuentes Primarias

- Entrevistas

Adriana González Martínez, Representante del Gobierno del Estado de Guanajuato en Chicago, 30 de junio de 2010, Chicago, Illinois.

Alejandrina García, Coordinadora de Protección al Jalisciense en el Extranjero, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

Alejandro Herrera Ortega, Presidente de la Confederación Internacional de Mexicanos en el Extranjero México-Estados Unidos en Acatlán, 29 de mayo de 2009, Acatlán de Osorio, Puebla.

Alfredo Gómez Pérez, Presidente de la Unión de Poblanos en el Exterior, 30 de julio de 2008, Los Angeles, California.

Alfredo Ramírez, Fundador del Club Hacienda El Cabezón de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California

Álvaro García Chávez, Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco, 15 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Andrés Cárdenas, Presidente de la Federación Jalisco en el Estado de Washington, 15 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Antonio Sixto Onofre, Club Gómez Farías de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Arturo Carmona Sánchez, Director Ejecutivo del Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica, 31 de julio de 2008 y 27 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Ascencio González, Representante del Gobierno de Zacatecas en Illinois y Cofundador de la Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en el Estado de Illinois, 3 julio de 2010 en Chicago, Illinois.

Betina Chávez, Directora General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 27 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Beto Díaz, Migrante poblano en Los Angeles, 19 de julio de 2009, Los Angeles, California.



Blanca Sánchez, Vicepresidenta de la Federación Jalisco del Norte de California, 15 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Carlos González Gutiérrez, Director Ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de noviembre de 2008, Ciudad de México.

Carlos Martínez, Miembro de la Federación Duranguense USA, 11 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Carlos Nuñez, Secretario de Donaciones de Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Carlos Orea Alonso, Presidente de Casa Puebla Los Angeles, 9 de julio de 2009 Los Angeles, California.

Carmelo Maceda, Vicepresidente de Casa Puebla New York Inc., 13 de diciembre de 2008, Nueva York.

César Alejandro Pino, Representante del Gobierno de Guerrero en Estados Unidos, 5 de julio de 2010, Chicago, Illinois.

Claudia Fregoso, Jefa del Departamento de Protección de la Delegación de Secretaría de Relaciones Exteriores en Jalisco, 15 de abril de 2009, Guadalajara, Jalisco.

Constantino Vázquez Martínez, Migrante del Municipio de Piaxtla, Puebla, 13 de agosto de 2009, Piaxtla, Puebla.

Edith Espejo Aguilar, Subdirectora de Coordinación y Atención al Migrante en la Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales del Estado de Morelos, 6 abril de 2010, Cuernavaca, Morelos.

Eduardo León de la Peña, Representante de Durango para Illinois y estados circunvecinos, 30 de junio de 2010, Chicago, Illinois.

Efraín Jiménez, Secretario de Proyectos de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, 24 de abril de 2009, Ciudad de México.

Eliaquín Laurencio Vaquero Rosas, Coordinador de programas de atención a migrantes en Casa Puebla Los Angeles, 1 de agosto de 2008, Los Angeles, California.

Enrique Quintero, Jefe del Departamento de atención y protección a Migrantes del estado de Veracruz, 29 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Eric Gómez, Director de Enlace en Chicago del Gobierno de Michoacán, 29 de junio de 2010, Chicago, Illinois.

Ernesto Escamilla Rodríguez, Funcionario de la Casa Puebla en New Jersey, 15 de diciembre de 2008, Passaic, New Jersey.

Ernesto Leyva Córdova, Presidente municipal de Chinantla, Puebla, 13 de agosto de 2009 en Chinantla, Puebla.

Eva Rayón, Secretaria de Casa Puebla Los Angeles, 13 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Felipe Avalos Estévez, Club Migrantes por Coatzingo de Casa Puebla Los Angeles, migrante, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Delegado de Sedesol en Jalisco, 16 de abril de 2009, Guadalajara, Jalisco.

Filemón Ríos Ramos, Club la Candelaria y Vicepresidente de Casa Puebla Los Angeles, 9 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Florencio Meza, Proyectos 3x1 Casa Puebla Los Angeles, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Florentino Juárez, Presidente del Club Santo Tomás Hueyotlipan de la Federación Poblana de California Internacional, 12 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Francisco Javier Tejeda, Presidente del Club Teocuitatlan de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 23 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Francisco Moreno, Director de Comunidades del Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica, 27 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Gabriel Rincón, Presidente y Fundador de Mixteca Organization Inc. New York, 13 de diciembre de 2009, Nueva York.

Gabriela Sánchez Esgua, Comisión Estatal de Atención a Migrante Poblano, 29 de marzo de 2010, Puebla, Puebla.

Gáspar Orozco Ríos, Cónsul de Comunidades del Consulado General de México en Nueva York, 16 de diciembre de 2008, Nueva York.

Gerardo Rodríguez Rodríguez, Diputado y Presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios del Congreso de Jalisco, 25 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Gerardo Velazco Herrera, Presidente de la Federación Poblana del Sur de California, 28 de julio de 2008, Los Angeles, California.

Gilberto Juárez González, Director de Atención a Jaliscienses en el Exterior del Gobierno del Estado de Jalisco, 9 de abril de 2009, Guadalajara, Jalisco.

Gino Deméneghi, Subdirector de Relaciones Institucionales de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Estado de México, 17 de mayo de 2010, Ciudad de México.

Gloria Estévez de Flores, Fundadora de la Organización Coatzingo Adelante “OCA” de Puebla, 9 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Gonzalo Badillo Moreno, Miembro de la Coalición Por los Derechos Políticos de los Mexicanos en los Estados Unidos (CDPME), 31 de marzo de 2009, Ciudad de México.

Guadalupe Chipole, Directora del Centro de Atención a Migrantes y sus familias del Gobierno del Distrito Federal, 5 de octubre de 2008, Ciudad de México.

Héctor Escobar González, Alto Comisionado de Atención al Migrante Poblano, 25 de mayo de 2009, Puebla, Pue.

Herminio García, Presidente de Casa Puebla en New Jersey y Presidente de Organización de Mexicanos Americanos Unidos en New Jersey, 12 de agosto de 2008, Nueva York.

Humberto Merino Hernández, Presidente de la Fundación Tlacotepec de Benito Juárez de la Unión de Poblanos en el Exterior, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Ignacio de Dios Delgado, Director de Proyectos Productivos de la Comisión Estatal de Atención a Migrantes del Gobierno del Estado de Puebla, 6 de julio de 2009, Puebla, Pue.

Isabella María Zozoaga Muñoz, Directora y Conductora de Enlace Puebla, 11 de julio de 2009, Los Angeles, California

Isidro Lucero Carrera, Tesorero de Casa Puebla Los Angeles, 9 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Jaime Rodríguez, Secretario de Proyectos de la Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en el estado de Illinois, 1 de julio de 2010 en Chicago, Illinois.

Javier Peralta, Migrante poblano, 23 de julio de 2009, Santa Paula, California.

Jesús Padilla, Subsecretario de la Fundación Jalisco y miembro del Club Cañadas de Obregón, 26 de abril de 2010, Ciudad de México.

Jesús Salas, Presidente del Centro de Vida Migrante, 11 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Jesús Torreblanca Guzmán, Director de Protección de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano, 16 de febrero de 2009.

Joaquín Pastrana, Cónsul de Redes Comunitarias en Consulado de México en Chicago, 1 de julio de 2010, Chicago, Illinois.

Joaquín Vázquez, Migrante poblano en Los Angeles, 24 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Joel Magallán, Director ejecutivo de la Asociación Tepeyac, 5 de octubre de 2008, Ciudad de México.

Jorge Gutiérrez, Miembro del Club Santo Tomás Hueyotlipan de la Federación Poblana de California Internacional, 23 de julio de 2009, Santa Paula, California.

Jorge Rosales, Secretario de Proyectos de la Federación Jalisco del Norte de California, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

José Caballero, Vocal Casa Puebla Los Angeles, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

José Concepción Aranda, Presidente del Club Ahuisculco, y subsecretario de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 25 de julio de 2009, Los Angeles, California.

José Jacques Medina, Diputado del Partido de la Revolución Democrática, 5 de octubre de 2008, Ciudad de México.

José L. Trinidad Cárdenas Horta, Coordinador Región 5 de la Secretaría de Desarrollo Humano del Gobierno de Jalisco, 15 de enero de 2010, Mazamitla, Jalisco.

José Luis Andrade. Presidente del Club Ayutla de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 25 de julio de 2009, Los Angeles California.

José Luis Gómez, Presidente de la Federación Poblana de California Internacional, 12 de julio de 2009, Los Angeles, California.

José Manuel Mastache Solano, Delegado Regional de la Secretaría de Desarrollo Social en Izúcar de Matamoros, 23 de julio de 2009, Piaxtla, Puebla.

José Martin Zepeda, Director Cultural Casa Puebla Los Angeles, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

José Roberto Hijinio Paez, Migrante poblano en Los Angeles, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Josué Ordaz Vicente, Migrante poblano y Director Ejecutivo de Ohio Hispanic Coalition, 24 de abril de 2009, Ciudad de México.

Juan Carlos Lepe García, Coordinador del Programa 3x1 en la Delegación de Sedesol Jalisco, 16 de abril de 2009, Guadalajara, Jalisco.

Juan Francisco Torres Montiel, Coordinador Estatal de Microrregiones en la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social federal en Puebla, 29 de junio de 2009, Puebla, Pue.

Juan José González, Tesorero del Club Santo Tomás Hueyotlipan de la Federación Poblana de California Internacional, 23 de julio de 2009, Santa Paula, California.

Juan Manuel Martín del Campo Esparza, Director del Instituto de Atención a Migrantes del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 26 de abril de 2010, Ciudad de México.

Juan Manuel Martín del Campo Esparza, Director General del Instituto de Atención a Migrantes de San Luis Potosí, 28 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Juan Moreno Huerta, Ex Presidente de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 1 de agosto de 2008, Los Angeles, California.

Judith Mora Macías, Presidenta del Club Tepatitlán de la Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste, 2 de julio 2010, Chicago, Illinois.

Libier Jiménez, Presidenta de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 16 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Libier Jiménez, Presidenta de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 23 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Lorenia Valle, Directora de la Casa de la Ciudad de México en Los Angeles, 10 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Lucrecia Ramírez, Fundadora del Club Hacienda El Cabezón de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Luis Sandoval Alonso, Presidente de la Federación Californianos Michoacanos, Presidente del Club Grupo Unido Superación Emiliano Zapata, vicepresidente de la Organización del Consejo Binacional de Organizaciones Comunitarias mexicanas USA, 18 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Manuel Sánchez Del Real, Presidente del Club de San Pablo de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, 16 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Marco Antonio Zaragoza Sierra, Secretario Técnico de la Secretaria del Migrante de Michoacán, 29 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Marco Antonio Zaragoza Sierra, Secretario Técnico de la Secretaria de Migrante de Michoacán, 28 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Margarito Contreras, Vicepresidente del Club Tlacotepec de Juárez de Casa Puebla Los Angeles, 13 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

María Antonieta Larios, Presidenta de la Federación Jalisciense de Nevada, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

María Elena Bravo, Ex señorita Jalisco en Los Angeles 2008-2009 miembro de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009 Los Angeles, California.

Martha Estela Esquivel Arrona, Representante de SEDESOL federal para la zona centro-oeste de la Unión Americana, 15 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Martín Álvarez Órnelas, Presidente del Club Atotonilco de Los Angeles, 15 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Martín Hernández Balderas, Secretario de Desarrollo Humano del estado de Jalisco, 13 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Martín Hernández Balderas, Secretario de Desarrollo Humano del Gobierno de Jalisco, 25 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Martín Muñoz, Presidente del Club Amigos de Lagos de Moreno de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 25 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Mercedes Ayerza Agüita Pérez, Directora de Información y Difusión de la Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDE), 12 de marzo de 2010 en Hidalgo.

Miguel Ángel (Mike) González Valadez, Presidente de la Federación de Clubes Jaliscienses en el Condado de Orange, vicepresidente de LULAC, 11 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Moisés Sánchez Delegado, Funcionario de la Casa Ciudad de México en Chicago, 29 de junio de 2010, Chicago, Illinois.

Moisés Torres Arroyo, Funcionario de la Casa Ciudad de México en Los Angeles, 10 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Mónica Eugenia Sánchez Torres, Directora de Asuntos Internacionales del gobierno del estado de Jalisco, 17 de septiembre de 2008, Ciudad de México.

Neidy Robles, Señorita Jalisco en Los Angeles 2009-2010 representante del Club Comunitario Marineros de San Miguel de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 26 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Norma Patricia Gurrola Arredondo, representante de gobierno del estado de Durango, 10 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Pedro David Aguirre Armenta, Director de Operación y Desarrollo en la Dirección General de Atención a Migrantes Internacionales en Sonora, 26 de marzo de 2010, Ciudad de México.

Pedro Díaz, Migrante poblano, 23 de julio de 2009, Santa Paula, California.

Pedro Eugenio, Miembro del Club Atengo Unido de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 23 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Pedro López, Subdirector del Instituto Estatal de migración del estado de Zacatecas, 29 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Pedro Ramos, Miembro de Unión de Poblanos en el Exterior y Ex Director de Casa Puebla Los Angeles, 31 de julio de 2008.

Quintín Reyes, Coordinador de Protección en la Casa Puebla Los Angeles, 1 de agosto de 2008, Los Angeles, California.

Rafael Herrera, Enlace en California de la Secretaría del Migrante de Michoacán, Ciudad de México, 24 de abril de 2009 y 26 de abril de 2010.

Rafael Hurtado Bueno, Presidente del Club Cultural Adjuntas del Refugio de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, 16 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Raúl Robles Santana, Presidente del Club Comunitario Marineros de San Miguel, 26 de julio de 2009 en Los Angeles, California.

Roberto Bravo, Presidente del Consejo Binacional de Organizaciones Comunitarias Mexicanas USA, 10 de julio de 2009, Los Angeles, California.

Salvador García González, Presidente del Club Jamay y Ex presidente de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 20 julio de 2009, Los Angeles, California.

Sergio Suarez Ramírez, Presidente de la Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste, 15 de enero de 2010, Guadalajara, Jalisco.

Trinidad García Sepúlveda, Presidente Municipal de Atotonilco El Alto, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

Vanesa Calva Ruiz, Cónsul de Asuntos Comunitarios en el Consulado de México en Los Angeles, 1 de agosto de 2008, Los Angeles, California.

Verónica Vidal Gutiérrez, Corredora de la Antorcha Guadalupana, 5 de octubre de 2008, Estado de México.

Victoria Ureña Velázquez, Presidenta del Club Zacoalco de Torres de la Federación de Clubes Jaliscienses del Sur de California, 23 de julio de 2009, Los Angeles, California.

- Discursos en eventos

Carlos García de Alba, Director Ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el Día del Jalisciense Ausente, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

Emilio González Márquez, Gobernador del Estado de Jalisco en el Día del Jalisciense Ausente, 16 de enero de 2010, Atotonilco El Alto, Jalisco.

Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la XV Reunión del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 26 de abril de 2010, Los Pinos, Ciudad de México.

Javier López Zavala, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla en el VII Día del Migrante Poblano, 14 de agosto de 2009, Piaxtla, Puebla.

José Daniel Hernández Joseph, Director de Protección a Mexicanos en el Exterior en el Seminario de Protocolo de Atención al Migrante organizado por la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes, 27 de octubre de 2009, Ciudad de México.

Mario Marín Torres, Gobernador del Estado de Puebla en el VI Día del Migrante Poblano, 12 de agosto de 2008, Piaxtla, Puebla.

Patricia Espinosa Cantellano, Secretaria de Relaciones Exteriores en la XV Reunión del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 26 de abril de 2010, Los Pinos, Ciudad de México.



## Fuentes Secundarias

- Bibliohemerografía

Adamson, Fiona y Madeleine Demetriou. 2007. "Incorporating Diasporas into IR Theorizing" en *European Journal of International Relations*, vol. 13, no.4, pp. 489-526.

Aldecoa, Francisco y Michael Keating. 1999. *Paradiplomacy in action, the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publishers.

-----, 2000. *Paradiplomacia en acción. Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Alba, Francisco. 2008. "La economía mexicana y la migración de México a Estados Unidos : una perspectiva macro" en Agustín Escobar Latapí y Susan Martin, coords. *La gestión migratoria México –Estados Unidos: Un enfoque binacional*. México DF: INM y CIESAS, pp. 63-98.

-----, 2006. "El Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales" en Paula Leitte y Luis Acevedo, coords. *Migración Internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*. México DF: CONAPO, pp. 23-36.

Alanís, Fernando. 2006. "Que se vayan y se queden allá: la política mexicana hacia la migración a Estados Unidos" en Jorge Schiavon et al, eds. *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*. México DF: CIDE y SRE, pp. 351-384.

-----, 2001. "Las políticas migratorias de Estados Unidos y los trabajadores mexicanos (1880-1940)" en Manuel Ceballos, coord. *Encuentro en la Frontera: Mexicanos y Norteamericanos en un espacio común*. México DF: Colmex, Colef y UAT.

Alarcón, Rafael. 2006. "Hacia la construcción de una política de emigración en México" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 157-179.

Alcocer, Jorge. comp. 2005. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México DF: Nuevo Horizonte Editores.

Arango, Joaquín. 2003. "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra" en *Migración y Desarrollo*, no. 1, octubre, disponible en [http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/pagina\\_tipo\\_uno.php?seccion=revista1](http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/pagina_tipo_uno.php?seccion=revista1) [fecha de consulta: 14 de abril de 2010]

- , 1998. "Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración" pp. 33-47.
- Arellanes, Paulino. 2009. *El municipio mexicano y las relaciones internacionales*. Puebla: BUAP, Montiel & Soriano Eds.
- Aron, Raymond. 1976/1996. *Lecciones sobre la historia. Cursos del Collège de France*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Arroyo, Graciela. 2008. "Las relaciones internacionales del siglo XXI. Un nuevo paradigma metodológico para su estudio" en *Relaciones Internacionales*, no. 100, pp. 11-32.
- , 1999. *Metodología de las Relaciones Internacionales*. México DF: Oxford University Press.
- Ashley, Richard y R.B.J. Walker. 1990. "Introduction. Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies" en *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 3, pp. 259-268.
- Asis, Maruja. 2006. "Desenvolviendo la caja de balikbayan: los filipinos en el extranjero y su país de origen" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 11-23.
- BBC. 2003. "India's global community" Friday, January 10<sup>th</sup>, disponible en: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/2645583.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2645583.stm) [fecha de consulta: 11 de enero de 2010]
- Binford, Leigh y Ma. Eugenia D'Aubeterre, coords. 2000. *Conflictos Migratorios Transnacionales y Respuestas Comunitarias*. Puebla: BUAP.
- Bourdieu, Pierre y Lóic Wacquant. 2005. *Una invitación a la Sociología Reflexiva*. Buenos Aires, Argentina: Edit. Siglo XXI.
- , 1977. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Brand, Laurie. 2006. "Marruecos: la evolución de la participación institucional del Estado en las comunidades diáspora" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 99-136.
- Brillantes, José. 2006. "Políticas y mecanismos filipinos en torno a la migración y el empleo en el extranjero" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora:*

*aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 53-63.

Cambio de Michoacán. 2007. “Voto migrante, caro y sin resultados”, 31 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/imprime.php?id=71220> [fecha de consulta: 13 de enero de 2010]

Cardoso y Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.

Carr, E.H. 1939/1946. *The Twenty Years Crisis 1919-1939*. New York: Harper Torchbook.s

Castles, Stephen y Delgado Wise. 2007. *Migración y Desarrollo: Perspectivas Desde el Sur*. México DF: UAZ, INM y Miguel A. Porrúa

----- and Mark J. Miller. 2004. *La Era Global de las Migraciones. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México DF: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, UAZ, INM, Fundación Colosio y Miguel A. Porrúa.

Clarkson, Stephen. 2000. “El Estado canadiense dentro de una gobernabilidad múltiple, regionalizada y globalizada”, en Teresa Gutiérrez-Haces, coord. *Canadá. Un Estado posmoderno*. México DF: Plaza y Valdés, pp. 29-50.

Constantinou, Costas y James Der Derian. 2010. *Sustainable Diplomacies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan

Cordero, Blanca. 2007. *Ser trabajador transnacional: clase, hegemonía y cultura en un circuito transnacional*. Puebla: CONACYT, ICSI, BUAP.

Cornelius, Wayne. 1999. “Mexican Migration to the United States” en The Farmworkers Website, disponible en: <http://www.farmworkers.org/migrdata.html> [fecha de consulta 10 de junio de 2010]

Cortés, Sergio. 2002. “Emigración histórica de poblanos”, en *La Jornada de Oriente*, 14 de enero.

Costero, Cecilia. 2000. “La regionalización de las relaciones internacionales. El caso del confinamiento de “La Pedrera” en el municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí” en *El Cotidiano*, vol. 16, no. 101, pp. 55-64.

Dalla Via, Alberto. 2004. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina” en *Integración y Comercio*, no. 21, año 8, julio-diciembre, pp. 11-25.

- Dávila, Consuelo, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez. 2008. *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México DF: UNAM, FCPyS.
- D'Aubeterre, Maria Eugenia. 2000. El pago de la novia. Matrimonio, vida conyugal y prácticas transnacionales en San miguel Acuexcomac, Puebla. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP.
- Der Derian, James. 1987. *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford: Blackwell.
- , ed. 1992. *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed, and War*. Oxford: Blackwell.
- , ed. 1995. *International Theory: Critical Investigations* New York, New York: University Press.
- De Senarclens, Pierre. 1998. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Paris: Armand Colin.
- Delano, Alexandra. 2007. "Del Congreso a los suburbios: iniciativas locales para el control de la migración en Estados Unidos" en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, número 9, pp. 73-94, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/660/66000904.pdf> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2010]
- . 2006. "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 II, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 145-189.
- Díaz Abraham, Leonardo. 2007. *La cooperación descentralizada pública en México: La hora ha llegado*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, disponible en: [http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2\\_15.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Anuario2_15.pdf) [fecha de consulta: 4 de febrero de 2010]
- Díaz Garay, Alejandro 2008. "El impacto de la emigración internacional y el envío de remesas en San Juan Unión, Municipio de Taxco, Guerrero" Tesis doctoral, Posgrado en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Doré, Carlos. 2006. "Cambios en la visión (y la realidad) del proceso emigratorio de la República Dominicana, 1960-2005" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 239-254.

- Duchacek, Ivo. 1990. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en Michelmann, Hans and Panayotis Soldatos, eds. 1990. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-34.
- 1988. "Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations" en Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche y Garth Stevenson, eds. 1998. *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nueva York: Greenwood Press, pp. 3- 28.
- 1984. "The International Dimension of Subnational Self-Government" en *Publius*, vol. 14, no. 4 pp. 5-31.
- Durand, Jorge. 2004. "From Traitors to Heroes: 100 Years of Mexican Migration Policies", Migration Information Source, MPI, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=203> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2010]
- y Douglas Massey. 2003. *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- 1994. *Más Allá de la Línea: Patrones Migratorios entre México y Estados Unidos*. México, DF: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Durazo, Julián. 2006. "Federalism and Free Trade in San Luis Potosí, Mexico" en *Regional and Federal Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 43-61.
- Elazar, Daniel. "Introduction" en Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche y Garth Stevenson, eds. 1998. *Perforated Sovereignities and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nueva York: Greenwood Press, pp. xix-xxii.
- Espinoza, Verónica y Treviño, Joseph. 2002 "A investigación, los recursos que recibió Fox de Estados Unidos" en *Proceso*, no. 1342, 21 de julio, pp. 22-25.
- Europa. 2010. "Summaries of EU Legislation. Decentralised Cooperation", disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/r12004\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_en.htm) [fecha de consulta: 11 de marzo de 2010]
- Farr, James. 2004. "Social Capital: A Conceptual History" en *Political Theory*, vol. 32, no. 1, pp. 6-33.
- Ferrero, Mariano. 2006. "La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano" en Revista Electrónica de Estudios Internacionales, [www.reei.org](http://www.reei.org), disponible en: [http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/M.Ferrero(reei11).pdf) [fecha de consulta: 18 de febrero de 2010]

- Fitzgerald, David. 2009. *A Nation of Emigrants. How Mexico manages its migration*. Berkeley: University of California Press.
- . 2006. "Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control" en *International Migration Review*, vol. 40, no. 2, pp. 259-293.
- Fry, Earl. 1988. "Trans-Sovereign Relations of the American States" en Duchacek, Ivo D., Daniel Latouche y Garth Stevenson, eds. 1998. *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Nueva York: Greenwood Press, pp. 53-67.
- Fussell, Elizabeth y Douglass Massey. 2004. "The Limits to Cumulative Causation: International Migration from Mexican Urban Areas" en *Demography*, vol. 41, no. 1, pp. 151-171.
- Galindo, Carlos y Luis Felipe Ramos. 2009. "Un nuevo enfoque para estimar la migración internacional de México" en *La situación demográfica de México 2008*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 45-71, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2008/04.pdf> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2010]
- Gamio, Manuel. 1930/1969. *El inmigrante mexicano: la historia de su vida*. México DF: UNAM.
- García y Griego, Manuel. 2006. "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana" en Jorge Schiavon et al, eds. *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XIX y XX*. México DF: CIDE y SRE, pp. 551-580.
- García Zamora, Rodolfo. 2007a. "El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México. Lecciones y desafíos" en *Migraciones Internacionales*, vol. 4, no. 1, enero-junio, pp. 165-172.
- . 2007b. "Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales" en Fernández de Castro, et al. coords. *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*, México DF: LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel A. Porrúa, pp. 45-71.
- Gilpin, Robert. 1986. "The Richness of the Tradition of Political Realism" en Robert Keohane, ed. *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, pp. 301-321.
- Glick-Schiller, Nina. 1999. "Transmigrants and Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience" en Charles Hirschman et al., eds., *The Handbook of International Migration*, NY: Russell Sage Foundation, pp. 94-119.

- Gobierno de Michoacán. "Secretaría del Migrante", disponible en:  
<http://migrantes.michoacan.gob.mx/> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2010]
- Goldring, Luin. 2002. "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", *Latin American Research Review*, vol. 37, no. 3, pp. 55-99.
- . 2001 "The Gender and Geography of Citizenship in Mexico-US Transnational Spaces", *Identities*, vol. 7, no. 4, pp. 501-537.
- . 1998. "From Market Membership to Transnational Citizenship?: The Changing Politization of Transnational Social Spaces", *L'Ordinaire Latino-Americain*, no. 173-174, pp. 167-172.
- González, Carlos. coord. 2006. *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I y II, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa,
- . 2000. "Los mexicanos de fuera en el futuro de la política exterior de México" en Lajous, Roberta, comp. *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*. México, DF: Instituto Matías Romero, pp. 89-108.
- . 1993. "The Mexican Diaspora in California. Limits and Possibilities for the Mexican Government" en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess, eds. *The California-Mexico Connection*. Standford, CA: Stanford University Press.
- González, Guadalupe, Ferrán Martínez y Jorge Schiavon. 2008. *México, las Américas y el Mundo. Política Exterior: opinión pública y líderes 2008*. México DF: CIDE.
- González, Javier. 2003. "El Frente Cívico Zacatecano, nacimiento y objetivos", disponible en: [http://www.jerez.com.mx/sept\\_2003/fcz01.html](http://www.jerez.com.mx/sept_2003/fcz01.html) [fecha de consulta: 4 de junio de 2010]
- González Navarro, Moisés. 1994. *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1821-1970*, México DF: Colegio de México.
- Graham, Pamela. 1997. "International migration and Transnational Politics: Recent developments in the Caribbean and Mexican cases" disponible en:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa97/graham.pdf> [fecha de consulta: 22 de febrero de 2010]
- Held, David and Anthony McGrew. 2000. *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.

- Herrera, Fernando y Macías, Saúl. 1997. "Migración de la Mixteca poblana a Nueva York: espacio social transnacional" en Saúl Macías y Fernando Herrera, coords. *Migración laboral internacional*. Puebla: BUAP, pp. 107-163.
- , 1997. "Las familias transnacionales: una institución relevante en los procesos de transmigración" en Saúl Macías y Fernando Herrera, coords. *Migración laboral internacional*. Puebla: BUAP, pp. 227-261.
- Herrera, Roberto. 2006. *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Hocking, Brian. 1999. *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St. Martin's Press.
- Hofer, *et al.* 2006. "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2005" en *Population Estimates*, August 2006, disponible en: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ILL\\_PE\\_2005.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ILL_PE_2005.pdf) [fecha de consulta: 14 de Julio de 2010]
- Hollifield, James. 2006. "El emergente estado migratorio" en Alejandro Portes y Josh De Wind, eds. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México DF: UAZ, Miguel Ángel Porrúa e INM, pp. 67-96.
- Imaz, Cecilia. 2006. *La nación mexicana transfronteras. Impactos Sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos*. México DF: UNAM.
- , 2004. "Poder político de las organizaciones comunitarias transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York" en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela, comps. *Clubes migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. Zapopan, Jalisco: UdeG, CUCEA, pp. 375-422.
- Kincaid, John. 1990. "Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation" pp. 54-75.
- Keating, Michael. 1999. "Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies", en Francisco Aldecoa and Michael Keating, eds. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass Publishers, pp. 1-16.
- Keohane, Robert. 2005. "La gobernanza en un mundo parcialmente globalizado" en Arturo Borja, comp. *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane*. México DF: CIDE, pp. 453-500.



- y Joseph Nye. 2005. "Poder, interdependencia y globalismo" en Arturo Borja, comp. *Intederpendencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane*. México DF: CIDE, pp. 373-452.
- . 1971. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kowslowski, Rey. 2005. *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*. London, New York: Routledge.
- Lanly, Guillaume y M. Basilia Valenzuela, comps. 2004. *Clubes migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. Zapopan, Jalisco: UdeG, CUCEA.
- Lee, Everett S. 1966. "A Theory of migration" en *Demography*, vol. 3, pp. 47-57.
- Lecours, André. 2002. "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions" en *International Negotiation*, vol. 7, pp. 91-114.
- Levitt, Peggy y Nina Glick-Shiller. 2006. "Perspectivas internacionales sobre migración" en Alejandro Portes y Josh De Wind, eds. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México DF: UAZ, Miguel Ángel Porrúa e INM, pp. 191-229.
- Lindblom, Charles y Edward J. Woodhouse. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- López Vallejo, Marcela y Adriana Sletza Ortega. 2008. "La paradiplomacia poblana, dos ejes de análisis: migración e inversión extranjera" en Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, eds. *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México DF: UNAM, FCPyS, pp. 247-274.
- Loury, Glenn. 1977. "A Dynamic Theory of Racial Income Differences", Discussion Paper 225, NorthWestern University, June 1977, disponible en: <http://www.kellogg.northwestern.edu/research/math/papers/225.pdf> [fecha de consulta: 22 de abril de 2010]
- Mabojunge, Akin. 1970. "Systems Approach to a Theory of Rural-urban Migration", en *Geographical Analysis*, vol. 2, pp 1-18.
- Macías, Saúl. 2001. "Migración laboral en Pueblayork" en Isaías Aguilar, et al., eds. *Integración y globalización en América del Norte*. Puebla: BUAP, pp. 69-124.
- Manning, Bayless. 1977. "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals" en *Foreign Affairs*, vol. 55, January, pp. 306-324.

- Marchand, Marianne. 2006. *Tlaxcala: ¿Migración o Desarrollo Local?*, Puebla, Pue: UDLA-P.
- Mármora, Lelio. 2002. *Las políticas de migraciones internacionales*. México DF: Paidós.
- Martínez, Jesús. 2007. “Breve historia del voto migrante”, disponible en: <http://www.huellasmexicanas.com/alejandra/voto/Voto%20MigranteMichoacan.doc> [fecha de consulta: 9 de junio de 2010]
- Martínez, Manuel. 2004. “La Paradiplomacia, una alternativa para el acceso a recursos internacionales: el caso de los municipios de Naucalpan de Juárez y Tlanepantla de Baz, Estado de México, México”, Tesina del Master en Comercio y Finanzas Internacionales, Universidad de Barcelona. Disponible en: [http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/tesinas\\_03-04.htm](http://www.comercioexterior.ub.es/tesina/tesinas_03-04.htm) [fecha de consulta: 7 de mayo de 2010]
- Massey, Douglass, *et al.* 2005. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. New York: Oxford University Press.
- . 2000. “Teorías de la migración internacional, una reseña y evaluación” en *Trabajo*, año 2, no. 3, enero, pp. 5-49.
- . 1991. *Los ausentes. El proceso social de la migración internacional en el occidente de México*. México DF: Alianza Editorial.
- Michelmann, Hans, ed. 2009. *Foreign Relations in Federal Countries. A Global Dialogue on Federalism*, vol. 5, Montreal: McGill-Queen’s University Press, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies.
- Moctezuma, Miguel. 2005. “Morfología y desarrollo de las asociaciones de mexicanos en Estados Unidos. Un sujeto social y político extraterritorial”, en *Migración y Desarrollo*, no. 5, pp. 59-85, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/660/66000503.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010]
- . 2004. “La presencia migrante desde la distancia: Clubes de zacatecanos en los Estados Unidos” en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela, comps. *Clubes migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. Zapopan, Jalisco: UdeG, CUCEA, pp. 85-126.
- . 1999. “Inversión social y productiva de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos” en Red de Migración y Desarrollo, disponible en: <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/documentos/5.pdf> [fecha de consulta: 16 de junio de 2010]

- Moreno, Raquel. 2008. "La vinculación internacional del gobierno de Jalisco", en Consuelo Dávila, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez, eds. *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*. México DF: UNAM, FCPyS, pp. 205-246.
- Morgenthau, Hans. 1948/1967. *Politics among nations. The struggle for Power and Peace*. New York, NY: Alfred A Knopf.
- MPI (Migration Policy Institute) 2008. "State and Local Immigration Regulation". Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/integration/regulation.cfm> [fecha de consulta: 21 de julio de 2010]
- 2007. "World Migration Map". Disponible en <http://www.migrationinformation.org/datahub/wmm.cfm> [fecha de consulta: 21 de julio de 2010]
- 2005. "Fact Sheet on the Foreign Born. Demographic & Social Characteristics. The United States". Disponible en <http://www.migrationinformation.org/dataHub/state.cfm?ID=US> [fecha de consulta: 21 de julio de 2010]
- Myrdal, Gunnar. 1979. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, Adriana. 2003. "Participación política transnacional: el caso de los poblanos en Nueva York", tesis de maestría en estudios sobre los Estados Unidos de América. Universidad de las Américas-Puebla.
- y Luis M. Morales. 2009. "El Programa 3x1 de inversión migrante, un estudio comparativo en localidades poblanas", ponencia presentada en el Primer Congreso regional "el trabajo en tiempos de crisis" celebrado en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la BUAP, Puebla, Pue. del 25 al 27 de junio.
- Orozco, Graciela *et al.* 2003. *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos*. México DF: Centro de Estudios Migratorios INM y Fundación Solidaridad Mexicano-Americana.
- Pellicer, Olga. 2008. "Los retos de la migración" en *Proceso*, no. 1651, 22 de junio de 2008, pp. 50-51.
- Pérez, Fernando. 2005. "Fracasan proyectos para migrantes en Estados Unidos," en *Diario Síntesis*, 24 de noviembre, Puebla, Pue., p. 3.
- Pew Hispanic Center. 2009a. "Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2007", disponible en:

- <http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2007/Table%203.pdf> [fecha de consulta: 6 de julio de 2010]
- . 2009b. "A Rising Share: Hispanics and Federal Crime", disponible en: <http://pewhispanic.org/files/reports/104.pdf> [fecha de consulta: 6 de julio de 2010]
- . 2008. "Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow", disponible en: <http://pewhispanic.org/files/reports/94.pdf> [fecha de consulta: 7 de julio de 2010]
- . 2007. "Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States", disponible en: [http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2007/2007%20FB%20Profile\\_Final.pdf](http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2007/2007%20FB%20Profile_Final.pdf) [fecha de consulta: 8 de Julio de 2010]
- Pinzón, Patricia. 2006. "Políticas migratorias del Estado de Oaxaca" en Rafael Fernández de Castro, et al. coords. *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México DF: LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel A. Porrúa, pp. 183-217.
- Piore, Michael. 1986. "The Shifting Grounds for Immigration" en *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, pp. 23-33.
- . 1980. "Economic Fluctuation, Job Security, and Labor-Market Duality in Italy, France, and the United States" en *Politics Society*, vol. 9, pp. 379-407.
- . 1979. *Birds of Pasagge: Migrant Labor in Industrial Societies*. New York: Cambridge University Press.
- Ponce, Esther. 2006. "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación" en Juan Mendoza Pérez, coord. *Políticas Públicas: cambio social e institucional*, México DF: UAM-I, pp. 405- 447.
- Portes, Alejandro. 2008. "Bridging the gap: transnational and ethnic organizations in the political incorporation of immigrants in the United States" en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, no. 6, pp. 1056-1090.
- . 2007. "Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia" en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise, coords. *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*. México DF: UAZ, Miguel A. Porrúa, Segob, OIM, pp. 21-49.
- y Josh De Wind, eds. 2006. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México DF: UAZ, Miguel Ángel Porrúa e INM.

- and John Walton. 1981. *Labor, class, and the international system*. New York: Academic Press.
- Radhakrishman, R. 2003. "Ethnicity in the Age of Diaspora" en Jana Evans Braziel y Anita Mannur. *Theorizing Diaspora. A reader*. Malden, MA: Blackwell Publishing, pp. 119-131.
- Ravenstein, Ernest G. 1885. "The Laws of Migration" en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 48, no. 2, junio, pp. 167-235.
- 1889. "The Laws of Migration" en *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 52, no. 2, junio, pp. 241-305.
- Rivera, Liliana. 2007. "Entre la Mixteca y Nueva York: las remesas socioculturales de los migrantes mexicanos", en Sonia Báez Hernández, Anadeli Bencomo y Marc Zimmerman, eds. *Ir y venir: Procesos Transnacionales entre América Latina y el norte*. Santiago, Chile: Bravo y Allende, LACASA Publications, University of Houston.
- Rosenau, James. 1990. *Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princenton, NJ: Princenton University Press.
- Rodrigues, Gilberto Marcos. 2002. "Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil" en *Vetas*, año IV, no. 11, mayo-agosto, pp. 47-64.
- Rodríguez, Sergio. 2006. *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México DF: Gob. de Chiapas y Miguel A. Porrúa.
- Rouse Roger. 1989. *Mexican migration to the United States: Family relations in the development of a transnational migrant circuit*. Tesis doctoral, Stanford University.
- Saskia, Sassen. 2008. "The Renationalizing of Immigration Policy in a Global World" Working Paper 02/08, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano, 16 de enero, disponible en <http://www.socpol.unimi.it> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2010]
- 1990. "U.S. Immigration Policy toward Mexico in a Global Economy" en *Journal of International Affairs*, vol. 43, no. 2, pp. 369-83.
- 1988. *The mobility of labor and capital: A study in international investment and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schiavon, Jorge. 2010. "Sub-State Diplomacy in Mexico", *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, nos. 1-2, pp. 65-97.

- Schiavon, Jorge. 2006. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México DF: IMR, SRE
- Shain, Yossi y Ahoron Barth. 2003. "Diaspora and International Relations Theory" en *International Organization*, vol. 57, no. 3, pp. 449-479.
- Sharma, Jagdish. 2006. "Características de la diáspora india y su relación con el país de origen" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 65-97.
- Sheffer, Gabriel. 2006. *Diaspora Politics at Home Abroad*. New York: Cambridge University Press.
- Smith, Anthony. 1999. "Ethnic and Nacional Destiny: Some Religious Origins of Nationalist Ideas" en *Nations and Nationalism*, vol. 5, no. 3, pp. 331-356.
- Smith, Robert. 2006. *México en Nueva York. Vidas transnacionales de los migrantes mexicanos entre Puebla y Nueva York*. México DF: UAZ, Miguel A. Porrúa.
- , 1998. "Los ausentes siempre presentes: comunidad transnacional, tecnología y política de membresía de la migración México-Estados Unidos" en Sergio Zendejas, et al., coords. *Las disputas por el México rural*. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán, vol. 1, p. 201-241.
- Sombra, José Flavio. 2004. "Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de Brasil y su política de comercio exterior" en *Integración y Comercio*, no. 21, año 8, julio-diciembre, pp. 85-107.
- Soysal, Levent. "Un recuento de la migración turca en y hacia Europa: pasado, presente y futuro" en Carlos González, coord. *Relaciones Estado-diaspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I, México DF: SRE, IME, UAZ, ANUIES, Miguel Angel Porrúa, pp. 255-277.
- Sorsogon Province. 2008. "Once a Gubatnon... Always a Gubatnon...!", disponible en: <http://www.sorsogonweb.com/v3/NbddsklmDHnLwkdD&SNews-006=jj.html> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2008]
- Starling, Grover. 1988. *Strategies for Policy Making*. Chicago: Dorsey Press.
- Stark, Oded. 1993. *La migración del trabajo*. Madrid, España: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España.
- Tucídides. 1989. *Historia de la Guerra del Peloponeso*. México DF: Edit. Porrúa.

- Udyong Province. 2008. "Kind Hearted Kababayans Donated Fire Fighting Gears", disponible en: [http://udyong.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1429&Itemid=1](http://udyong.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1429&Itemid=1) [fecha de consulta: 3 de marzo de 2010]
- Urban Institute. 2002. "The Dispersal of Immigrants in the 1990s", disponible en: [www.urban.org/uploadedpdf/410589\\_DispersalofImmigrants.pdf](http://www.urban.org/uploadedpdf/410589_DispersalofImmigrants.pdf) [fecha de consulta: 18 de mayo de 2010]
- Valenzuela, Basilia. 2007. "Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la emigración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes" en Rafael Fernández de Castro, et al. coords. *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México DF: LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel A. Porrúa, pp. 17-43.
- Van Hear, Nicholas. 1998. *New Diasporas. The mass exodus, dispersal and reagrouping of migrant communities*. Seattle: University of Washington Press.
- Velasco, Laura. 2006. "La costumbre de participar: politización de las redes de emigrantes y organizaciones de oaxaqueños en las Californias" en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela, comps. 2004. *Clubes migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. Zapopan, Jalisco: UdeG, CUCEA. pp. 253-284.
- Velázquez, Rafael. 2007. "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas". México DF: CIDE, Colección Documentos de Trabajo, División de Estudios Internacionales, SDTEI 151.
- Verea Mónica. 2003. *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. México DF: UNAM, CISAN.
- Verduzco, Gustavo. 2000. "La migración mexicana a Estados Unidos. Estructuración de una selectividad histórica", México DF: CONAPO. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/01.pdf> [fecha de consulta: 27 de abril de 2010]
- Vertovec, Steven. 2006. "Transnacionalismo migrante y modos de transformación" en Alejandro Portes y Josh De Wind, eds. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México DF: UAZ, Miguel Ángel Porrúa e INM, pp. 67-190.
- , 2005. "The Political Importance of Diasporas" en Migration Policy Institute, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=313> [fecha de consulta: 16 de marzo de 2010]

- . 1999. "Three meanings of 'diaspora', exemplified among South Asian religions" en *Diaspora*, no. 7, vol. 2, pp. 1-37, disponible en: <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/diaspora.pdf> [fecha de consulta: 16 de marzo de 2010]
- Vigevani, Tullo. 2005. "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil" en *Integración y Comercio*, no. 21, año 8, julio-diciembre, pp. 27- 45.
- Vila Freyer, Ana. 2007. "Las políticas de atención a migrantes en los estados de México: acción, reacción y gestión" en Cecilia Imaz, coord., *¿Invisibles? Migrantes Internacionales en la Escena Política*, México DF: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y SITESA, disponible en: [http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos\\_miembros/12519AVF-Politicamigratorias.pdf](http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/12519AVF-Politicamigratorias.pdf) [fecha de consulta: 22 de abril de 2010]
- Villagómez, Paloma y César Bistrain. 2008. "La situación demográfica nacional" en *La situación demográfica de México 2008*, México DF: CONAPO, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm/sdm2008/01.pdf> [fecha de consulta: 5 de abril de 2010]
- Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- . 1996. "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 85, no. 3, jul-sep, pp. 3-37.
- Zidane Zeraoui, coord. 2009. *Regionalización y paradiplomacia. La política internacional de las regiones*. Monterrey, NL: Tecnológico de Monterrey.
- Zlotnik, Hania. 1992. "Empirical Identification of International Migration Systems" en Mary Kritz, et al., eds. *International Migration Systems. A Global Approach*. Oxford: Clarendon Press, pp. 19-40.
- Zúñiga, Elena. et al. 2006. *Migración México-Estados Unidos: panorama regional y estatal*. México DF: Conapo, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=333&Itemid=15](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=333&Itemid=15) [fecha de consulta: 23 de julio de 2010]
- Wallerstein, Immanuel. 1974/2005. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México DF: Siglo XXI.



- Documentos oficiales

- Banco Mundial. 2006. "Migration and Remittances: Top 10", disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf> [fecha de consulta: 13 de julio de 2010]
- Banxico. 2009. "Las remesas familiares en 2008", disponible en: <http://www.banxico.org.mx/documents/%7BB7CBCFAF-AB7D-BE65-F78F-6827D524C418%7D.pdf> [fecha de consulta: 18 de mayo de 2010]
- . 2007. "Las remesas familiares en México", disponible en: [http://www.ime.gob.mx/investigaciones/2006/estudios/economia/remesas\\_familiares.pdf](http://www.ime.gob.mx/investigaciones/2006/estudios/economia/remesas_familiares.pdf) [fecha de consulta: 27 de mayo de 2010]
- CEAMP. 2010. "Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano. Gobierno de Puebla", disponible en: <http://www.migrante.puebla.gob.mx/> [fecha de consulta: 26 de febrero de 2010]
- Conapo. 2008. "Remesas", disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/s2008/pdfs/08.pdf](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/s2008/pdfs/08.pdf) [fecha de consulta: 8 de febrero de 2010]
- . 2007. "Población residente en Estados Unidos por diversas características demográficas, según región de nacimiento, 2007", disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/s2008/material/03\\_01\\_04.xls](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/s2008/material/03_01_04.xls) [fecha de consulta: 10 de junio de 2010]
- . 2006a. "Migración quinquenal México-Estados Unidos" disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=325&Itemid=198](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=325&Itemid=198) [fecha de consulta: 9 de junio de 2010]
- . 2006b. "Mexicanos que residen en Estados Unidos", disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/migra2006\\_01/03.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/migra2006_01/03.pdf) [fecha de consulta 21 de enero de 2010]
- . 2005. "Migración mexicana hacia Estados Unidos" disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/03.htm](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/03.htm) [fecha de consulta: 20 de octubre de 2008]
- . 2000. "Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos", disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/intensidadmig/anexoA.pdf> [fecha de consulta: 27 de enero de 2010]

- Condusef. 2006. “Remesas en México”, disponible en:  
<http://portalif.condusef.gob.mx:8000/Remesamex/pdf/presentacion1.pdf> [fecha de consulta: 8 de junio de 2008]
- Coordinación General de Políticas Públicas del Estado de Jalisco. 2010. “Estructura”, disponible en: <http://www.cgpp.jalisco.gob.mx> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2010]
- DAI. 2007. “Dirección de Asuntos Internacionales. Gobierno del Estado de Jalisco” presentación a cargo de Mónica Sánchez en el II Foro Nacional de los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales celebrado en León, Guanajuato del 11 al 13 de octubre de 2007, disponible en:  
[http://www.sre.gob.mx/eventos/coordinacionp/ponencias/moduloIII/Monica\\_Sanchez.pdf](http://www.sre.gob.mx/eventos/coordinacionp/ponencias/moduloIII/Monica_Sanchez.pdf) [fecha de consulta: 7 de abril de 2010]
- , 2009. “Dirección de Asuntos Internacionales. Gobierno de Jalisco”, disponible en:  
<http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal?goToURL=pj.depends.despachoGov.relacionesInt.coopInternacional> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2010]
- DAJE. 2008. “Propuesta de Estructura para una Casa Jalisco”, documento interno.
- DGPME. 2008. “Informe de Actividades de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares”, México DF: SRE, disponible en:  
[http://portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/informedeactividades\\_dgpac\\_07\\_08.pdf](http://portal2.sre.gob.mx/dgpme/images/pdf/informedeactividades_dgpac_07_08.pdf) [fecha de consulta: 20 de julio de 2010]
- Gobierno del Estado de Jalisco. 2010. “Tercer Informe de Gobierno. Lic. Emilio González Márquez”, disponible en:  
<http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/Tercer%20Informe%20de%20Gobierno.pdf> [fecha de consulta: 21 de mayo de 2010]
- , 2009. “Segundo Informe de Gobierno. Lic. Emilio González Márquez”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/Segundo\\_Informe2.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/Segundo_Informe2.pdf) [fecha de consulta: 25 de mayo de 2010]
- , 2008. “Primer Informe de Gobierno. Lic. Emilio González Márquez”, disponible en: <http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/PROSA.pdf> [fecha de consulta: 28 de mayo de 2010]
- , 2007. “Sexto Informe de Gobierno. Mtro. Gerardo Octavio Solís Gómez, gobernador interino del Estado de Jalisco”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/6to\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/6to_Informe.pdf) [fecha de consulta: 28 de abril de 2010]

- , 2006. “Quinto Informe de Gobierno. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/5to\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/5to_Informe.pdf) [fecha de consulta: 15 de abril de 2010]
- , 2005. “Cuarto Informe de Gobierno. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/4to\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/4to_Informe.pdf) [fecha de consulta: 29 de abril de 2010]
- , 2004. “Tercer Informe de Gobierno. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/3er\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/3er_Informe.pdf) [fechas de consulta: 12 de mayo de 2010]
- , 2003. “Segundo Informe de Gobierno. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/2do\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/2do_Informe.pdf) [fecha de consulta: 12 de abril de 2010]
- , 2002. “Primer Informe de Gobierno. Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña”, disponible en:  
[http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/1er\\_Informe.pdf](http://www.informe.jalisco.gob.mx/files/1er_Informe.pdf) [fecha de consulta: 5 de abril de 2010]
- Gobierno del Estado de Puebla. 2008. “Indicadores económicos”.  
[http://www.puebla.gob.mx/index.php?option=com\\_phocadownload&view=section&id=10:indicadores-economicos&Itemid=197](http://www.puebla.gob.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=10:indicadores-economicos&Itemid=197) [fecha de consulta 22 de junio de 2010]
- , 2008. “Segundo Informe de Gobierno. Lic. Mario Marín Torres”, disponible en:  
<http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/3erInfo2008.pdf> [fecha de consulta: 13 de mayo de 2010]
- , 2007. “Segundo Informe de Gobierno. Lic. Mario Marín Torres”, disponible en:  
[http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/2o\\_inf\\_gob\\_puebla.pdf](http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/2o_inf_gob_puebla.pdf) [fecha de consulta: 17 de mayo de 2010]
- , 2006. “Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano”, en Periódico Oficial del Estado de Puebla, lunes 31 de julio, pp. 1-7.
- , 2006. “Primer Informe de Gobierno. Lic. Mario Marín Torres”, disponible en:

- [http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/1er\\_inf\\_gob\\_puebla2006.pdf](http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/puebla/1er_inf_gob_puebla2006.pdf) [fecha de consulta: 14 de abril de 2010]
- . 2005. “Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que crea la Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano” en *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, miércoles 23 de febrero, pp. 10-16.
- . 2005. “Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que expide el Reglamento Interno de la Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano”, Gobierno del Estado Poder Ejecutivo, *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, viernes 11 de noviembre, pp. 1-11, Puebla (2005).
- . 2005. *Memoria Sexenal, Lic. Melquiádes Morales Flores*, Puebla, Pue.
- IME. 2010. “Directorio de Organizaciones y clubes de oriundos”, disponible en: [http://www.ime.gob.mx/directorio\\_organizaciones.xls](http://www.ime.gob.mx/directorio_organizaciones.xls) [fecha de consulta: 15 de julio de 2010]
- . 2009a. “Consejo consultivo”, disponible en: <http://www.ime.gob.mx/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2010]
- . 2009b. *Guía IME. Programas y Servicios para la atención de los mexicanos en el exterior*. México DF: SRE.
- . 2008. “Reporte de actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior 2007-2008”, disponible en: [http://www.ime.gob.mx/ime2/images//reporte\\_actividades\\_07\\_08.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/images//reporte_actividades_07_08.pdf) [fecha de consulta: 29 de marzo de 2010]
- . 2006. *Guía IME*, México DF: SRE
- INEGI. 2005. “Población emigrante con destino a Estados Unidos de América por periodo según sexo, 1990/1995 y 1995/2000”, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob66&s=est&c=3243> [fecha de consulta 24 de noviembre de 2010]
- Instituto de Fomento al Comercio Exterior del Estado de Jalisco, Jaltrade, disponible en: <http://jaltrade.jalisco.gob.mx/index.html> [fecha de consulta: 26 de febrero de 2010]
- IFE, 2006a. “Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en: [http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf) [fecha de consulta: 23 de junio de 2010]

----, 2006b. “Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Resultados nacionales y por entidad federativa”, disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html> [fecha de consulta: 26 de mayo de 2010]

OECD. 2008. *International Migration Outlook*. Paris: OECD.

OIM. 2008. “Previsiones y tendencias mundiales”, disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/254> [fecha de consulta: 14 de abril de 2010]

-----, 2006. *Derecho Internacional sobre Migración N°7 - Glosario sobre Migración*. Disponible en: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/serial\\_publications/greenbook7\\_spa.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/greenbook7_spa.pdf) [fecha de consulta: 22 de febrero de 2010]

-----, 2005. *World Migration Report*. Disponible en: [http://www.iom.md/materials/iom\\_wmr2005.pdf](http://www.iom.md/materials/iom_wmr2005.pdf) [fecha de consulta: 5 de octubre de 2005]

ONU, 2009. “International Migration 2009”. Disponible en: [http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration\\_Chart/ittmig\\_wallchart09.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/ittmig_wallchart09.pdf) [fecha de consulta: 27 de abril de 2010]

-----, 2006. “World Migrant Stock: The 2005 Revision Population Database”. Disponible en <http://esa.un.org/migration/> [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2005]

Secretaría de Desarrollo Humano, Gobierno de Jalisco. 2008. “Programa 3x1 Estatal” [http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal!/ut/p/c1/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3ifEB8PY68gIwP3YENzAyO3MDcXd0dn9zAfY\\_1wkA4kFf4mPsZAFf4-ji5BrgYWAWYQeQMcwNFA388jPzdVvyA7O83RUVERAJBEPu!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfTFRMSDNKUjIwTzIwQTAyVkpMS0RTRjdHRjI!/?WC\\_M\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/PortalJalisco2009/contenidos/dependencias/pj\\_assdh/pj\\_asprogramasfamiliarcomunidad/pj\\_programafamiliaycomunidadsdh3x1estatal](http://www.jalisco.gob.mx/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3ifEB8PY68gIwP3YENzAyO3MDcXd0dn9zAfY_1wkA4kFf4mPsZAFf4-ji5BrgYWAWYQeQMcwNFA388jPzdVvyA7O83RUVERAJBEPu!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfTFRMSDNKUjIwTzIwQTAyVkpMS0RTRjdHRjI!/?WC_M_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/PortalJalisco2009/contenidos/dependencias/pj_assdh/pj_asprogramasfamiliarcomunidad/pj_programafamiliaycomunidadsdh3x1estatal) [fecha de consulta: 8 de julio de 2010]

Secretaría de Educación Pública -DGRI. 2009. “Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)”, disponible en: [http://www.mexterior.sep.gob.mx:7008/2\\_probem.htm](http://www.mexterior.sep.gob.mx:7008/2_probem.htm) [fecha de consulta: 9 de junio de 2010]

Secretaría de Educación Pública. 2008. “Antecedentes del PROBEM”, disponible en: <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/probem/antecede.html> [fecha de consulta: 26 de mayo de 2010]

- Secretaría de Educación Pública, Estado de Michoacán. 2008. “Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)”, disponible en:  
[http://www.educacion.michoacan.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=410&Itemid=410](http://www.educacion.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=410&Itemid=410) [fecha de consulta: 28 de mayo de 2010]
- Secretaría de Gobernación. 2009. “Grupo Beta de Protección a Migrantes”, disponible en:  
[http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob\\_grupo\\_beta](http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob_grupo_beta) [fecha de consulta: 27 de mayo de 2010]
- Secretaría de Planeación, Gobierno de Jalisco. 2009a. “Dirección de Atención a Jaliscienses en el Exterior”, disponible en:  
[http://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/reporte/ficha\\_proyecto/37](http://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/reporte/ficha_proyecto/37) [fecha de consulta: 21 de julio de 2010]
- , 2009b. “Resumen del Indicador”  
<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/703;jsessionid=jx87k8xt08m8> [fecha de consulta: 9 de marzo de 2010]
- Secretaría de Relaciones Exteriores. 2009. “Seguro de Salud para mexicanos en el extranjero”, disponible en:  
<http://portal.sre.gob.mx/sanbernardino/index.php?option=displaypage&Itemid=107&op=page&SubMenu=> [fecha de consulta 26 de febrero de 2009]
- Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto de Mexicanos en el Exterior. 2008. “Estadísticas migratorias”, disponible en:  
<http://www.ime.gob.mx/mapassite/contenedormapasf.swf> [fecha de consulta: 10 de junio de 2010]
- Secretaría de Salud. 2007. “Trabajadores Agrícolas Temporales México - Canadá (Ptat)”, disponible en: [http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/interior/trab\\_temp.html](http://www.saludmigrante.salud.gob.mx/interior/trab_temp.html) [fecha de consulta: 12 de enero de 2010]
- Sedecap. 2006. “Organigrama de la Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano”, documento interno.
- Sedesol. 2008. “Programa 3x1 para migrantes”, disponible en:  
<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533> [fecha de consulta: 23 de julio de 2010]
- Sistema Estatal de Información de Jalisco, “Inversión Extranjera Directa 2001-2008” disponible en: [http://www.seijal.gob.mx/analisis/IED\\_2001-2008.pdf](http://www.seijal.gob.mx/analisis/IED_2001-2008.pdf) [fecha de consulta: 9 de febrero de 2010]
- US Census Bureau. 2008. “Facts for Features. Hispanic Heritage Month 2008: Sept. 15 – Oct. 15”, disponible en: <http://www.census.gov/Press->

Release/www/releases/archives/facts\_for\_features\_special\_editions/012245.html  
[fecha de consulta: 17 de abril de 2008]

- . 2006. "Hispanics in the United States", disponible en:  
[http://www.census.gov/population/www/socdemo/hispanic/files/Internet\\_Hispanic\\_in\\_US\\_2006.pdf](http://www.census.gov/population/www/socdemo/hispanic/files/Internet_Hispanic_in_US_2006.pdf) [fecha de consulta: 1 de Julio de 2010]
- . 2003. "The Foreign-Born Population 2000", disponible en:  
<http://www.census.gov/prod/2003pubs/c2kbr-34.pdf> [fecha de consulta: 23 de julio de 2010]
- . 2001. "Profile of the Foreign-Born Population in the United States: 2000", disponible en: <http://www.census.gov/prod/2002pubs/p23-206.pdf> [fecha de consulta: 8 de junio de 2010]

## **ANEXOS**

### **I. Cuestionario para Oficinas estatales de Atención a Migrantes**

#### **ESTADO:**

#### **DATOS GENERALES:**

- 1.-Nombre de la oficina de atención a migrantes
- 2.- Nombre del titular de la oficina
- 3.- Cargo del titular
- 4.- Dirección y teléfono
- 5.- E-mail
- 6.- Página web

#### **OPERATIVIDAD INSTITUCIONAL**

- 7.- ¿Cuál es la ubicación de esta oficina en el organigrama del gobierno estatal?
- 8.- ¿Cuál es su misión?
- 9.- ¿Cuál es su visión?
- 10.- ¿Cuál fue su año de creación?
- 11.- ¿Cuándo se creó la primera oficina estatal de atención a migrantes? y ¿cuál ha sido su trascendencia sexenal?
- 12.- ¿Cuál es su marco legal?
- 13.- ¿Cuántos empleados laboran en la oficina? (incluir a aquellos que laboran en oficinas municipales o en el exterior siendo funcionarios de la OFAM)

#### **FENÓMENO MIGRATORIO EN EL ESTADO**

- 14.- ¿Cuál ha sido la antigüedad en el fenómeno migratorio a Estados Unidos y Canadá?
- 15.- ¿Cuál es su intensidad migratoria?



16.- ¿Cuál es su concentración geográfica en Estados Unidos y Canadá?

17.- ¿Cuál es su recepción de remesas?

### **PROGRAMAS Y SERVICIOS**

18.- ¿Cuáles son los programas y servicios que opera?

19.- ¿Cuáles son los objetivos de cada uno los programas y/o servicios?

20.- ¿Cuántos empleados laboran en cada uno de los programas?

21.- ¿Existen evaluaciones realizadas por la contraloría estatal?

22.- ¿Cuáles han sido los principales resultados de estos programas y servicios? (incluir estadísticas, acuerdos interinstitucionales, etc.)

### **PRESUPUESTOS APROBADOS (No incluir presupuestos para Programa 3x1)**

23.- ¿Qué cantidad se le asignó a la OFAM en 2008?

24.- ¿Qué cantidad se le asignó a la OFAM en 2009?

### **OFICINAS DE REPRESENTACIÓN**

25.- ¿Operan oficinas en municipios?

En caso afirmativo indique los siguientes datos: ¿cuántas?, ¿dónde se localizan?, ¿cuál es el número de empleados estatales? y ¿cuál es su presupuesto asignado?

26.- ¿Operan oficinas en la República mexicana?

En caso afirmativo indique los siguientes datos: ¿cuántas?, ¿dónde se localizan?, ¿cuál es el número de empleados estatales? y ¿cuál es su presupuesto asignado?

27.- ¿Operan oficinas en el extranjero?

En caso afirmativo indique los siguientes datos: ¿cuántas?, ¿dónde se localizan?, ¿cuál es el número de empleados estatales? y ¿cuál es su presupuesto asignado?

## **ORGANIZACIÓN DE MIGRANTES**

28.- ¿Cuál es la antigüedad las organizaciones de migrantes originarias de esta entidad federativa?

29.- ¿Cuántas organizaciones de migrantes existen? ¿Federaciones y/o clubes, u otras formas asociativas? (Incluir una lista con sus nombres)

30.- ¿Cuenta la OFAM con un directorio de organizaciones de migrantes disponible?

31.- ¿Cómo se relaciona el gobierno estatal con estas organizaciones?

32.- ¿Cuál es el papel del gobierno estatal en el fomento de la organización de sus migrantes?

33.- ¿Sus organizaciones de migrantes ejercen influencia política binacional? En caso afirmativo indicar cómo lo hacen, por ejemplo liderazgos migrantes binacionales, retorno para ocupar cargos gubernamentales, diputados migrantes, etc.

## **RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA**

34.- ¿Existe una oficina de asuntos internacionales del estado separada de la OFAM? En caso afirmativo indique cuál es su nombre y la relación que mantiene con la OFAM

35.- ¿Existen objetivos internacionales del gobierno del estado en la atención a migrantes a través de la OFAM, por ejemplo vinculación con gobiernos extranjeros, acuerdos internacionales, promoción del turismo y la inversión extranjera? En caso afirmativo, indicar ¿cuáles son?

36.- ¿Existen resultados internacionales derivados de la operación de la OFAM, por ejemplo, hermanamientos de ciudades y estados, acuerdos internacionales, etc.? En caso afirmativo, indicar ¿cuáles son?

## **II. Cuestionario base para entrevista semi-estructurada a líderes y organizaciones migrantes en los Estados Unidos**

NOMBRE:

FECHA DE ENTREVISTA:

LUGAR:

### **HISTORIA PERSONAL DE MIGRACIÓN**

*1.- Cuénteme sobre usted... su historia... ¿cuándo se vino por primera vez a los Estados Unidos y cómo se ha ido desarrollado en este país?*

- Datos relevantes:
- a) Primer viaje a los Estados Unidos
  - b) Fecha del primer viaje
  - c) Edad en el primer viaje
  - e) Primer trabajo
  - f) Desarrollo laboral y/o educativo
  - g) Status migratorio
  - h) Año de regularización migratoria (si aplica)
  - i) Vía de regularización migratoria (si aplica)
  - j) Trabajo actual
  - k) Antecedentes de activismo político en México
  - l) Antecedentes de activismo político en EUA

### **HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN**

*2.- Cuénteme sobre esta organización (club, federación, asociación), ¿cuándo empezó y cuándo se incorporó a ella?*

- Datos relevantes:
- a) Nombre de la organización
  - b) Año de creación
  - c) Fecha de incorporación (si aplica)
  - d) Año de registro formal (si aplica)
  - e) Desarrollo organizativo general

### **FUNCIONAMIENTO ORGANIZACIONAL**

*3.- Cuénteme sobre cómo funciona esta organización (club, federación, asociación)*

- Datos relevantes:
- a) Objetivos
  - b) Programas y actividades (Distinguir si estás son en México y/o en EUA)
  - c) Número de personas que laboran en la organización (Distinguir entre staff pagado y voluntarios)
  - e) Estatutos
  - d) Procesos de elección/renovación de directivos

- e) Fuentes de financiamiento
- f) Presupuesto anual (año pasado/ año actual)

## RELACIONES POLÍTICAS TRANSNACIONALES

4.- *¿Cómo califica sus relaciones con.....? y cuénteme si ustedes realizan proyectos con estas instancias....*

- a) gobierno federal mexicano (Consulado, IME, SRE, SEDESOL)
- b) gobierno estatal mexicano (Gobernador, OFAM, Secretaría de Desarrollo estatal)
- c) gobierno municipal (Presidente municipal, regidores)
- d) gobierno local en Estados Unidos (Alcalde, programas comunitarios)
- e) gobierno estatal en Estados Unidos (Gobernador, gabinete, programas)
- f) gobierno federal de los Estados Unidos (Poder ejecutivo, legislativo, judicial)

5.- *¿Tienen relaciones/alianzas con otras organizaciones hispanas/mexicanas en los Estados Unidos? En su caso, mencionar proyectos conjuntos*

6.- *¿Tienen relaciones/alianzas con otras organizaciones no lucrativas no hispanas o latinas en los Estados Unidos? En su caso, mencionar proyectos conjuntos*

7.- *¿Tienen relaciones/alianzas con otras organizaciones en México? En su caso, mencionar proyectos conjuntos*