

Revista Vectores de Investigación

Journal of Comparative Studies Latin America

ISSN 1870-0128

ISSN online 2255-3371

Cecilia Imaz Bayona

**IDEAS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA
MIGRATORIA INTEGRAL EN MÉXICO
IDEAS FOR THE FORMULATION OF AN INTEGRAL
MIGRATION POLICY IN MEXICO**

Vol. 3 No. 3, 65-93 pp.

**Cecilia Imaz
Bayona**

Coordinadora del
Seminario de
Migración y
Participación
Política, Facultad
de Ciencias
Políticas y
Sociales, UNAM,
México

*Palabras claves:
Migración,
política
Migratoria,
México*

Ideas para la formulación de una política migratoria integral en México

IDEAS FOR THE FORMULATION OF AN
INTEGRAL MIGRATION POLICY IN MEXICO

ENVIADO 1-02-2011 / REVISADO 21-02-2011 /
ACEPTADO 28-02-2011

RESUMEN Se trata sobre el tema de la emigración mexicana a Estados Unidos, así como las medidas de atención que el gobierno federal y algunos Estados han puesto en marcha y presenta algunas líneas a seguir para la revisión y formulación de una política migratoria integral y coherente en México que responda a los intereses del Estado y a los derechos más apremiantes de los migrantes.

ABSTRACT It is about the theme of Mexican emigration to the United States as means of drawing attention to what the federal and some state governments have put underway, and present some guidelines to follow for the revision and formulation of an integral and coherent migration policy in Mexico that responds to the interests of the state and the most urgent rights of migrants.

1Introducción

No ha habido una política explícita, ni integral en materia migratoria en México. La Ley General de Población ha quedado rebasada en relación a la actual inmigración y migración de tránsito. Respecto a la emigración, se han reforzado medidas para atender parcialmente a los mexicanos asentados en Estados Unidos, pero no existe una política integral al respecto que atienda desde una visión de desarrollo regional a las comunidades de emigración. Ha habido un cambio de percepción hacia los migrantes ocurrido con la apertura comercial y posteriormente con la apertura

A inicios del siglo XXI la situación de la migración internacional en México se ha tornado más compleja. En las tres formas del proceso migratorio, la emigración de mexicanos a los Estados Unidos es la más cuantiosa y problemática por el panorama internacional adverso que han impuesto la cruzada antiterrorista norteamericana y las amenazas del narcotráfico transnacional que atraviesa las fronteras. La situación actual obliga a una revisión y adecuación de la gestión migratoria para hacer más funcional y civilizado el manejo de la misma.

Este trabajo¹ aborda el tema de la emigración mexicana a Estados Unidos, así como las medidas de atención que el gobierno federal y algunos Estados han puesto en marcha, y presenta algunas líneas a seguir para la revisión y formulación de una política migratoria integral y coherente en México que responda a los intereses del Estado y a los derechos más apremiantes de los migrantes.

Desde finales del siglo XX los procesos migratorios internacionales se han intensificado junto con la globalización económica. En el caso mexicano, la gestión de los procesos migratorios (emigración documentada e indocumentada, inmigración y migración de tránsito) ocurre bajo marcos legales y patrones culturales, que en la mayoría de los casos son adversos a los migrantes, y tal gestión falla en el cumplimiento del país ante los compromisos nacionales e internacionales de derechos humanos y los objetivos de desarrollo que plantea la Ley General de Población.

De los tres procesos migratorios mencionados, la emigración de mexicanos a los Estados Unidos es el que más atención ha recibido, por la importancia que tiene la relación bilateral con ese país y por el monto elevado de remesas de dinero que envían los emigrados.

La percepción generalizada es que no ha habido una política al respecto. Estudiosos del fenómeno migratorio sostienen que la gestión de los gobiernos mexicanos desde la década de los 70, cuando inicia la masificación de la migración, ha omitido un diseño y aplicación de una política migratoria que atienda los problemas, retos y oportunidades que genera la creciente emigración de trabajadores a los Estados Unidos.

Hasta finales del siglo pasado los gobiernos mexicanos, inmersos en un sistema político monopartidista, cerrado y alejado de la ciudadanía, percibieron el fenómeno de la emigración creciente hacia el país vecino, por un lado, como una derrama natural de población desatendida y por lo tanto considerada como una válvula de escape de tensiones sociales, y por otro, como un problema que se cedía a los norteamericanos.

Los anteriores asuntos migratorios, como los convenios de braceros de los años 1942 a 1964, fueron vistos como un asunto de política económica, y

¹El trabajo actualiza y extiende partes y planteamientos expresados en la ponencia de la autora "La gestión migratoria en México. Camino andado y por recorrer" presentada en el Congreso Internacional, Alcances y límites de las políticas migratorias. Cd. de México, 5 y 6 de octubre de 2006, y en el libro *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, 2006, FCPyS, UNAM.

cuando los casos ameritaban una atención diplomática y consular, como en las deportaciones de migrantes, encarcelamiento o incumplimiento de pago de salarios, se veía entonces como un asunto de política exterior. La política migratoria como tal estaba ausente porque el objetivo en cuestión: la creciente emigración, no era considerada un tema *per se*, era un asunto adicional a tratar en los encuentros binacionales con los Estados Unidos.

Conforme avanzó la globalización del mercado y México abrió su economía, ocurrieron transformaciones en las estructuras productivas con consecuencias adversas en el empleo y en la distribución del ingreso. En este contexto, para diversos sectores sociales, las diferencias de oportunidades y salariales entre México y el país vecino constituyeron los incentivos para emigrar, tendencia que se ha mantenido en forma creciente desde los años setenta.

Con el impulso de la emigración, en los últimos años hemos visto en este proceso una creciente participación por parte del Estado, y esta transformación no es un hecho aislado, es parte del fenómeno global de la politización de la migración, que en los Estados receptores se ha hecho evidente en el control de flujos, en las políticas de integración y el acceso a la nacionalidad (López, 2005: 101); y en los Estados expulsores, en el manejo de las remesas, las reformas sobre la nacionalidad y el voto en el exterior, como ha sucedido en México. Paralelamente el gobierno mexicano ha desarrollado una serie de programas y medidas de atención a la población emigrada que han contribuido a mejorar la relación entre el gobierno y la diáspora ante la compleja situación que vive actualmente este segmento de la población en el país vecino.

El tipo de respuesta del gobierno mexicano a la población emigrada corresponde al modelo estatista que predomina en el país, lo cual explica la escasa participación de la sociedad y aún del poder legislativo en el tema migratorio. Hasta ahora se ha avanzado en la aceptación de que el problema de la migración indocumentada no es exclusivo del país vecino, ni tampoco nuestro, sino de los dos. Pero no basta reconocerlo. Hay que considerar que la emigración mexicana a Estados Unidos, además de tener múltiples impactos, ya que pueden ser locales, regionales, nacionales y binacionales, forma parte de ambas economías, que se ven afectadas por la economía global, en la que la migración internacional soluciona problemas de escasez de mano de obra, pero se le ve y se le trata como un problema nacional.

2. La migración mexicana a los Estados Unidos

Con el cambio de ciclo económico en los años setenta los flujos migratorios se intensificaron y la inmigración mexicana comenzó a mostrar cambios sociales en ambos países, que fueron contundentes en las siguientes décadas cuando el crecimiento y diversificación de esos flujos fueron mayores que en todas las décadas precedentes².

² Los movimientos migratorios de mexicanos hacia los Estados Unidos, desde finales del siglo XIX, han sido parte de un proceso social en el que han interactuado, en términos generales, dos culturas, dos identidades nacionales y dos niveles de desarrollo. Este flujo ha sido

En los últimos 30 años, el deterioro de las condiciones de vida en México (ocupa el lugar 53 en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU), la cercanía y la atracción de la economía norteamericana en donde la diferencia salarial es de aproximadamente 10 a 1, constituyeron, para grandes segmentos de la población, un aliciente para engrosar los flujos migratorios, al grado de desarrollar en numerosas regiones del país una "cultura de la emigración".

Para México la emigración de miles de trabajadores hacia los Estados Unidos ha sido una válvula de escape a posibles tensiones sociales provocadas por la explosión demográfica y el escaso crecimiento económico de las últimas décadas, y a la vez, una entrada masiva de remesas de dinero, actualmente superiores al turismo y a la inversión extranjera directa, que benefician a más de un millón y medio de hogares y a algunas comunidades a través de coinversiones, algunas de éstas de tipo productivo.

A partir de los años noventa, las restricciones de entrada impuestas por el gobierno de los Estados Unidos para tratar de impedir el paso masivo de personas indocumentadas, convirtieron a los trabajadores mexicanos y de otras nacionalidades en inmigrantes permanentes. Con ello se terminó la circularidad en la migración mexicana y al aumentar las medidas restrictivas, el cruce de la frontera, ante el incremento de traficantes de personas, de armas y de drogas, se volvió peligroso, lo cual ha provocado un aumento exorbitante en el costo del traslado por "polleros" y traficantes de personas y más de 4.000 muertes en los últimos diez años.

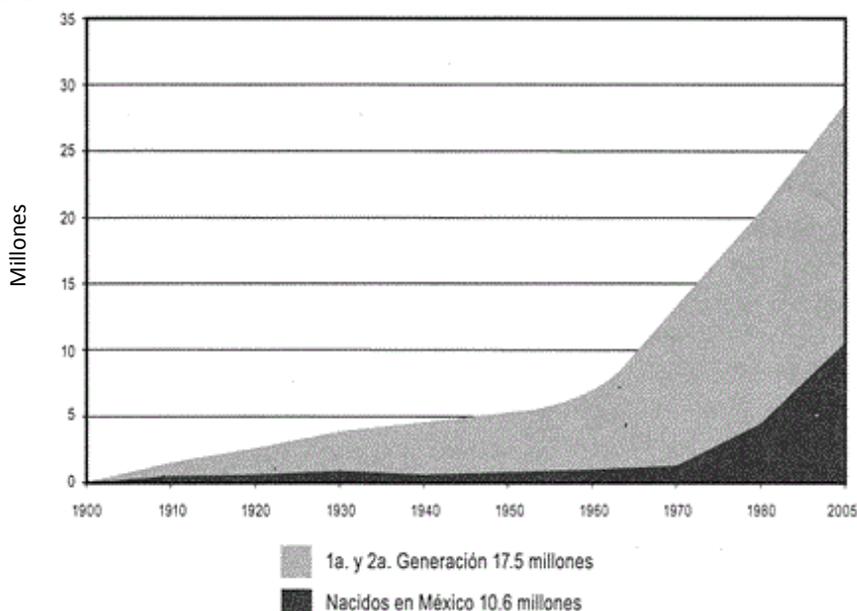
En 2005 se estimaba que más de 28 millones de personas de origen mexicano residían en Estados Unidos. Y respecto a la población nacida en México y que vive en el país vecino, su número sobrepasó los 10 millones, lo que arroja un incremento de más de 2 millones en sólo 6 años, y según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2004) 70% tenía edades comprendidas entre los 14 y 44 años. Para 2007 se calcula que esta población alcanza los 12 millones (Gráfica 1).

De acuerdo a información del Pew Hispanic Center (12/2006) de los mexicanos que vivían en Estados Unidos hasta 2004, 6.2 millones eran considerados indocumentados, cifra que representaría 57% del total de los inmigrantes irregulares en este país, estimados en alrededor de 13 millones de personas.

Los emigrados nacidos en México y que viven en suelo estadounidense representan 3% de la población total de Estados Unidos (300 millones en 2005) y alrededor de 10% de la de México (106 millones, CONAPO, 2005); constituyen cerca de 70% de la población de origen hispano, que con más de 40 millones de personas comprende la primera minoría de la Unión Americana y 13% de la población total, con una presencia cultural, comercial y electoral importante.

continuo y ha ocurrido por más de 150 años; sin embargo, los flujos migratorios no fueron masivos sino a partir de los convenios de Braceros (1942-1964) a cuyo término se encontraban expandidas las redes y relaciones sociales en la frontera y en los centros de producción y comunidades de origen de los migrantes.

Gráfica 1. Población mexicana y de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2005



Fuente: CONAPO, 2005, *Migración México-Estados Unidos: Panorama regional y estatal*, 20

La migración mexicana documentada e indocumentada al país vecino ha seguido en la última década una presencia relativamente paralela a la de la integración comercial, iniciada en 1994 cuando entró en operación el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A 13 años de existencia del Tratado, las causas del mantenimiento de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos deben buscarse en los procesos subyacentes de transformación productiva, es decir, en la dinámica de los mercados de trabajo de estos dos países, caracterizada en Estados Unidos por una creciente polarización y segmentación de los mercados de trabajo, y por el empobrecimiento de las condiciones de empleo en México, lo que explicaría en gran parte el reforzamiento de la dinámica expulsión-atracción en localidades estructuradas por la creación o destrucción de inversiones de capital.

Para 2003 el total del comercio entre México y Estados Unidos se había sextuplicado y triplicado el número de visas de negocios (de 128 mil a 373 mil) (Massey: 2003). Sin embargo, el tipo de visas de trabajo sigue siendo baja (aproximadamente 80 mil, con variaciones anuales) y se estima que cruzan la frontera cada año alrededor de 500 mil trabajadores indocumentados mexicanos, que son empleados en los servicios de limpieza, en la construcción, la preparación de alimentos y en la agroindustria.

Este desbalance en las visas de trabajo y la oferta de empleos responde a las necesidades coyunturales de la economía norteamericana, cuya política

Centro de Investigación Estudios Comparados / **Revista Vectores de Investigación 3**
migratoria regula el empleo calificado y falla en la regulación de la mano de obra de baja calificación. La importancia de esta última radica en que cubre las necesidades de ciertos sectores productivos, con las ventajas que representa el pago de salarios bajos y sin prestaciones sociales, lo que contribuye a los fondos de pensión norteamericanos, a incentivar la economía y a mantener bajos los índices inflacionarios.

La situación de los trabajadores indocumentados se ha vuelto conflictiva, porque no se ha resuelto la contradicción entre mantener las ventajas de las condiciones de trabajo irregulares con trabajadores irregulares y, la necesidad de guardar un orden entre esta población residente (de facto) y excluida. Esta situación, pocas veces reconocida, ha sido motivo de tensión entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno mexicano, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, por la percepción generalizada de que los inmigrantes indocumentados pueden constituir una amenaza para la sociedad norteamericana; situación que puede resolverse en gran medida con reformas a las leyes migratorias de los Estados Unidos.

3 Proyecciones de la emigración mexicana

Hasta 1920, por razones históricas, geográficas y de mercado de trabajo, Texas fue el principal lugar de destino para los migrantes mexicanos. A partir de entonces Texas, junto con California e Illinois concentraron hasta 1990, 85% de la población emigrada nacida en México.

Posteriormente los lugares de destino se fueron extendiendo a los Estados del medio oeste y del este, con baja población de trabajadores nacidos en el extranjero, y se han convertido en puntos de destino para miles de mexicanos dedicados a la elaboración de alimentos, construcción, manufactura y agricultura, por lo que actualmente se encuentran mexicanos en casi todos los Estados de la Unión Americana.

De acuerdo a la Oficina del Censo estadounidense uno de cada siete habitantes de Estados Unidos es de origen latinoamericano (hispano), lo cual es una relación sin precedente, con tendencia a crecer por el mantenimiento del flujo migratorio y por la alta tasa de natalidad de este segmento de la población, que fue de 3.6% en 2004, más del triple del crecimiento general de la población (1%) y por encima de la población de origen asiático (3.4%) en esa nación³.

En prospectiva, estudios del Consejo Nacional de Población señalan que aun si se consideran factores como las tendencias previsibles de la marcha de las economías mexicana y estadounidense, y la aplicación de políticas migratorias restrictivas, los flujos migratorios que ingresarán a Estados Unidos continuarán aumentando y será hasta después de 2015 cuando se presentará un decremento en la salida de mexicanos⁴ como se puede apreciar en el Cuadro 1.

³ Reporte de la Oficina del Censo estadounidense, junio 2005.

⁴ CONAPO (2002), Proyecciones de la población de México, 2000-2050.

Las proyecciones demográficas en México consideran que la población presentará en las próximas décadas bajas en indicadores como las tasas de natalidad y crecimiento poblacional y un aumento en la esperanza de vida de la población.

En Estados Unidos se espera que la tasa de fertilidad caiga por debajo del nivel de reemplazamiento entre 2015 y 2020, por lo que la inmigración jugará un papel determinante en la marcha de la economía y en la recomposición de la sociedad. Asimismo, en los próximos 10 años, el número de trabajadores con 55 años y más tendrá un incremento del 49.3%, en contraste con el 5.1% que tendrá el grupo de 25 y 54 años y el 9% de los de 16 y 24 años. Estos datos revelan que el mercado de trabajo norteamericano requerirá de mano de obra extranjera en los extremos de la escala laboral para poder financiar las pensiones de la población nativa y mantener el ritmo de la economía y servicios a la comunidad.

A la vez, las proyecciones demográficas indican que los efectos de la minoría hispana serán contundentes en los próximos cinco años, ya que Estados Unidos será el segundo país de habla hispana en el mundo con transformaciones sustanciales en los medios, el mercado y la cultura.

Dentro de la minoría hispana, la población de origen mexicano ha mostrado en los últimos años un mayor involucramiento en la vida pública y cultural de ese país y esto se percibe como un hecho irreversible, por lo que la importancia de esta población en diversos ámbitos y en ambos países, permite vislumbrar nuevas pautas en la cooperación entre México y Estados Unidos y no solamente motivos de tensión.

Cuadro1. Indicadores demográficos 2000-2050

Indicador	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2050
Población a mitad de año	100,569,263	106,451,679	111,613,906	116,344,933	120,639,160	127,205,586	129,592,522
Nacimientos	2,125,932	1,959,018	1,901,490	1,871,776	1,829,022	1,658,065	1,421,631
Defunciones	456,886	474,041	509,756	562,013	629,792	813,513	1,343,333
Crecimiento natural	1,669,046	1,484,977	1,391,734	1,390,763	1,119,230	844,552	78,298
Migración neta Internacional	-389,616	-399,729	-405,650	-403,740	-393,333	-361,944	-303,172
Crecimiento total	1,279,430	1,085,248	986,084	906,023	805,897	482,608	-224,874
Tasa natalidad *	21.1	18.4	17.0	16.1	15.2	13.0	11.0
Tasa de mortalidad *	4.5	4.5	4.6	4.8	5.2	6.4	10.4
Tasa de crecimiento natural**	1.66	1.39	1.25	1.13	0.99	0.66	0.06
Tasa de migración neta Inter.**	-0.39	-0.38	-0.36	-0.35	-0.33	-0.28	-0.23
Tasa de crecimiento total	1.27	1.02	0.88	0.78	0.67	0.38	-0.17
Tasa global de fecundidad***	2.41	2.11	1.97	1.91	1.87	1.85	1.85
Esperanza de vida total	74.0	75.4	76.6	77.6	78.5	79.8	81.3
Esperanza de vida masculina	71.6	73.0	74.2	75.2	76.1	77.5	79.0
Esperanza de vida femenina	76.5	77.9	79.1	80.0	80.9	82.1	83.6
Tasa de mortalidad infantil	23.3	18.8	15.4	12.7	10.7	8.0	5.5

* Por mil** Por cien*** Hijos por mujer

Fuente: CONAPO, *Proyecciones de la población de México, 2000-2005*

4 El tema migratorio en la relación bilateral

Actualmente los temas de seguridad y migración son clave en la relación bilateral, lo que condiciona y afecta las relaciones de México con el mundo. De acuerdo a Pellicer (2006: 21) el papel de México en la política internacional se define en función de la relación con Estados Unidos; ese es

Centro de Investigación Estudios Comparados / **Revista Vectores de Investigación 3**
nuestro destino, por la geografía y por la historia. Sin embargo, a pesar de la intensidad de su relación, México no es un aliado referente de Estados Unidos; es sólo un socio comercial y en ocasiones un vecino incómodo. Según el embajador Jeffrey Davidow, para los Estados Unidos la relación con México no es fácil, además, es uno de los países en el mundo con el que lleva más asuntos. “México no es el más atractivo de sus vecinos; su pobreza y debilidad de sus instituciones generan o agravan los problemas, los cuales se vuelven nuestros, de modo que hay que lidiar con ellos (migración y las drogas, por mencionar sólo dos)” (Davidow, 2004: 16).

Hace más de una década, el enfoque bilateral en el análisis del tema migratorio fue efímero; en 1994, año en que se firmó el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, se formó un grupo de estudio sobre el tema migratorio, pero fue posteriormente discontinuado. En la administración de Vicente Fox hubo una mayor injerencia del gobierno con los intereses de la diáspora, que veremos más adelante, reflejada en la promoción de mecanismos de gestión de las organizaciones de emigrados y en la promoción de una mayor integración del emigrado a la sociedad receptora para la defensa de sus derechos y para conformar apoyos a intereses mexicanos que quedasen reflejados en la política exterior de Estados Unidos.

México enfrenta un control fronterizo y una política migratoria norteamericana adversa a sus necesidades y tendencias migratorias; adicionalmente, en materia de política exterior, en los últimos años ha perdido los mapas estratégicos, tanto del vecino del norte como del resto de las regiones, especialmente Centroamérica, por lo que es urgente reordenar la política exterior y rehacer mecanismos, como la Comisión Bilateral, para un mejor manejo de los retos que se enfrentan.

5 Percepción y políticas norteamericanas acerca de la migración indocumentada

Para los Estados Unidos la migración irregular es un problema de seguridad nacional, sobre todo ante el fracaso del control de su frontera sur, a través de la cual en el último lustro ingresaron alrededor de cinco millones de personas que rebasaron sus permisos de estancia o que cruzaron sin documentos migratorios.

El control de la frontera es también una cuestión de símbolos y de políticas, pues el gobierno norteamericano necesita ofrecer a la ciudadanía la imagen de una vigilancia efectiva de sus fronteras, aunque ésta se ejerza con discutibles resultados⁵.

Los reportes de 2001 indicaron que las autoridades migratorias no pudieron detener a los terroristas, porque el objetivo era detener a buscadores de trabajo indocumentados.

⁵El 40% de la inmigración ilegal ocurrió después de 2001, como lo señaló John Cornyn, Senador por Texas Reforma, Internacional, p.1, 8/03/06/.

Con la redefinición y reorganización de los aparatos de seguridad a través de la Secretaría de Seguridad Interna, rige ahora otro principio ordenador para las operaciones de seguridad y política migratoria.

Las políticas de admisión en los Estados Unidos, desde el siglo XIX, han sido un instrumento de selección de inmigrantes, y este tipo de restricciones tradicionalmente ha jugado un papel en el proceso activo de estructuración de la comunidad política de ese país. Por ello, las respuestas de ese país a los flujos migratorios, y sobre todo cuando son masivos, han sido selectivas y unilaterales.

La percepción de la migración indocumentada en la sociedad norteamericana⁶ incide en forma determinante en la formulación de las políticas migratorias, ya que en toda sociedad que recibe inmigrantes, los diferentes actores sociales han elaborado una imagen de la migración de acuerdo a la percepción que tienen de sus características, causas y efectos. Esa percepción se expresa en opiniones y actitudes que se transforman en expectativas sobre la forma en que se debiera legislar y administrar el proceso migratorio. Estas expectativas a su vez pueden también llegar a plasmarse como presiones (Mármora, 2002: 53-54) que se ejercen por distintos medios y tratan de influir sobre las políticas que debería adoptar el Estado, para que las mismas se correspondan con la imagen que los actores sociales han elaborado sobre las migraciones. Porque a diferencia de otros hechos sociales, las migraciones internacionales se presentan con una alta visibilidad en las sociedades en que se producen, ya sea porque incorporan elementos extraños a esa sociedad, o porque representan una pérdida de algunos de sus componentes. Esta alta visibilidad se traduce en una opinión pública que va a expresarse alrededor del tema a través de un imaginario colectivo que, positiva o negativamente define al hecho migratorio y a sus diferentes actores: el Estado, los grupos de presión conformados por diferentes sectores sociales y/o instituciones y, los propios migrantes.

En los últimos años se han extendido las actitudes anti-inmigrantes en diversos condados y ciudades norteamericanas en donde la inmigración indocumentada ha provocado una explosión demográfica. La propuesta 187 de California (1994) y la 200 de Arizona (2004) que prohibían los servicios públicos a los inmigrantes indocumentados, son manifestaciones de ello. Asimismo, el ya clásico *Who are we?* (¿Quiénes somos?) de S. Huntington (2004) fue un defensivo texto que dio voz a la preocupación de una parte de la población estadounidense que ha visto alterados sus patrones culturales y el destino de sus impuestos a gastos utilizados por la población indocumentada, a la que denominan ilegal aliens (residentes ilegales).

Situaciones similares se han presentado a lo largo de la historia de este país; la más reciente fue a inicios de los años ochenta, como mencionamos anteriormente, y que culminó con las reformas a la ley migratoria conocida como Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986 que fungió como una amnistía, pero una década después, la *Illegal Immigration Reform and*

⁶Véase artículo C. Imaz "Percepciones de la migración en México y en Estados Unidos" en Rev. Meta-política, Número 51, Vol. 11, enero-febrero 2007, 62-68 www.meta-politica.com.mx.

Centro de Investigación Estudios Comparados / **Revista Vectores de Investigación 3**
Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) y la Personal Responsibility and Work
Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) de 1996 sustrajeron a los
inmigrantes del acceso a varios servicios públicos (Portes, 2006).

74

La realidad es que los Estados Unidos, formado de inmigrantes, vive una tercera ola migratoria, que ya no es europea como las dos anteriores. La actual ola migratoria es mayoritariamente mexicana, seguida por contingentes latinoamericanos y asiáticos.

Basta ver la composición racial en las escuelas públicas, en los centros de salud, en el ejército, en las cárceles, en la industria cinematográfica y en los medios de comunicación. La segunda generación de estos inmigrantes serán los líderes, profesionistas, trabajadores y padres de la siguiente generación de norteamericanos. Y este panorama de mosaico cultural con diversas lenguas y expresiones culturales no acaba de aceptarse, porque su asimilación se está dando en una forma multicultural y no en la asimilación forzada de antaño, cuando el mundo no era tan global como ahora. Asimismo, no acaba de aceptarse que la migración de trabajadores, en todas sus calificaciones, es necesaria para la marcha de la economía estadounidense, aunque en lo micro, afecta la convivencia en algunas ciudades.

El ambiente anti-inmigrante, en el que tradicionalmente se identifica a personas de una determinada nacionalidad como las culpables del descontento de algunos sectores de la población por la baja en su calidad de vida, se ha extendido en varios estados al sancionar a los arrendatarios que renten casas a personas indocumentadas, a criminalizar a aquellos que ayuden o presten algún servicio a indocumentados, al negar servicios médicos y licencias de manejar y a realizar redadas en centros de trabajo y deportaciones de indocumentados para mostrar al público norteamericano que su gobierno sí aplica la ley.

El presidente G. W. Bush, en su primer mandato, apoyándose en la tradición inmigrante de los Estados Unidos propuso una reforma migratoria de bajo perfil que incluiría programas de trabajadores huéspedes, a lo que él llamó un plan integral, pero que no fue concretado. A la vez, envió a la frontera con México 6 mil elementos de la guardia nacional y fue aprobada por la 109 Legislatura la iniciativa HR-6061 conocida como la "ley del muro" que prevé la construcción de barreras dobles en varios puntos de la franja fronteriza, además de la instalación de cámaras y sensores a lo largo de ésta. Este nuevo muro muestra lo contradictorio de la política migratoria con el país que más le provee de mano de obra y evoca medidas medievales con tecnología del siglo XX que responden a la medida prioritaria de controlar las fronteras.

En la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, hasta 2006 los congresos estatales habían considerado más de 500 iniciativas de ley relacionadas con la migración; la mayoría orientada a limitar los derechos de los inmigrantes al empleo, los servicios de salud y de educación, así como imponer castigos a los traficantes de personas. De estas iniciativas están en vigor 57. Asimismo, se ha fortalecido la burocracia federal con

enormes recursos en la Secretaría de Seguridad Interna (Fernández de Castro 2006: 7).

En el actual contexto anti-inmigratorio y anti-mexicano, el rechazo en la Legislatura 109 a una reforma migratoria y el recrudecimiento de medidas discriminatorias provocó la movilización de más de un millón de inmigrantes de numerosas nacionalidades, que de marzo a mayo de 2006 salieron a las calles de las principales ciudades norteamericanas en demanda de regularizar su situación migratoria y normalizar sus vidas en aquel país. Las marchas de esta tercera ola migratoria, pioneras en las movilizaciones transnacionales pro derechos humanos del siglo XXI, mostraron la capacidad de reunir a un gran sector de trabajadores y sus familias, de los cuales la mayoría vive sin permisos de residencia, para manifestarse en contra del poder que pretende ignorarlos y someterlos a la fuerza de una política regulatoria y discriminatoria⁷.

En su Discurso a la Nación del 23 de enero de 2007, el presidente G.W. Bush convocó a tomar medidas con espíritu bipartidista en el tema de la inmigración. Propuso una reforma migratoria que asegurará la frontera y creará al mismo tiempo un programa de trabajadores temporales para que pudieran entrar legalmente al país. Asimismo, se propuso resolver el estatus de muchos inmigrantes indocumentados y promover la asimilación de éstos en la sociedad “sin animosidad y sin amnistía”.

A principios de junio del mismo año⁸ hizo un enérgico llamado a sus partidarios republicanos del Congreso a inclinarse a resolver el problema migratorio, para no enfrentar las consecuencias en la contienda electoral de 2008 en la que el voto hispano será fundamental.

Sin embargo, a finales de ese mismo mes la Legislatura 110 rechazó discutir la reforma migratoria. La visión conservadora se impuso y se redujo al reforzamiento de sanciones y al control fronterizo. Las consecuencias negativas para⁴⁰ el gobierno y sociedad se verán pronto y no sólo en los Estados Unidos sino también en México.

6 La posición de México respecto a la migración

Después de la firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y el ingreso creciente de remesas de dinero enviado por los trabajadores migrantes, la percepción hacia ellos cambió.

Paulatinamente, los gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) indujeron un acercamiento de agencias públicas con organizaciones sociales de migrantes mexicanos y con organizaciones mexicano-americanas y latinas con las que no se había tenido contacto previo. A finales de los ochenta el gobierno federal atendió algunas de las demandas planteadas por los migrantes y encabezadas por los zacatecanos

⁷Para una propuesta de política pública en materia migratoria véase Portes A, y Rumbout, *Immigrant America: a portrait*. 2006, 3ra ed. University of California Press, Cap. 10.

⁸1 de junio, entrevista del Wall Street Journal, tomado de Reforma.com/internacional2 junio 2007.

que quedaron resumidas en el Programa Paisano. Este programa ha logrado disminuir la extorsión de los agentes aduanales hacia los mexicanos que ingresan al país, y a través de una Comisión Intersecretarial (17 dependencias federales intervienen en él) se dan facilidades a los trabajadores migratorios que regresan temporalmente a sus lugares de origen para internar temporalmente sus vehículos y otorgarles seguridad social y capacitación.

En 1990 se creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME)⁹ y se dio acceso al servicio del Seguro Social en México para los familiares de emigrados. El PCME fue parte de una estrategia de política exterior cuyo objetivo fue mejorar e incrementar las relaciones del gobierno mexicano con los mexicanos y mexicano-americanos en Estados Unidos y procurar una mejor imagen de México en el exterior y de los mexicano-americanos en México. Basándose en las organizaciones no gubernamentales (ONG) que promovían el establecimiento de vínculos entre los mexicanos de dentro con los mexicanos de fuera, el gobierno mexicano fungió como enlace entre comunidades mexicanas y de origen mexicano en Estados Unidos y personas e instituciones públicas y privadas en ambos países. A partir de entonces, los programas han coordinado la cooperación en las áreas de educación, cultura, salud, deportes, negocios, difusión y organización comunitaria. Para ello, las actividades consulares se ampliaron y se diversificaron. Asimismo, se promovió la organización de los trabajadores emigrados y se lograron construir puentes de comunicación entre el gobierno mexicano (en los ámbitos federal y estatal) los consulados y las organizaciones de migrantes.

Paralelamente algunos gobiernos de los estados expulsores, como Zacatecas, Jalisco y Guanajuato, Puebla y Michoacán que habían establecido con antelación contacto con sus emigrados, lograron institucionalizar prácticas de cooperación en beneficio de las comunidades de migrantes y de su población más vulnerable.

Con el tiempo, el impacto agregado de las acciones de las organizaciones de los emigrados en los municipios expulsores del país y su relación creciente con las autoridades, condujo a crear una conciencia de la importancia de los migrantes en la economía y en la sociedad mexicana.

Las remesas de dinero que llegan a las familias de los migrantes, junto con la movilización de ahorros e inversiones de los emigrados mexicanos, han reimpulsado el crecimiento económico en zonas tradicionalmente menospreciadas por los sectores público y privado. Con las aportaciones de algunos grupos de emigrados a través de federaciones de clubes y de comités sociales se han promovido obras de beneficio colectivo y proyectos productivos que se han incentivado con las contribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁹Para información más detallada del PCME, ver Carlos González Gutiérrez y Ma. Esther Schumacher, El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos, el caso del PCME, en O. Pellicer y R. Fernández de Castro (1998) *México y Estados Unidos: las Rutas de la Cooperación*, México, SRE, ITAM.

Pero conviene recalcar que no puede dejarse el peso de la ejecución de los planes de desarrollo de las zonas marginadas a los migrantes, pues aún como actores colectivos de tales procesos, su inversión no es suficiente, ni abarca todas las áreas, como capacitación e infraestructura, que tradicionalmente han sido tareas del Estado.

El acento en las remesas ha sido sobredimensionado por los medios, pues la imagen de la entrada masiva de dólares resulta atractiva para la difusión mediática y como tal, tiene un impacto en el mantenimiento de la migración. Pero sin duda, el monto de las remesas de dinero es significativo (más de 20,000 mil. Dls. en 2006), cubre necesidades de más del 10 % de los hogares en México y ha crecido en los últimos años porque el envío de remesas está condicionado a su liga con otras actividades, como la expansión de redes sociales, prácticas culturales y participación política¹⁰, lo que muestra un incremento en la organización y prácticas transnacionales de los emigrados.

Entender esta conexión es indispensable para plantear adecuadamente políticas de acercamiento del Estado a los emigrados; ya que la combinación de esas actividades es lo que ha permitido afianzar compromisos transnacionales, como es el caso del estado de Zacatecas, ejemplo acabado de la migración transnacional. Asimismo, es en base a las diversas actividades y relaciones que existen entre la diáspora organizada e instituciones del país, que se puede pensar en la construcción de una agenda transnacional con este segmento de la población, que fue incorporado a través de la redefinición de la nación mexicana en los Planes de Desarrollo 1995-2000¹¹.

La proclamación en 1995 de “la nación mexicana que rebasa el territorio que contiene sus fronteras”, conceptualmente extendió a la nación y permitió configurar un campo extraterritorial que ha sido utilizado por algunas voces de la población emigrada para presentar demandas de derechos sociales y políticos hasta entonces no reconocidos. A partir de entonces el gobierno generó mayores medidas de atención a la población transfronteras y reformas legislativas, que establecieron posteriormente la no pérdida de la nacionalidad mexicana y el derecho a votar en el extranjero.

El contexto en el que fueron escuchadas las demandas de la población emigrada fue el proceso democrático mexicano iniciado en los 90, en el que se insertaron las demandas de respeto a los derechos humanos de los emigrados y su inclusión en los asuntos del país.

A mediados de los noventa, por el incremento de medidas restrictivas en contra de la población indocumentada mexicana en Estados Unidos, se

¹⁰En la actual LX Legislatura los tres partidos mayoritarios: PAN, PRI y PRD cuentan respectivamente con diputados exmigrantes.

¹¹En el capítulo de Soberanía del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se asentó que: "La Nación Mexicana rebasa el territorio que contiene sus fronteras. Por eso, un elemento esencial del programa Nación Mexicana será promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o residencia que hayan adoptado."

inició en México la discusión sobre la reforma a la Constitución para que los mexicanos naturalizados estadounidenses pudiesen recuperar la nacionalidad mexicana. Asimismo se crearon y reforzaron mecanismos de cooperación, atención y protección a los migrantes, pero por razones partidistas se pospuso en aquel tiempo la reforma que posibilitaría el sufragio en el extranjero.

El contexto en el que se dio la discusión para recuperar la nacionalidad mexicana fue la controvertida propuesta 187 en el Congreso californiano en 1994, que argumentaba el sufrimiento causado por la inmigración ilegal en el Estado y su derecho soberano a gobernarse, por lo que impedía el uso de los servicios sociales a los inmigrantes, ignorando los derechos y libertades que confiere la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala en sus Artículos 1 y 2 “Las libertades individuales independientemente del país en donde se encuentren las personas, y el derecho a la protección, a la vida y la seguridad (Artículo 3) y al trato digno, sea cual sea su condición migratoria”.

La propuesta fue derogada; sin embargo, contribuyó a expandir la visión del grupo conservador, especialmente del Partido Republicano, que generó un clima general de temor y agresión hacia los inmigrantes indocumentados, especialmente mexicanos; y quedó como referente histórico de una exaltada expresión xenofóbica y detonador de sentimientos y percepciones anti-inmigrantes que se han exacerbado en la cruzada contra el terrorismo iniciada el 11 de septiembre de 2001.

Dos años después de la propuesta 187 en California, en agosto de 1996, como ya mencionamos, se aprobó en los Estados Unidos *la Personal Responsibility and Work Opportunity Act*, en septiembre *la Reform and Immigrant Responsibility Act* y en noviembre *la Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act*. Estas leyes restringieron los derechos de servicios públicos que tenían los inmigrantes permanentes y los residentes legales, en el ámbito federal, limitándolos exclusivamente a los ciudadanos (Carbajal 2004: 132).

En ese año cambió la vida de los inmigrados residentes permanentes, pues las reformas citadas estaban orientadas a terminar con los beneficios que habían gozado (ingreso seguro complementario, cupones de alimentación, asistencia temporal a familias necesitadas, servicio médico, albergues públicos) del denominado *welfare*. La intención general era, además de redefinir los derechos sociales del sistema de seguridad, detener la inmigración ilegal que contaba con esos incentivos adicionales.

Estas medidas aceleraron las reformas en México y el 28 de marzo de 1998 entró en vigor la reforma constitucional que hizo irrenunciable la nacionalidad mexicana (Artículos 27, 30, 37 y 38 de la Constitución referentes a propiedades, nacionalidad y derechos ciudadanos) para que mexicanos naturalizados norteamericanos pudiesen ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales en su país de origen.

La “Ley de no Pérdida de la Nacionalidad Mexicana” ha beneficiado a los emigrados mexicanos con estatus de residencia legal en Estados Unidos, pero que al no naturalizarse estarían privados de la asistencia social. La

reforma era un aliciente para su plena incorporación, pero a la vez sentaba las bases para una interacción más fluida con esos mexicanos de origen y los de las próximas generaciones de migrantes para invertir, trabajar o restablecerse en México, ya que como asentó la reforma “Ningún mexicano por nacimiento podría ser privado de su nacionalidad”¹².

Esas reformas constitucionales, precisadas como nacionalidad irrenunciable, no doble ciudadanía, tomaron tres años en concretarse, ya que cualquier cambio en la legislación referido a la soberanía exalta una gran emotividad y una tradición defensiva; no obstante que, en la actualidad las líneas divisorias de los Estados se han desdibujado y las integraciones regionales obligan a ceder parte de la soberanía (alrededor de la cuarta parte de los países del mundo ha aceptado que no se pierde la nacionalidad cuando sus emigrados adquieren otra).

Con el cambio de gobierno en el 2000, el presidente Fox asumió el compromiso de mejorar la calidad de vida de los mexicanos que viven en el país vecino. En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 quedó asentada la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Anteriormente como gobernador de Guanajuato y después como presidente electo había establecido una relación directa y activa con diversas comunidades de emigrados mexicanos en Estados Unidos. Una vez en la presidencia, instauró una Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Exterior, con el propósito de ofrecer un acceso directo de los migrantes con la Presidencia en áreas prioritarias como las remesas, la promoción de negocios (a través de centros de distribución de productos mexicanos en Estados Unidos) y la promoción de inversiones en regiones de alta migración.

La oficina fue un ensayo fallido, por lo que las tareas que se tenían programadas se orientaron a una instancia dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el 6 de agosto de 2002 se anunció la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), tras absorber al PCME y a la mencionada oficina y empezó a operar en abril de 2003.

Los principales objetivos del IME (IME, 2004: 7) son:

- 1 La defensa de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, con el punto de vista de los migrantes;
- 2 La consolidación de una política de Estado enfocada a mejorar la calidad de vida e integración de las comunidades mexicanas en el exterior;
- 3 Estrechar los vínculos entre México y los mexicanos que viven fuera del país.

En esa tarea se integran también el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME) -formado por 11 secretarías y 2 dependencias gubernamentales¹³, que definen las directrices y aplican los

¹²<http://www.sre.gob.mx/tramites/juridico/estadisticas.htrn> (11/01/2006).

¹³El Secretario Ejecutivo del CNCME es el secretario de Relaciones Exteriores. La Comisión está integrada por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito

Centro de Investigación Estudios Comparados / **Revista Vectores de Investigación 3**
programas que coordina el IME, como órgano desconcentrado de la SRE, pero en coordinación con los 49 consulados mexicanos en Estados Unidos y Canadá- y el Consejo Consultivo del IME, compuesto por 115 miembros de los cuales 100 son elegidos cada tres años en las comunidades mexicanas y mexicano-americanas que emiten recomendaciones para el diseño de políticas de atención a las comunidades en el exterior y contribuyen a expandir las redes de contacto entre los liderazgos locales y entre esas comunidades.

En la agenda de trabajo del IME con las diferentes Secretarías representadas en el CNCME destacan los programas: Educación a Distancia, Plazas Comunitarias e-México (116 abiertas al público hasta noviembre de 2004), en las que se ofrecen diversos servicios educativos; Centros Comunitarios de Aprendizaje, promovidos por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); la Iniciativa Ciudadana 3x1, voto de los mexicanos en el exterior, remesas, salud binacional mediante acciones como el “Vete Sano, Regresa Sano”, la repatriación de conacionales enfermos, la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (establecida en julio 2000), ventanillas de salud, y la Semana Binacional de Salud, que en octubre de 2004 estuvo operando en 17 estados y atendió a cerca de 214,000 personas (IME, 2006: 26).

Otra medida importante que había instrumentado el gobierno mexicano por medio del Instituto Nacional de Migración, para atender a los migrantes que intentan cruzar la frontera sin permiso por zonas peligrosas y que frecuentemente son víctimas de atracos y maltrato por delincuentes, polleros y agentes migratorios y aduanales, había sido la creación de grupos de protección llamados “Betas” (en un inicio encubiertos). A estos grupos se les ha reconocido su eficacia y actualmente operan también en la frontera sur. En 2004, elementos del Grupo Beta rescataron a 3,364 personas en situación de peligro en áreas desérticas y montañosas de la frontera con Estados Unidos. En 2005 hubo un incremento en el personal y el número de rescates ascendió a 5,839 personas¹⁴.

Conforme avanzaba el cambio de percepción de la migración como oportunidad para el desarrollo económico y social de las comunidades expulsoras se impulsó el Programa Tres por Uno (3x1) para migrantes, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Tuvo su antecedente en el estado de Zacatecas (1986) y durante el gobierno de Salinas de Gortari como parte del Programa de Solidaridad Internacional. Se le llamó Dos por Uno (2x1) debido a que por cada dólar que enviaban los emigrados, el gobierno federal y estatal aportaban dos más para obras de beneficio público en las comunidades de los migrantes. La Iniciativa Ciudadana 3x1, como es denominada por la SEDESOL, tiene como objetivo apoyar las iniciativas seleccionadas de migrantes organizados radicados en Estados Unidos, para concretar obras en localidades en condiciones de

Público, Desarrollo Social, Economía, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación Pública, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud, Turismo, Trabajo y Previsión Social, así como por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

¹⁴ www.inm.gob.mx.

pobreza y contribuir al mejoramiento de la infraestructura social básica y de proyectos productivos, mediante la concurrencia de recursos federales, estatales y municipales, y de los propios migrantes. Al gobierno federal corresponde aportar un 25%, otro porcentaje análogo a las organizaciones de migrantes y el 50% a gobiernos estatales y municipales. El presupuesto federal para esta iniciativa en 2004 fue de 182 millones de pesos, en 2005 de 120 millones, y en 2006 192 millones de pesos y se atendieron 1339 proyectos en 405 municipios de 26 estados. Para 2007 se aprobó un presupuesto de 220 millones de pesos y se programó apoyar 930 proyectos de inversión¹⁵.

El programa de SEDESOL3x1, a pesar de las críticas y de la concentración de proyectos en pocos estados, ha ganado la aceptación de líderes de organizaciones de migrantes y de líderes locales. Cuenta con oficinas en California e Illinois y en 2004 el programa operó en 23 estados de la República, atendió a 527 grupos de migrantes asentados en 31 estados de la Unión Americana e incluyó asesoría y capacitación. También se instrumentó un programa especial 1x1 entre la SEDESOL y los migrantes.

A finales de 2005 se propuso en Zacatecas ascender el “3x1” a “4x1” con la intervención del sector privado. La empresa participante es la de servicios de envío de dinero *Western Union*, que ante el incremento de la competencia en este tipo de servicios, decidió comprometerse a aportar hasta una contribución total de un millón 250 mil dólares en proyectos productivos con los migrantes. La gobernadora Amalia García señaló que ese dinero se utilizará para construir escuelas, hospitales, carreteras y otras obras de infraestructura como red de agua potable, así como creación de empleo y proyectos productivos¹⁶.

Otra iniciativa de inversión es el Programa “Invierte en México”, promovido por Nacional Financiera (NAFIN) y el IME a través de jornadas informativas. Esta iniciativa es financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por Nacional Financiera y los estados de Hidalgo, Jalisco y Zacatecas. Tiene como objetivo asesorar a los mexicanos radicados en Estados Unidos para poner en marcha negocios productivos¹⁷.

Lo anterior nos muestra que el tema migratorio ha ido ocupando la atención de los gobiernos federal y estatales, de instituciones y fundaciones, y que las áreas de interrelación se han ampliado. Prueba de ello ha sido el presupuesto presentado por la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la LIX Legislatura de la Federación, en el que en 2005 se aprobaron 938 millones 600 mil pesos para la atención de los migrantes mexicanos (incluyó lo presupuestado para el voto en el extranjero); en 2006 fue de 770 millones 577 mil pesos.

¹⁵

SEDESOL.
[http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_iniciativa_3x1.htm\(11/04/2007\)](http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_iniciativa_3x1.htm(11/04/2007)).
www.microrregiones.gob.mx, www.sedesol.gob.mx. El monto federal máximo de apoyo por proyecto es de \$800,000 pesos. www.inm.gob.mx.

¹⁶ Programa radiofónico *Hora de México*. DF. Transmitiendo a las 13:39 horas de 10/12/2005.

¹⁷ El 26 de mayo de 2005 se inauguró el primero de cinco proyectos: “Invernaderos de Jitamate” en el municipio de Zimapán, Hidalgo (Lazos, 9/06/2005).

El cambio de actitud de los últimos gobiernos hacia la población emigrada en Estados Unidos fue notable, particularmente en el gobierno del presidente Fox, en donde la interacción entre el gobierno y la diáspora se intensificó, se escaló sobre programas que iniciaron 15 años atrás y se abrieron más canales de participación, culminando con la reforma del voto en el exterior.

El 1º de julio de 2005 entró en vigor el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Quedó establecido que el voto de los mexicanos en el exterior se hará por correo, previo registro en el padrón electoral mexicano y quedó restringido hacer campañas de proselitismo fuera del país¹⁸.

Con esta reforma culminó un ciclo de medidas tendientes a incorporar a la diáspora a la Nación Mexicana; a mantener las ligas por intereses identitarios, económicos, emotivos, políticos y sociales, entre el Estado mexicano y la población emigrada y migrante. Las siguientes demandas serán por el reconocimiento de los derechos políticos plenos de los mexicanos en el exterior: el derecho a elegir gobernadores, congresistas y presidentes municipales, así como el derecho a ser elegido.

Por parte de los gobiernos de los estados con diversos grados de emigración, estos han incluido el tema migratorio en la agenda de sus políticas públicas, como lo muestra el continuo cabildeo que realizan en Estados Unidos y la instalación de 28 oficinas estatales que atienden a la comunidad emigrada.

Pero conviene señalar que no existe una misma línea en las políticas para los emigrados mexicanos. La política del gobierno federal no es la misma que la de los gobiernos de los estados. Los gobernadores de los estados con mayor expulsión de mano de obra son conscientes de la importancia de sus oriundos en el país vecino, especialmente del monto creciente de las remesas que envían, pero también de los retos y problemas que generan en las localidades de origen. De los estados más comprometidos con su población emigrada destacan los de Zacatecas, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Hidalgo, Estado de México, Veracruz, y Oaxaca.

En resumen, podemos decir que, no obstante no ha habido en México una política migratoria definida como tal hacia los mexicanos que emigraban al país vecino, sí podemos distinguir algunas estrategias seguidas de atención a los migrantes, aunque siempre insuficientes por el tamaño de esta población:

- A **Finales del siglo XIX y primer tercio del XX, protección consular, sobre todo durante las repatriaciones, como en la gran depresión de 1929 cuando expulsaron a 400 mil mexicanos.**
- B **Convenios de Braceros (1942-1964) para la agricultura y convenios para la construcción de vías de ferrocarril.**

¹⁸ En los seis meses del proceso de registro se inscribieron cerca de 54,000 mexicanos, esparcidos en 78 países, para votar en las elecciones presidenciales de 2006 (Lazos, 26/01/2006).

- C 1965-1976. Al final de los Convenios de Braceros se desarrolló la industria maquiladora en la franja fronteriza norte con el objetivo de retener a emigrantes potenciales y dar oportunidades de empleo en esa zona que permanecía desintegrada del resto del país. También se hicieron contactos gubernamentales con líderes de la comunidad de origen mexicano (chicanos).
- D 1976-1990. Etapa de abandono en el ámbito federal. El estado de Zacatecas inicia acercamiento a las federaciones y clubes de migrantes en California e Illinois.
- E 1990-2000. Se instrumentaron programas para recuperar la confianza de la población nacional radicada en Estados Unidos. A través de varias secretarías del Ejecutivo se llevaron a cabo acciones operativas como: incremento en labores de protección, organización, educación, salud, entretenimiento, actividades deportivas, expedición de documentos de identificación como la matrícula consular, seguridad social a familiares en México, intermediación entre oferta y demanda laboral, estímulos para la utilización de remesas en inversiones productivas (Iniciativa 3x1), créditos a pequeñas y medianas empresas para impulsar el desarrollo de zonas expulsoras de emigrantes. En la relación bilateral se formó un grupo de estudio sobre el tema migratorio.
- F 2000-2006. Mayor involucramiento del gobierno con intereses de la diáspora, reflejado en la promoción de mecanismos de gestión de las organizaciones de emigrados para lograr una colaboración multidireccional y promoción de una mayor integración del emigrado a la sociedad receptora para una mejor defensa de su derechos y para conformar apoyos a intereses del Estado mexicano. En la relación bilateral, el gobierno de Fox se abocó a negociar un acuerdo migratorio con el vecino país que fue desechado después del 11 de septiembre de 2001. A partir de entonces se recrudecieron las medidas en contra de la inmigración indocumentada y la política exterior norteamericana se abocó a la seguridad interna y hemisférica. En este contexto, en el último lustro, se ha dado mayor atención a medidas de protección para los migrantes indocumentados que siguen engrosando el flujo migratorio hacia el norte.

7 Atención de los gobiernos estatales a los migrantes

La preocupación central de los gobiernos de los estados con alta migración parecía estar enfocada a las causas de ésta, sobre todo a la pobreza. Gobernadores pioneros en los años 80 y 90 en el trato con migrantes como, Genaro Borrego en Zacatecas, Dióodoro Carrasco en Oaxaca, José Ángel Pescador en Sinaloa y Carlos Medina Plascencia en Guanajuato, promovieron contactos exitosos con los emigrados y difundieron las causas y consecuencias de la migración.

Durante el gobierno de Zedillo se impulsó la creación de oficinas estatales de atención al migrante y hacia finales de los años noventa se contaban más de 15, pero no todas participaban activamente.

84

Por su parte, las organizaciones de migrantes, que son las que establecen una relación más formal con las autoridades de su estado, incorporaron el tema de los derechos humanos en su discurso, tópico nuevo en México, y desde luego en sus lugares de origen y en sus propias organizaciones. Este nuevo discurso fue producto de las transformaciones ocurridas en el contexto de destino, ya que como señala Soysal (1994: 111) los migrantes responden a los contextos institucionales de las sociedades receptoras, y se basan en los recursos y modelos ahí disponibles.

Dentro de un contexto más democrático como el norteamericano, en el que se hacen valer los derechos individuales, la mencionada Propuesta 187 de California en 1994 fue un llamado a las organizaciones civiles de migrantes a tomar posición en defensa de los derechos humanos. Gradualmente la identidad colectiva de estas asociaciones pasó a incorporar el sentido de pertenencia en la sociedad de arribo como un asunto de igualdad de derechos (Escala, 2005: 100) y lo extendieron a su relación con las instituciones políticas en México.

Los estados mexicanos con ligas con su población emigrada mantuvieron contactos relativamente constantes con su diáspora, circunscrita a ciudades y condados de arribo hasta cierto punto delimitados, pero hacia finales de los noventa, la expansión y diversificación migratoria dispersó los asentamientos de migrantes provenientes de estados “nuevos” (Veracruz, D.F., Chiapas, Yucatán, Tabasco) es decir, sin tradición migratoria, afuera muchas veces de la circunscripción de los consulados aledaños, lo que obligó a los gobiernos de esos “nuevos” estados expulsores a detectar asentamientos de migrantes oriundos y a entablar contacto con ellos.

Con el aumento de los flujos migratorios, los gobiernos de los estados expulsores han mostrado una actitud más comprensiva e interesada respecto a los emigrados. El tema ya no se centra en la pobreza, entendida como una constante en nuestra historia; el interés se centra ahora en el uso productivo de las remesas.

En los últimos años ha habido una mayor injerencia de algunos estados en los asuntos migratorios y la disposición de incorporarlos en los órganos de decisión. Esta nueva actitud es congruente con el fin del unipartidismo en el poder central.

La manera en que se desarrolla el federalismo en México ha conducido a la ampliación del margen de acción de los gobernadores, pero sin una adecuada coordinación con el poder federal para llevar a cabo las tareas requeridas. Esta situación ha permitido a los estados, en el ámbito político, cierta independencia para llevar a cabo reformas en sus Constituciones y acuerdos bilaterales con estados de la Unión Americana que no requieren del aval federal. Este es el caso de la Ley Migrante en Zacatecas que incorpora la figura del migrante binacional con derechos políticos plenos en el estado. En Michoacán se ha reconocido el derecho a votar por la gobernatura, y algunos estados realizan acuerdos laborales informales con

ciertos estados de la Unión Americana, “hermanamiento” de ciudades, acuerdos con fuerzas policíacas de Estados Unidos, obtienen visas humanitarias y visas de trabajo H2A y H2B que tramitan los estados sin pasar por la Secretaría de Relaciones Exteriores y numerosas visitas y cabildeo en ambos lados de la frontera, muchas veces sin coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno ni a través de una instancia responsable.

A principios de 2006, 28 estados contaban con una oficina de atención a los migrantes, que en su mayoría dependen directamente de la oficina del gobierno de sus estados. En términos generales proporcionan servicios de información, asesoría jurídica, atención ciudadana para pensión alimenticia, vivienda a través del programa Paisano, programas de salud, traslado de restos, visas humanitarias, programas binacionales de educación, entre otros.

Las oficinas estatales de atención a migrantes se encuentran agrupadas en su mayoría en la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM) que propone líneas de acción para homogeneizar políticas públicas con relación al respeto de los derechos humanos, civiles y laborales de los migrantes, tanto en México como en Estados Unidos¹⁹.

La CONOFAM trabaja con autoridades federales y estatales en los tres niveles de gobierno, con la sociedad civil, ONG, iglesias, la red consular, la iniciativa privada, la academia y los clubes de oriundos; cuenta con cuatro coordinaciones regionales: Norte, Occidente, Centro y Sur. Sus objetivos son dar atención integral al migrante y a su familia, desde la comunidad de origen hasta la comunidad de destino, crear y fortalecer puentes de cooperación dentro y fuera de México y fomentar el desarrollo en las comunidades de origen y destino²⁰.

La Coordinación representa un esfuerzo para proponer líneas de acción en las políticas de atención a los migrantes, siempre y cuando se les tome en cuenta en los gobiernos estatales y en el ámbito regional, como podría ser con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)²¹ u otra instancia que los vincule.

8 Lo que falta por hacer

Las políticas de inmigración parten de la prerrogativa del Estado de determinar su política interna y externa. Sin embargo, como en todo ámbito de influencia, las medidas de control y regulación de los flujos

¹⁹ Información proporcionada por la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDEE), cuya titular Lolita Parkinson fue Presidenta de la CONOFAM de abril de 2004 a abril de 2006.

²⁰ Documento interno de la CONOFAM, agosto de 2005.

²¹ Esta Conferencia es el foro permanente de los mandatarios de los 31 Estados de la República Mexicana y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, que actúa como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un mayor equilibrio, así como la redistribución de las potestades que corresponden a las órdenes de gobierno federal y estatal. Ver <http://www.conago.org.mx>.

Centro de Investigación Estudios Comparados / **Revista Vectores de Investigación 3**
migratorios son un campo de intervención pública sometida a múltiples presiones, y son terreno propicio para la controversia, ya que en ellas confluye la tensión entre el principio de soberanía nacional y de salvaguarda de los derechos humanos.

Castles²² señala, entre el conjunto de razones por las que a menudo fracasan en sus objetivos las políticas migratorias, los tres factores siguientes:

- 1 Aquellos derivados de la dinámica social del proceso migratorio
- 2 Los factores relacionados con la globalización y el transnacionalismo
- 3 Los factores al interior del sistema político

En el caso de México, los factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio mostraron de parte del Estado una visión estrecha y de corto plazo respecto a las medidas que se tomaron hace más de cuarenta años al término de los acuerdos de braceros. Los gobiernos subsecuentes aceptaron las causas de la emigración por la asimetría económica entre los dos países vecinos, y aunque se instaló la industria maquiladora en la franja fronteriza norte, ésta no fue suficiente para detener los flujos migratorios y a la “industria de la migración” que los asiste. Posteriormente, con la agudización de la globalización y del transnacionalismo la entrada masiva de remesas de dinero de los migrantes generó una especie de festejo por el “auge migratorio” hasta que recientemente se cobró conciencia de que la migración no genera desarrollo, alivia tensiones sociales, pero provoca transformaciones no controlables, en todos los ámbitos, y desmembrana estructuras vitales (familiar, poblacional, de conocimiento, de reparto de recursos, entre otras) para impulsar el desarrollo.

Los distintos factores que intervienen en la formulación e implementación de una política migratoria son tan complejos que los Estados tienden a ser acomodaticios ya establecer políticas contradictorias (Castles, 2006), debido en parte a los conflictos de intereses sociales opuestos ya la forma en que funciona el proceso de formulación de políticas.

México aún cuenta con instituciones débiles y no existe una verdadera tradición de elaboración de políticas estatales; hasta ahora han sido los presidentes quienes indican orientaciones y líneas de acción coyunturales, no obstante la existencia de los Planes quinquenales de desarrollo.

En materia migratoria, ¿cuáles han sido los verdaderos objetivos oficiales? ¿ha habido agendas ocultas? Los objetivos han sido de poblamiento, de selección de la inmigración, de inversión de remesas, y de atención a la población emigrada e inmigrada, como en el caso de los refugiados centroamericanos de los años 80. Posiblemente hubo otros planes, pero en esencia no ha habido una política migratoria explícita y coherente en su práctica y seguimiento.

²² Stephen Castles “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias”, en A. Portes, Josh DeWind (coord.) *Repensando las migraciones*, Col. Migración, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, 2006, 33.

La situación actual obliga a diseñar, en el nivel centralizado, ya formular en el nivel descentralizado (Krieger, 2006: 33) políticas migratorias, acompañadas de políticas públicas con una orientación definida y coherente en su ejecución²³. Se han dado algunos pasos en este sentido en el Instituto Nacional de Migración y en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero se requiere de un verdadero esfuerzo conjunto con centros de investigación y sociedad civil que culminen en un diseño, formulación e implementación de una política integral en esta materia.

Hay mayor conciencia en el mundo de que se necesitan buscar nuevos espacios y alternativas ante la crisis de la “gobernabilidad migratoria” (Mármora, 2002: 16), cuyas manifestaciones más visibles son el aumento de la irregularidad de los migrantes, el incremento de situaciones de xenofobia y discriminación, el aumento del “negocio de las migraciones”, la incongruencia entre políticas migratorias y los espacios regionales de integración económica, los problemas de relaciones bilaterales entre países con flujos migratorios fronterizos y las contradicciones entre tales políticas y los requerimientos de mano de obra, entre otras.

Frente a esta crisis, hemos visto que las respuestas gubernamentales ensayadas han sido poco exitosas debido sobre todo a la unilateralidad con que han sido concebidas y aplicadas. Para México es urgente avanzar en los mecanismos de concertación con sus países vecinos y apoyarse en los organismos internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones, que recomienda la instrumentación de políticas por vías bilaterales y multilaterales, como sendas probables para conciliar las expectativas y demandas sociales de los movimientos migratorios y como posibilidades reales de los Estados para darles respuesta efectiva y duradera.

Para los tomadores de decisiones (Mármora, 2002: 51) es tarea y objetivo básico en este campo descubrir cuáles son las alternativas estratégicas posibles, desarticular la maraña de preconceptos tejida alrededor del tema migratorio y construir herramientas válidas para una acción legítima y eficaz; pero a la vez es pertinente considerar que existe un margen de maniobra limitado por las condiciones macroeconómicas mundiales y por un ambiente polucionado de prejuicios y oportunismos, con instrumentos jurídicos y administrativos no siempre objetivos y confiables.

En esta tarea debe avanzar la sociedad y el gobierno mexicanos, pero además se requiere que en las propuestas de política migratoria exista voluntad política para que éstas sean integrales, que vayan mas allá del control y la seguridad, y pasen del enfoque estrecho a un enfoque de tipo sociológico, para un entendimiento general de la migración que integre lo legal a lo económico y lo geográfico y proponga desarrollar las oportunidades que ésta genera.

²³ Se sugiere la lectura de Krieger Mario “Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias” en Miranda, Carlos, Ernesto Rodríguez C. Juan Artola (coord.) *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*. Gobierno de Chiapas, INM, OIM, 2006.

Ala vez, la política migratoria del Estado mexicano debe ser diseñada junto con los gobiernos de los estados, con intereses claros y congruencia en los objetivos. En los Planes Nacionales de Desarrollo de 1995 a 2007 se puede apreciar incremento paulatino de la importancia que el gobierno federal ha dado al tema migratorio; especialmente en el de 2007 en donde se enfatiza el respeto a derechos humanos y el apoyo al desarrollo. Queda por ver la implementación de estas acciones.

Por la importancia de la migración en la vida nacional debería crearse una agencia encargada de la migración ligada a la Secretaría de Relaciones Exteriores o a la Secretaría de Gobernación, de acuerdo a la orientación definida, con presupuesto adecuado para coordinar programas y acciones con los gobiernos de los estados. No conviene que tenga un rango menor, pues carecería de peso específico tanto en el diseño y formulación de la política, como en su control posterior de ejecución (Krieger, 2006). En la relación bilateral con los Estados Unidos, no hay otra alternativa viable que mantener el compromiso de responsabilidad compartida y avanzar en las negociaciones para alcanzar mejores condiciones de contratación laboral para los emigrados.

Además de la atención a la emigración, el gobierno mexicano tiene que enfrentar de una manera clara y definida los problemas derivados del aumento en la inmigración y la transmigración, proveniente no sólo de Centroamérica, sino de diversas partes del mundo, que busca como destino los Estados Unidos, vía la frontera mexicana.

De los flujos migratorios derivan, como se mencionó, múltiples ramificaciones en las agendas binacionales, como el impacto en la seguridad nacional, en la soberanía, en la lealtad política y en la interacción con regímenes legales internacionales. Estos temas han estado presentes en las discusiones con el vecino del norte, y también con los del sur, en donde la sola aplicación de políticas de control no ha incidido favorablemente en el mantenimiento de la seguridad y el orden, y ha faltado eficacia para impulsar el desarrollo sostenido en las zonas expulsoras para empezar a disminuir la emigración.

La posición gubernamental frente a la inmigración ha seguido en los últimos años la aplicación de diversas acciones que buscan definirse entre los intereses nacionales y los compromisos que representan los convenios internacionales sobre derechos humanos.

La aplicación de medidas restrictivas hacia los transmigrantes en la frontera sur y a lo largo del territorio mexicano ha provocado reclamos de parte de los países centroamericanos, especialmente de Guatemala, El Salvador y Honduras y se ha tratado de paliar el problema mediante reuniones regionales para tratar de limitar el volumen migratorio.

Las discrepancias en el Sur en torno a la inmigración son en su mayoría de procedimiento y de violación de los derechos humanos de los migrantes. La frontera sur es poco vigilada hasta ahora, por lo que a la fecha no se han registrado muertes al cruzarla, pero sí al interior del país en el largo camino hacia el norte. Los decesos han ocurrido principalmente en las vías del ferrocarril, por diversas causas, especialmente por la delincuencia que

acompaña y azota a los transmigrantes. Asimismo, aumentaron los aseguramientos y las devoluciones de personas, sobre todo provenientes de Guatemala y Honduras, que ascienden a más de 240 mil anuales en los últimos cinco años.

El gobierno mexicano actualmente se debate entre la búsqueda de soluciones que mejoren la situación de sus emigrados indocumentados, la incorporación a la agenda nacional de los intereses de los mexicanos residentes y de los mexicano-americanos, y la disminución de las violaciones de los derechos humanos de los transmigrantes y los inmigrantes que mantienen relaciones laborales tradicionales o esporádicas en territorio nacional. Estas son las poblaciones objeto que integraría una política migratoria congruente con los intereses nacionales y el respeto de los derechos humanos de esta población en situación de vulnerabilidad, respecto a la que los Estados firmantes de los acuerdos en la materia están obligados a respetar.

En las discusiones para diseñar una política migratoria integral, habrá que considerar que estas políticas pueden actuar en forma específica sobre la tendencia de ciertos flujos de población, sobre sus consecuencias o bien sobre alguna de sus causas inmediatas; sin embargo, no puede esperarse que modifiquen las causas estructurales que definen en última instancia los principales movimientos de población.

Las políticas macroeconómicas nacionales (e internacionales) y sus efectos sobre el nivel de desarrollo relativo de los países y las diferentes posibilidades de sobrevivencia de sus habitantes, son las que tienen la última palabra en la aceleración, modificación o disminución de las migraciones internacionales.

Estar consciente de estos límites es imperativo para aspirar a dar legitimidad y realismo a las políticas migratorias que se formulen, y es la base para sus posibilidades concretas de gobernabilidad (Mármora, 2002: 51). No obstante, y a pesar de que aún no hay condiciones multilaterales para tratar conjuntamente los flujos migratorios internacionales, formular una política migratoria integral para los tres procesos que ocurren en México, y construir herramientas válidas para una acción legítima y eficaz, es una tarea que no se puede retrasar más.

Actualmente México cuenta con una regulación legal migratoria que incluye temas reglamentados en los niveles nacional e internacional.

Las normas internacionales establecen obligaciones a los sujetos del derecho Internacional para cumplir compromisos adquiridos en tratados y acuerdos internacionales y a conducirse en la forma prescrita por éstos. Tal es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ratificado por nuestro país en enero de 2005.

Las normas internas sobre migración son de carácter federal, pues así lo dispone el artículo 73 fracción XVI de la Constitución al dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.

Estas normas migratorias son de tipo constitucional, ordinarias, reglamentarias e individuales. Las normas constitucionales están contempladas en los artículos 1^o, 11, 30 y 33 y establece restricciones en los artículos 8^o, 9^o, 11, 14, 27, 32 y 33 (Vical, 2004: 17-18).

La Ley General de Población del 7 de enero de 1974 es una norma ordinaria de observancia general y cuenta con un reglamento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000, con el objetivo de facilitar la aplicación de la ley. Las autoridades también pueden expedir actos administrativos generales como decretos, acuerdos, circulares y otras disposiciones que deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos²⁴. Y finalmente están las normas de carácter individual, que se proponen para resolver posibles desacuerdos en la aplicación de las normas migratorias.

Si el objetivo central de la política migratoria mexicana, según se desprende del texto de la ley de la materia, es el desarrollo económico y social del país, el marco general de referencia es entonces el mismo desarrollo del país y el respeto y protección de los derechos humanos en los tres patrones migratorios de acuerdo a los convenios internacionales suscritos.

Mantener este objetivo primordial sigue siendo vigente, pero habrá que definirlo, diseñarlo, formularlo y ajustado a la situación actual del fenómeno migratorio en el país.

Las siguientes condiciones políticas y sociales, algunas comunes a los países de recepción²⁵, pueden considerarse para el caso de México en el diseño de una política migratoria de carácter integral que atienda los tres procesos migratorios que suceden en y desde el territorio nacional.

- 1 Claridad en objetivos, afines al proceso de desarrollo nacional, regional y local.
- 2 Priorizar los intereses de la Nación.
- 3 Concertar acuerdos bilaterales y multilaterales en la materia.
- 4 Coordinación entre distintas instituciones gubernamentales para tratar el problema migratorio. Tal coordinación estaría dirigida por una agencia gubernamental que fungiría como la cabeza, pero no sería la única responsable de la formulación e implementación de estas políticas.

²⁴ En esta categoría se ubica el decreto que creó el Instituto Nacional de Migración.

²⁵ Tomado en parte de la ponencia de David Wheen 'Aspectos principales que se deben tomar en cuenta cuando se establece una política integral de migración' y comentada por Cecilia Imaz en el Coloquio Internacional *Diseño de una política migratoria integral de Estados en los albores del siglo XXI*, INM, SRE. Tlatelolco, 19 de mayo de 2005. El marco de referencia de Wheel es Australia, que ha experimentado en los últimos años un cambio en el origen de su inmigración previamente proveniente de las islas británicas y Europa hacia nuevos orígenes en Asia y el Pacífico. El parteaguas en su política migratoria fue la reforma a la ley de inmigración de 1965 que reemplazó la inmigración sólo blanca a una nueva política basada en la capacitación laboral y la reunificación familiar, lo que condujo a que después de décadas de aislamiento demográfico Australia se conectará con el resto de la región Asia-Pacífico y se beneficiará de los bonos demográficos de la países de expulsión.

- 5 Contar con un presupuesto y supervisión adecuados a las necesidades de protección de los consulados y de las tareas de las instituciones encargadas de la inmigración.
- 6 Protección de los derechos de los migrantes. Instrumentar acciones que articulen la cultura contemporánea en materia de derechos humanos con los esfuerzos por garantizar a los migrantes el conocimiento y el ejercicio de estos derechos.
- 7 Regular el flujo migratorio para que los movimientos de personas a través de las fronteras sean manejados en forma ordenada. Tener criterios claros y transparentes sobre quien pueda entrar y permanecer en el país.
- 8 Mantener la circularidad migratoria en la franja fronteriza Sur con medidas flexibles en el ámbito laboral
- 9 Contar con un enfoque específico y de acuerdo a los compromisos internacionales respecto al manejo de inmigración ilegal.
- 10 Instrumentar con los estados programas de asistencia en el establecimiento de los inmigrantes, en el tránsito y en el retorno, y con el apoyo de las comunidades para disminuir tensiones sociales. (En asuntos fronterizos, es conveniente fundamentar la gestión intergubernamental en la cooperación, coordinación y planeación de acciones conjuntas entre los tres niveles de gobierno con negociación y consenso político entre los actores).
- 11 Contar con el apoyo de la sociedad para la definición e implementación de la política migratoria.
- 12 Mantener el análisis y la evaluación de la instrumentación de las políticas migratorias.

Estas líneas de acción están orientadas a disminuir los niveles de conflicto entre las diversas agencias de gobierno que tratan asuntos migratorios, entre la sociedad receptora y los inmigrantes, y entre los migrantes y autoridades migratorias.

Dentro de la construcción que está en curso de su sistema democrático y en las tareas pendientes de la agenda sobre migración, México puede avanzar en su capacidad de analizar y pronosticar las consecuencias a largo plazo de las políticas que implemente en materia migratoria y continuar pugnando en la interrelación con los países vecinos de la ineludible necesidad de plantear estrategias comunes, bilaterales y multilaterales, para lograr el entendimiento entre los gobiernos de la necesidad de enfrentar la gobernabilidad de la migración internacional, gobernabilidad que persigue potenciar los beneficios y disminuir los riesgos problemáticos, tanto para los migrantes como para los países involucrados.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA DE NOTICIAS NOTIMEX, www.notimex.com.mx
- BURSTEIN, John (2006) "Immigration to Migration", *Voices of Mexico*, issue 77 oct-dec 2006, México, CISAN, UNAM, 72-75.
- CARBAJAL SILVA, María Raquel (2004) *Migración internacional y derechos humanos. Derechos humanos, civiles, sociales y políticos en el contexto de la migración México Estados Unidos*, México, Universidad de Guadalajara.
- CASTLES, Stephen, MILLER, Mark (2004) *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo*, México, H.Cámara de Diputados, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, Porrúa.
- (2004 b) "The Factors that Make and Unmake Migration Policies", *International Migration Review*, IMR vol. 38, N°3, 852-884.
 - (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", *Repensando las Migraciones*, A. Josh DeWind (coordinador), México, Col. Migración, INM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Porrúa, 33-66.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) (2002a) *Información Sociodemográfica*, México, CONAPO, Imagen y Arte Gráfica.
- (2002b) *Proyecciones de la población de México 2000-2050*, México, CONAPO.
 - (2005) *Migración México-Estados Unidos, Panorama regional y estatal*, México, Secretaría de Gobernación, México, CONAPO.
- DAVIDOW, Jeffrey (2004) *El oso y el puercoespín*, México, Grijalbo.
- ESCALA RABADÁN, Luis (2005) "Derechos Humanos y Asociaciones de Migrantes Mexicanos en California", *Revista Migraciones Internacionales*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 3, N° 2, julio-diciembre, 84-107.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, RUIZ SANDOVAL, Érika (coordinadores) (2006) *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel.
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Carlos, SCHUMACHER, María Esther (1998) "El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en EU, el caso del PCME", *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, O. Pellicer, R. Fernández de Castro, México, SER, ITAM.
- HERRERA-LASSO, Luis (coordinador) (2006) *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, Samuel (2004) *Who are we: the Challenges to America's National Identity*, New York, Simón & Schuster.
- IMAZ BAYONA, Cecilia (2006) *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- (2007) "Percepciones de la migración en México y Estados Unidos", *Revista Metapolítica*, vol 11, N° 51, enero-febrero, 62-68.
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR (IME) (2006) *Reporte de Actividades 2005-2006*, México, SRE.
- (2006) *Guía IME*, México, SRE.
- KRIEGER, Mario (2006) "Organizaciones para el diseño y formulación de políticas migratorias", *Los nuevos rostros de la migración en el*

- mundo*, Carlos Miranda, Ernesto Rodríguez, Juan Artola (coordinadores), México, Gobierno de Chiapas, INM, OIM, 33-73.
- LÓPEZ SALA, Ana María (2005) *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- MÁRMORA, Lelio (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, OIM-Paidós, 2 edc.
- MARTÍNEZ PIZARRA, Jorge (2001) "Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional", *Revista Migraciones Internacionales*, COLEF, vol. 1, N° 1, julio-diciembre.
- MASSEY, Douglas (2003) "Una política de inmigración disfuncional", *Revista Letras Libres*, México.
- MIGRATION POLICY INSTITUTE, www.migrationpolicy.org
- MIRANDA VIDEGARAY, Carlos, RODRÍGUEZ Ernesto, ARTOLA Juan (coordinador) (2006) *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, México, Gobierno de Chiapas, INM, OIM.
- NUHOGLU SOYSAL, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago.
- OFICINA DE CENSOS ESTADOUNIDENSE (2003) www.census.gov.
- PELLICER, Olga (2006) *México y el Mundo: cambios y continuidades México*, México, ITAM, Porrúa.
- PEW HISPANIC CENTER, <http://pewhispanic.org>.
- PORTES, Alejandro, RUMBAUT, R. (2006) *Immigrant America. A Portrait*, University of California Press, 3 edc.
- PORTES, Alejandro, DEWIND, Josh (2006) *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, INM, UAZ, Porrúa.
- RIDGE, Tom (2004) "Dos patrias y una misión: Como la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos", *Foreign Affairs*, México, ITAM, vol. 4, N° 2, abril-junio.
- SERVICIO INFORMATIVO LAZOS <http://portal.sre.gob.mx>, http://portal.sre.gob.mx/imeindex.php?option_news&Itemid
- SOYSAL, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Estados Unidos, Universidad de Chicago.
- VICTAL ADAME, Oscar (2000) *Derecho Migratorio Mexicano*, México, Porrúa, Universidad Anáhuac.
- ZÚÑIGA HERRERA, Elena, ARROYO ALEJANDRO, Jesús, ESCOBAR LATAPÍ, Agustín, VERDUZCO IGARTÚA, Gustavo (2006) *Migración México-Estados Unidos, implicaciones y sus retos para ambos países*, México, CONAPO, Universidad de Guadalajara, CIESAS, Juan Pablos, COLMEX.