

Perspectivas migratorias
Un análisis interdisciplinario de la migración internacional

COYUNTURA
Y ENSAYO

Perspectivas migratorias
**Un análisis interdisciplinario de la migración
internacional**

Jorge Durand y Jorge A. Schiavon
Editores
Grupo de Estudios de Migración del CIDE (CIDE-MIG)



CIDE

www.cide.edu

Primera edición, 2010

Dr. Enrique Cabrero Mendoza
DIRECTOR GENERAL

Dr. David Arellano Gault
SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Sergio López-Ayllón
SECRETARIO GENERAL

Mtro. Carlos Antonio Heredia Zubieta
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Durand Arp Nisen, Jorge

Perspectivas migratorias : un análisis interdisciplinario de la migración internacional / Editores: Jorge Durand y Jorge A. Schiavon – México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

1a ed.

563 p. ; 23 cm. (Colección Coyuntura y ensayo)

Incluye referencias bibliográficas.

Balance migratorio en América Latina / Jorge Durand -- Flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos / Érika Ruiz Sandoval -- Migración y opinión pública: El caso español / Ferran Martínez i Coma y Robert Duval -- Migración y medios de comunicación: El caso de CNN y Lou Dobbs / Jesús Velasco Grajales -- La migración México-Estados Unidos: Entre intereses, simulaciones y opciones reales de política / Jorge A. Schiavon -- Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos / Guadalupe González González -- La incidencia política de las comunidades migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos / Carlos Heredia Zubieta -- La autoselección de migrantes mexicanos a Estados Unidos por nivel educativo de 1990 a 2008 / Alfredo Cuecuecha Mendoza, Ana González Barrera y Carla Pederzini Villarreal -- La economía política de las remesas colectivas: El Programa 3 x 1 en los municipios mexicanos / Javier Aparicio y Covadonga Meseguer -- Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural: Analizando los impactos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio / Alejandro López-Feldman -- Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: La visión desde los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos / Alejandro Anaya y Nohemí Echeverría -- Políticas públicas de los gobiernos locales en asuntos migratorios / Rafael Velázquez Flores

ISBN: 978-607-7843-07-8

I. Emigration and immigration. 2. Emigration and immigration--Government policy.
I. Título. II. Schiavon Uriegas, Jorge Alberto

JV609I D873 2010

Coordinación editorial: Natalia Cervantes Larios
Fotografía de portada: José Hernández Claire

D. R. © 2010, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor:

Impreso en México – Printed in Mexico

Índice

Introducción	9
Jorge A. Schiavon y Jorge Durand	
PRIMERA PARTE. EL FENÓMENO MIGRATORIO Y SU ANÁLISIS COMPARADO	
I. Balance migratorio en América Latina	25
Jorge Durand	
II. Flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos	69
Érika Ruiz Sandoval	
III. Migración y opinión pública: El caso español	145
Ferran Martínez i Coma y Robert Duval	
IV. Migración y medios de comunicación: El caso de CNN y Lou Dobbs	183
Jesús Velasco Grajales	
SEGUNDA PARTE. MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS	
V. La migración México-Estados Unidos: Entre intereses, simulaciones y opciones reales de política	221
Jorge A. Schiavon	
VI. Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos	253
Guadalupe González González	
VII. La incidencia política de las comunidades migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos	321
Carlos Heredia Zubieta	

VIII. La autoselección de migrantes mexicanos a Estados Unidos por nivel educativo de 1990 a 2008	355
Alfredo Cuecuecha Mendoza, Ana González Barrera y Carla Pederzini Villarreal	
TERCERA PARTE. MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
IX. La economía política de las remesas colectivas: El Programa 3 x 1 en los municipios mexicanos	393
Javier Aparicio y Covadonga Meseguer	
X. Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural: Analizando los efectos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio	433
Alejandro López-Feldman	
XI. Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: La visión desde los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos	457
Alejandro Anaya Muñoz y Noherní Echeverría	
XII. Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos migratorios	493
Rafael Velázquez Flores y Adriana Sletza Ortega Ramírez	
Sobre los autores	553

Introducción

Jorge A. Schiavon y Jorge Durand

Durante el **siglo XIX**, la migración fue uno de los fenómenos sociales más relevantes. Muchos países se construyeron y edificaron con base en las poblaciones que llegaron de ultramar. Lo mismo se puede decir del **siglo XX**, que se caracterizó por una intensa migración interna, el crecimiento explosivo de la población, la formación de las grandes metrópolis contemporáneas y por un repunte impresionante de la migración internacional en el cuarto final de la centuria. El **siglo XXI** no se escapa a este sino social y económico. La migración internacional vuelve a estar presente como un elemento permanente y perturbador en la agenda social y política de un mundo cada vez más comunicado y globalizado.

La historia ha demostrado que, por medio de políticas públicas, se puede controlar, manejar o encauzar el crecimiento de la población. El **siglo XX** se caracteriza por haber controlado la natalidad, disminuido la mortalidad infantil e incrementado la esperanza de vida. Sin embargo, los otros dos factores que afectan al crecimiento o decrecimiento de la población no han podido ser manejados adecuadamente. La emigración y la inmigración son procesos sociales que no se pueden detener por decreto, y las políticas migratorias de muchos países han evidenciado serios problemas, contradicciones, incoherencias y falencias.

La relevancia social, económica y política de los procesos migratorios y las limitaciones que tienen los Estados nacionales para manejar, orientar, conducir y limitar los flujos de población hacen evidente y necesaria la pertinencia de estudiar el fenómeno a profundidad y desde muy diferentes perspectivas, enfoques, disciplinas, siempre buscando entender el fenómeno de manera integral. Es en este contexto donde el CIDE se ha propuesto impulsar un programa interdisciplinario e interdivisional que aborde, desde la óptica científica y académica, el fenómeno migratorio en toda su dimensión. Como en diversas ocasiones lo ha defendido Alejandro Portes, profesor de la Universidad de Princeton, la migración es un lugar privilegiado para la investigación, ya que allí confluyen diversas disciplinas, enfoques y perspectivas de análisis. Por la misma razón es un tema de estudio ajustado perfectamente a las características institucionales del CIDE, que cuenta con economistas, sociólogos, politólogos, internacionalistas, historiadores, juristas, antropólogos y especialistas en políticas públicas. Desde hace décadas, los investigadores del CIDE han abordado el tema migratorio de manera personal e individual. Hoy se busca hacerlo desde una perspectiva complementaria, grupal e institucional. Los capítulos que se reúnen en este volumen son el primer resultado del CIDE-MIG, el programa interdisciplinario de estudios migratorios del centro.

El libro *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional* está dividido en tres secciones o apartados. El primero se aboca al estudio del fenómeno migratorio desde una perspectiva comparada en varios países y regiones; la segunda parte se centra en la dinámica migratoria entre México y Estados Unidos; finalmente, la tercera sección desarrolla temas de políticas públicas relacionadas con la migración.

La primera parte, dedicada al análisis comparado de la migración, consta de cuatro capítulos a cargo del antropólogo Jorge Durand, la internacionalista Érika Ruiz Sandoval, el político

logo Ferran Martínez i Coma, el economista Robert Duval y el historiador y politólogo Jesús Velasco Grajales. Los capítulos ofrecen un panorama amplio y comprensivo del fenómeno migratorio desde dos perspectivas diferentes: el proceso migratorio mismo y cómo se percibe el fenómeno en los medios y la opinión pública.

Los trabajos de Durand y Ruiz parten de una perspectiva latinoamericana y se enfocan en la añeja migración hacia Estados Unidos y la más reciente que se dirige hacia Europa y Asia. Un primer balance permite distinguir dos grandes fases en la historia migratoria regional; la primera, que va de 1850 a 1950, se caracteriza por la llegada masiva de flujos inmigratorios de todas regiones del mundo a América. La segunda, que va desde 1950 hasta nuestros días, tiene el sentido contrario y se caracteriza por la emigración, particularmente de los países latinoamericanos, hacia Estados Unidos, Canadá y Europa. El cambio en la dirección del flujo responde a múltiples factores, pero sin duda desempeñó un papel fundamental el peculiar desarrollo de la Guerra Fría en la región.

De manera directa o indirecta, el papel de Washington en su región de influencia inmediata impactó de manera decisiva en los flujos migratorios, siendo los casos más evidentes los de Cuba, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Otro tanto se debe al errático y problemático manejo de la economía latinoamericana, que tardó varias décadas en salir de la crisis, reconvertir su aparato productivo e integrarse a la economía global, generando incentivos a la migración interna y posteriormente a la emigración, ante las limitadas oportunidades de desarrollo económico local. Finalmente, América Latina todavía está pagando el costo de sus muy altos índices de crecimiento demográfico, que primero generaron grandes flujos de migración interna y posteriormente internacional.

La presión demográfica en América Latina es un factor que todavía sigue operando como factor de expulsión, pero que en

un par de décadas dejará de ser un elemento determinante. Son la pobreza y los rescoldos de las sucesivas crisis económicas de finales del siglo xx e inicios del XXI los que afectan de manera relevante la salida de población en busca de mejores oportunidades. A principios del nuevo milenio, controlado el factor demográfico, se requiere un par de décadas de crecimiento sostenido para revertir el proceso emigratorio. Sin embargo, el factor de atracción de las economías industrializadas siempre estará presente, aunque de manera cíclica, dependiendo de los ritmos de crecimiento de las economías específicas de los países receptores.

Cuando se analiza el fenómeno migratorio desde México, de acuerdo con el capítulo de Ruiz, hay una tendencia natural a concentrarse sólo en la migración México-Estados Unidos y en los aciertos o desatinos de la política migratoria estadounidense. No obstante, Estados Unidos no es el único jugador de alcance global que tiene dificultades para hacerse cargo de los flujos migratorios que llegan a su territorio, particularmente los indocumentados. La autora hace una comparación entre la política migratoria estadounidense y sus efectos sobre los flujos migratorios latinoamericanos que llegaron a Estados Unidos durante la última década y media, y las diversas medidas que, en conjunto, permiten empezar a hablar de los inicios de una política migratoria común en la Unión Europea, destino también de flujos latinoamericanos a partir de la primera mitad de los noventa. De esta comparación surgen similitudes y diferencias que permiten concluir que, en el tema migratorio, la brecha es, sobre todo, norte-sur y no tanto transatlántica.

Ahora bien, la emigración masiva a Estados Unidos y Europa posicionó a los migrantes latinoamericanos en un lugar con alta visibilidad y quedaron sujetos al escrutinio de la opinión pública en general y de los medios. El capítulo escrito por Martínez y Duval, así como el de Velasco, abordan esta temática desde dos perspectivas y regiones diferentes. El caso de España

opera en el sentido inverso del proceso latinoamericano, que hasta la década de 1970 fue un país emisor de migrantes y, a partir de la primavera democrática y su ingreso a la comunidad europea, hacia mediados de la década de 1980, se reconvierte en país receptor, muy particularmente de latinoamericanos, magrebíes y europeos del Este.

Este cambio súbito en la orientación del flujo migratorio llamó la atención de los medios, la opinión pública y los investigadores. Ante la llegada masiva de extranjeros a España la población se debate sobre la pertinencia y la posibilidad de admitir a “tantos” emigrantes, mientras que los investigadores se preguntan por los matices y las diferencias en las respuestas del público, de acuerdo con su ubicación geográfica, sector social, educación, entre otras variables. Según la fuente investigada, el *Barómetro de noviembre* de 2005, 60 por ciento de los españoles entrevistados consideraba que el número de migrantes era demasiado alto. Asimismo, se establece que hay dos criterios preferidos por los encuestados en cuanto a cuáles deberían ser las razones de admisión de los inmigrantes a España. El primero se refiere a admitir inmigrantes con un buen nivel educativo y el segundo a inmigrantes que ofrezcan la mano de obra que se requiere en España. Los autores encontraron que más de la mitad de los encuestados apoya otorgar beneficios de salud y educación a los inmigrantes.

Por otra parte, las personas con más educación tienen menos tendencia a creer que el número de migrantes es excesivo. Se encontró que los encuestados que viven en provincias con altas tasas migratorias y los que pertenecen a estratos más pobres de la población son más propensos a creer que el número de migrantes es excesivo. Finalmente, en relación con cuestiones étnicas, los encuestados manifiestan tener un mayor rechazo hacia los inmigrantes provenientes de Europa del Este que hacia los marroquíes. Como bien dicen los autores, los estudios de opinión pública sobre migración en países receptores no se pueden

quedar en la simple dicotomía de si se está a favor o en contra de la migración y deben avanzar en la cuantificación de diferentes dimensiones y apreciaciones del fenómeno.

Por su parte, Velasco aborda la problemática desde otro ángulo, a partir de los medios y, en particular, de determinados programas o comunicadores muy influyentes sobre la opinión pública. Tal es el caso de Lou Dobbs, conductor del controvertido programa de televisión *Lou Dobbs Tonight* en Cable News Network (CNN), el cual se transmitía por la televisión de cable estadounidense y mundial. Para Velasco, este comentarista de televisión era uno de los más importantes e influyentes representantes del nativismo americano contemporáneo. Las opiniones antiinmigrantes de Lou Dobbs, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, marcaron la pauta en la opinión pública y en el debate sobre una posible reforma migratoria. Su posición, contraria a cualquier tipo de arreglo y concesión a los migrantes ilegales, reforzó las posiciones de los conservadores en el congreso que, hasta 2010, se han negado a aprobar algún tipo de reforma que solucione la situación de los 11 a 12 millones de indocumentados que viven y trabajan en Estados Unidos. Para Lou Dobbs, Estados Unidos es un país de inmigrantes pero, antes y mucho más importante, es un país de leyes, en donde los migrantes ilegales no tienen cabida. Velasco destaca cómo el debate en los medios está marcado por un planteamiento dicotómico, en blanco y negro, entre la legalidad y el crimen, y cómo han sido los medios los que más han influido en una percepción simplista, pero eficiente, de lo que implica la inmigración indocumentada. Para Velasco los sentimientos antimigrantes han surgido no por la existencia de cierta ansiedad económica, sino por razones políticas e ideológicas.

La segunda sección del libro se articula en torno al eje de discusión que genera la migración mexicana a Estados Unidos. Los capítulos están a cargo de los internacionalistas Jorge A. Schiavon y Guadalupe González González, la politóloga Ana

González Barrera, y los economistas Carlos Heredia, Carla Pederzini Villarreal y Alfredo Cuecuecha.

Si la migración mexicana a Estados Unidos es un proceso centenario, también lo es la relación bilateral sobre el tema y las posiciones, muchas veces antagónicas y unilaterales, de ambos países. Hace más de 100 años que se reunieron en Ciudad Juárez los presidentes Porfirio Díaz y William H. Taft, donde acordaron el primer convenio de la historia bilateral en cuanto a mano de obra se refiere. Sin embargo, en el momento en que se publica este libro, sigue abierta la discusión sobre las posibles modalidades de un nuevo programa de trabajadores temporales.

La relación entre la oferta de mano de obra mexicana y la demanda por parte de los empleadores estadounidenses ha marcado la relación bilateral entre ambos países. En ocasiones se han podido signar convenios y establecer programas, pero las más de las veces se ha dejado actuar a las leyes del mercado. Cuando éste no funciona o es incapaz de ajustar la relación entre oferta y demanda, se ha recurrido a medidas de fuerza, como deportaciones masivas, repatriaciones sistemáticas y aun encarcelamiento de migrantes ilegales recurrentes. Después de más de un siglo de ir y venir de migrantes y funcionarios de ambos países, la situación está peor que nunca: hay un muro a medio construir entre los dos países, la opinión pública se encuentra dividida a ambos lados de la frontera, y existe un *impasse* al no poder deportar a más de seis millones de trabajadores indocumentados mexicanos, que son necesarios para la marcha de la economía estadounidense, pero cuya situación actual no puede regularizarse.

Es fundamental destacar que los estudios de opinión difieren de lo que se podría suponer si se atiende exclusivamente la información de los medios, tanto mexicanos como estadounidenses. Diversos estudios demuestran que, si bien en Estados Unidos hay una preocupación por el tema migratorio, eso no significa necesariamente que haya un sentimiento antimexica-

no. Por el contrario, la percepción de la mayoría es que los migrantes son gente honrada y trabajadora.

Existe un panorama complejo para la relación bilateral, como lo enfatizan en sus capítulos Schiavon y González, pero al mismo tiempo también hay un panorama alentador en cuanto a la base de la sociedad y la multiplicidad de organizaciones cívicas, deportivas, religiosas y políticas que dan vida a la comunidad migrante mexicana e hispano-latina en Estados Unidos. Schiavon hace un balance del fenómeno migratorio México-Estados Unidos, con la finalidad de esbozar algunas directrices de política pública para administrar mejor y, eventualmente, regularizar e institucionalizar este flujo de personas. Para ello, analiza la posición histórica del gobierno mexicano en materia migratoria, describe la percepción de los mexicanos respecto a este fenómeno y delinea las principales iniciativas migratorias propuestas por ambos países durante los últimos años. Asimismo, usando el caso de Arizona como ejemplo, discute los principales costos y beneficios económicos del fenómeno migratorio para Estados Unidos, a la vez que someramente analiza las remesas y el programa 3 x 1 migrante. Por último, con base en la información previa, presenta una propuesta de política pública para regularizar el flujo migratorio entre México y Estados Unidos.

Por su parte, Guadalupe González ofrece elementos de análisis y datos empíricos para tratar de entender los obstáculos que enfrentan México y Estados Unidos en la identificación de espacios de diálogo y cooperación en materia migratoria. A través del análisis de los resultados que arrojan diversos estudios de opinión pública, explora cuáles son las actitudes y percepciones sociales sobre el fenómeno de la migración y las opciones de política para enfrentarlo. Así, reconstruye las distintas etapas y ciclos de cooperación y conflicto en torno a la migración por los que ha atravesado la relación bilateral desde la segunda mitad del siglo xx, y documenta la serie de intentos fallidos por estable-

cer un régimen bilateral. A partir de ello, se identifican las áreas de divergencia y convergencia de la opinión pública de ambos países con base en la evidencia empírica recabada por distintas encuestas en México y Estados Unidos, en particular por los estudios de opinión pública y política exterior *México y el mundo* realizados por el CIDE (2004, 2006, 2008) y la encuesta del Pew Hispanic Center (2006). A la luz de esta evidencia, apunta algunas reflexiones sobre las posibilidades de que el patrón de acción unilateral frente a la migración que ha prevalecido desde 1965 se modifique, bien a través de la negociación bilateral o de la adopción de políticas migratorias más convergentes en ambos países.

En efecto, la comunidad migrante mexicana ha sabido agruparse y organizarse, de tal modo que no sólo se mantiene unida en el exterior, sino que ha podido establecer y mantener múltiples vínculos con sus comunidades de origen. Este proceso, si bien es autónomo, ha recibido un importante apoyo por parte del gobierno mexicano, que tiene como uno de sus ejes de política exterior la protección de la población que vive en el exterior. A partir de esta compleja realidad, marcada por los altibajos constantes de las organizaciones, por sus logros y contradicciones y por momentos estelares donde emerge con fuerza ante la opinión pública y toma las calles, Heredia esboza lo que serían los elementos fundamentales para la conformación de una agenda política progresista del movimiento migrante mexicano; más aún, del movimiento latinoamericano que en Estados Unidos toma la forma de la identidad hispano-latina.

La población migrante mexicana y centroamericana se caracteriza por tener bajos niveles educativos, lo que la hace más vulnerable. No obstante, la amplia y masiva tradición migratoria mexicana ofrece un panorama mucho más complejo cuando se analiza la condición educativa del conjunto de la población migrante. El trabajo de la coautoría de Alfredo Cuecuecha, Ana González y Carla Pederzini sale del ámbito de lo político y se sumerge en el no menos apasionante tema de la educación.

A partir del análisis de una variedad de fuentes cuantitativas se analiza a fondo un tema clásico en los estudios migratorios: la selectividad. Las fuentes utilizadas para realizar el estudio favorecen la distinción de diferentes niveles y épocas, lo que permite que el análisis arribe a conclusiones que iluminan diferentes ángulos, en momentos contrastantes, de las características de los migrantes en términos de su educación. Por una parte hay un número creciente de migrantes profesionales que cuentan con grados académicos de maestría y doctorado, lo que da pie a suponer una nueva dimensión del fenómeno migratorio, ligado a lo que tradicionalmente se ha considerado como “fuga de cerebros”. Por otra parte, una tendencia creciente a la emigración de población analfabeta, sin instrucción formal alguna, que muy posiblemente refuerce la opinión de que hay un proceso de “indigenización” de la mano de obra mexicana en Estados Unidos. Así, el fenómeno migratorio en el siglo XXI no sólo ha roto las barreras geográficas, ya que prácticamente todos los municipios mexicanos tienen miembros con experiencia migratoria, sino que, al mismo tiempo, se han roto las barreras sociales que tradicionalmente impedían o frenaban la migración de mexicanos de sectores medios y altos, fenómeno que hoy en día cobra cada vez mayor notoriedad.

La tercera sección retoma el tema de la migración mexicana desde la perspectiva de las políticas públicas y colaboran con capítulos las politólogas Covadonga Meseguer y Nohemí Echeverría, los economistas Javier Aparicio y Alejandro López-Feldman y los internacionalistas Alejandro Anaya, Rafael Velázquez Flores y Adriana Sletza Ortega.

Hasta hace unas décadas, la política exterior mexicana sobre la emigración de sus nacionales se ha caracterizado por “la política de la no política”; en otras palabras, por dejar hacer y dejar pasar. En descargo de esta certera apreciación, también es necesario decir que, por lo general, los países democráticos suelen cargar las tintas y los requisitos legales a la inmigración y dejan

prácticamente en el limbo lo que respecta a la salida de su población. Sólo las dictaduras suelen tener un aparato especializado en controlar e impedir las salidas al exterior. Siendo así, México pregona el derecho al libre tránsito de sus nacionales, pero al mismo tiempo tiene un rico acervo de políticas públicas respecto de sus nacionales y comunidades en el exterior. Además, de manera creciente, los gobiernos estatales y municipales intervienen en asuntos migratorios, buscando incidir en la protección y provisión de servicios de sus comunidades en el exterior.

Uno de los programas con mayor éxito mediático a nivel internacional y nacional ha sido el llamado “3 x 1”, que canaliza y potencia las remesas colectivas de los migrantes en obras de infraestructura para promover el desarrollo de sus comunidades de origen. Este proyecto, considerado como emblemático por las últimas tres administraciones gubernamentales, es revisado y evaluado cuidadosamente por Aparicio y Meseguer. La investigación, a partir de los datos generados por el mismo programa, constata que si bien el apoyo llega a las comunidades de migrantes, esto no necesariamente significa que llega a las más marginadas. En efecto, son los migrantes los que deciden dónde, cuándo y cómo se aplica la inversión, mientras que los otros tres órdenes de gobierno involucrados tienen poco margen de maniobra. Pero, a pesar de todo, se las arreglan para utilizar el programa de acuerdo con intereses políticos específicos. Los autores consideran que hay evidencia estadística suficiente para suponer que el programa, donde se invierte 75 por ciento de recursos públicos por 25 por ciento de recursos de las organizaciones de migrantes, se utiliza para ganar elecciones en municipios competidos o para recompensar a municipios leales. En su análisis los autores encontraron que los estados y municipios panistas tienen una probabilidad más alta de tener proyectos del 3 x 1 y de recibir más fondos que los municipios gobernados por otros partidos. Tanto la selección como los sesgos partidistas terminan perjudicando a las comunidades más marginadas, ya que

los municipios con bajos niveles de marginación y alta migración tienden a votar por el PAN.

La relación de los migrantes con sus comunidades de origen se manifiesta claramente a través del monto multimillonario de remesas que se reciben anualmente. Estas remesas no sólo van a las familias, sino que también se destinan, en parte, a obras de carácter social y a programas de infraestructura. El impacto de las remesas, analizado específicamente por López-Feldman, se manifiesta especialmente en el medio rural, donde contribuyen en buena medida a mitigar la pobreza. De ahí que una disminución de las remesas, como la que se ha registrado en 2009 y 2010, debido a la crisis económica mundial, tiene un impacto relevante para las familias que dependen exclusivamente del dinero proveniente del exterior y que están en una precaria situación económica. Hay un impacto diferenciado entre zonas de alta y reciente tradición migratoria, pero también en comunidades de la misma región, dependiendo del grado de intensidad migratoria de cada lugar y de la dependencia respecto de dichas remesas. En el medio urbano es mucho más complicado analizar el impacto de la disminución de estos flujos económicos, pero el problema se agudiza cuando la expresión de la crisis nacional se manifiesta principalmente en los índices de desempleo.

En efecto, los migrantes han empezado a participar en la vida política local de sus comunidades y las autoridades se han percatado de que existe un sector de la comunidad electoral fuera del país al cual hay que atender y del cual se pueden obtener beneficios. El capítulo de Velázquez y Ortega analiza las políticas públicas que los gobiernos subnacionales de México han establecido en torno al tema migratorio. Según los autores, los gobiernos locales mexicanos han tenido incentivos tanto económicos como políticos para abrir oficinas de atención a migrantes y para establecer políticas públicas en este tema. Analizan el marco legal, tanto para la federación como para los go-

biernos subnacionales, para identificar las facultades que cada quien tiene, con la finalidad de identificar si hay cooperación o enfrentamiento desde el punto de vista jurídico, para explorar las actividades que han instrumentado las oficinas de atención a los migrantes estatales fuera del país.

Finalmente, México también es un país de inmigrantes, sobre todo en tránsito hacia Estados Unidos. A los migrantes mexicanos no los vemos, salvo en los contextos fronterizos. Por el contrario, los inmigrantes en tránsito son más visibles, los vemos todos los días hacinados en los vagones de trenes, en las estaciones de autobuses, en las calles de pueblos y ciudades, en empleos precarios en el campo o la construcción. La mayoría de los migrantes en tránsito son centroamericanos, pero también hay sudamericanos, caribeños y de muchos otros países. Se trata de un fenómeno que trasciende la relación bilateral, pero que está íntimamente relacionado con ella. México ha sabido manejar o sobrellevar la relación bilateral en materia migratoria, pero no ha podido hacer lo mismo con la migración en tránsito. Los múltiples informes sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México, analizada por Anaya y Echeverría, ponen al descubierto una siniestra trama de abuso, extorsión, incompetencia, violación e impunidad.

La visión de los derechos humanos analizada a través de los órganos y mecanismos internacionales dejan a México en una situación complicada. Por una parte, México se ha caracterizado por proponer una política agresiva en cuanto a exigir respeto a los trabajadores migrantes y sus familias radicadas en Estados Unidos, pero al mismo tiempo no ha podido hacer lo propio con los inmigrantes que atraviesan, viven o trabajan en su territorio. Sin duda es una asignatura pendiente que requiere de coherencia institucional: no se puede exigir al mundo en desarrollo, particularmente Estados Unidos, determinadas prácticas, cuando no se respetan o aplican los mismos criterios con los extranjeros al interior del país.

Como se ha podido apreciar, el título del libro refleja con justeza el desarrollo de una obra conjunta que ofrece desde muy diferentes perspectivas disciplinarias un panorama bastante amplio, casi integral, de la migración internacional. Quedan, obviamente, muchos temas y enfoques pendientes. Pero éste es tan sólo el comienzo de una serie de publicaciones que darán cuenta de los avances y resultados de investigación del CIDE-MIG sobre la migración desde una perspectiva interdisciplinaria, analizando sus ángulos económicos, políticos, sociales, culturales, jurídicos e internacionales, para entender de manera más cabal e integral un fenómeno tan real, presente y prioritario para México.

Finalmente, quisiéramos agradecer al CIDE, particularmente a sus autoridades y a la Dirección de Publicaciones, por el apoyo incondicional para traer a buen puerto este proyecto interdisciplinario. Asimismo, nuestro más sincero agradecimiento a la Embajada de Estados Unidos en México por su apoyo financiero para cubrir los costos de impresión del presente libro. Todas las ideas vertidas en los diferentes capítulos son responsabilidad única de los autores de los mismos y no de las instituciones que nos apoyaron para hacer realidad este proyecto.

PRIMERA PARTE

El fenómeno migratorio y su análisis comparado

I. Balance migratorio en América Latina

Jorge Durand

Introducción

A inicios del siglo **xxi** América Latina forma parte del escenario global de la migración internacional: con 29.5 millones de migrantes, representa 15 por ciento del total de los 191 millones de migrantes que se calcula hay en el mundo. Al interior de la región, los migrantes representan 5.5 por ciento de la población latinoamericana, estimada en 523 millones de personas. La mayor parte de los que salen ha optado por hacerlo dentro del continente: 23.5 millones viven en Estados Unidos y 3.5 millones en los distintos países de la región. En épocas recientes y en proporciones menores, se han dirigido a Europa —donde viven 2.1 millones— y Japón, que acoge a menos de medio millón.¹

Se trata de un proceso de lenta generación, pero que, finalmente, ha involucrado a todos los países de la región. No obstante, el comportamiento migratorio de cada país ha sido muy diferente. Existen procesos migratorios marcadamente unidireccionales; otros son variados y algunos múltiples. Aunque la

¹ Los cálculos para El Caribe provienen de Duany (2008); para México, Centroamérica y América del Sur, del Pew Hispanic Center (2008); para la población mundial, de United Nations (2008).

heterogeneidad es lo que caracteriza a la emigración latinoamericana, se pueden también distinguir etapas, definir procesos y analizar patrones peculiares en la región.

Los procesos migratorios son reversibles. Los países de inmigración se pueden convertir en emisores, y los que tradicionalmente enviaban migrantes pueden convertirse en receptores. Éste ha sido el caso de Europa y, ahora, de América Latina. Desde 1950 la región latinoamericana dejó de ser un destino atractivo para los inmigrantes de Europa, Oriente y Medio Oriente, y se convirtió en un nuevo y vigoroso emisor de migrantes a escala mundial.

En este artículo se aborda el tema, en primer lugar, desde una perspectiva histórica, es decir, a partir de una breve explicación sobre la fase receptora durante la época poscolonial y un análisis, a mayor profundidad, de la fase emisora. En segundo término se analizan y profundizan tres procesos migratorios actuales: la migración hacia el centro continental que dirige a Estados Unidos y Canadá; la migración intrarregional entre los diferentes países de América Latina y la migración transoceánica a diferentes partes del mundo.

América Latina lleva en su nombre la ambigüedad que suelen tener las regionalizaciones. Los límites regionales pueden incluir o excluir a un conjunto de países. Por América Latina entendemos a todos los países de la región continental y El Caribe, esta definición incluye a Puerto Rico y excluye a los territorios de ultramar que todavía se rigen por un sistema colonial. Por otra parte, dentro del área latinoamericana distinguimos tres grandes regiones: Mesoamérica, que comprende a México y Centroamérica, con excepción de Belice; El Caribe, que comprende a todos los países independientes e incluye a Belice, Surinam y Guyana y, finalmente, Sudamérica, que excluye a las antiguas Guyanas.

Los procesos migratorios en América Latina se dividen en dos grandes fases. La primera, de dimensión secular, se inició a

mediados del siglo XIX y se prolongó hasta mediados del XX. La segunda empezó en la década de 1950 y persiste hasta la fecha. El punto de quiebre entre esas dos etapas se relaciona con un gran cambio en la dirección del flujo migratorio: de región receptora de inmigrantes a espacio emisor de emigrantes.

Las puertas abiertas (1850-1950)

La primera fase puede considerarse, en términos braudelianos, como de "larga duración", ya que incluye los tres largos siglos del periodo colonial (1500-1800), cuando América Latina recibió a los colonizadores europeos y esclavos africanos de múltiples países y etnias. Posteriormente, después de las guerras de independencia y sus estragos, llegaron nuevas oleadas de inmigrantes europeos, del Medio y el Lejano Oriente. De ese flujo, nutrido de un mosaico variado y variopinto de razas y culturas, surgió un intenso, complejo, aunque inacabado, proceso de mestizaje.

Las migraciones europeas a América Latina se dirigieron fundamentalmente a cinco países: Argentina (4 millones), Brasil (2 millones), Cuba (600 mil), Uruguay (600 mil) y Chile (200 mil) (Nugent, 1996). Posteriormente, a principios del siglo XX llegaron refugiados españoles de la Guerra Civil (1939) a México, Chile, Colombia y Dominicana (Gardiner, 1979). Finalmente, el último país en recibir fuertes flujos de inmigración europea fue Venezuela, debido al auge petrolero. Entre 1940 y 1980 llegó a Venezuela más de medio millón de inmigrantes provenientes de España, Italia y Portugal (Van Roy, 1987; Vannini, 1983).

Las migraciones asiáticas provinieron fundamentalmente de China y Japón. Aunque los inmigrantes chinos tienen presencia en toda América Latina, los núcleos importantes se conformaron en Perú, donde llegaron a trabajar a las plantaciones de la costa y, en Panamá, con la construcción del canal.

En El Caribe, laboraban en las plantaciones de Cuba, Dominicana y Costa Rica (Lausent, 2000). Los inmigrantes japoneses llegaron a América Latina durante la primera mitad del siglo xx y se concentraron en dos países: Brasil, con cerca de 190 mil inmigrantes y Perú con 20 mil (Lesser, 2006; Morimoto, 1999).

Los flujos de migrantes provenientes del Medio Oriente fueron menos numerosos pero de amplio espectro, y se dispersaron por toda América Latina. Con todo, lograron impactar el ámbito comercial, especialmente en México, Argentina, Brasil, Perú, Chile, Uruguay, Costa Rica y Colombia (Lesser, 2006; Díaz de Kuri y Macluf, 1995).

En general, las políticas inmigratorias de los países latinoamericanos eran laxas y favorables a la inmigración. Una metáfora muy generalizada durante aquella época fue la del “cuerno de la abundancia”.² Para muchos ideólogos ilustrados había que promover la inmigración porque lo que faltaba eran brazos que pudieran aprovechar tantas riquezas y explotar tantos recursos. Si bien había coincidencia en la visión optimista y la conveniencia de promover la inmigración, había divergencias respecto del tipo de personas a las que se debía invitar o admitir. Las grandes compañías —por lo regular extranjeras— que controlaban minas, plantaciones y grandes proyectos de infraestructura no ponían condiciones; sólo les importaba disponer de mano de obra barata, sin importar su origen. Para los políticos ilustrados, en cambio, el objetivo principal de la inmigración debía ser promover el mejoramiento de la raza y, por lo tanto, preferían y facilitaban la inmigración de población blanca de origen europeo. De ese modo, gracias al mestizaje, habría un mejoramiento genético de las razas indígena o afri-

cana, según los casos³ (Johanson, 2006; Masato, 2002; Gardiner, 1979; Massey *et al.*, 1998).

El reflujo (1950 en adelante)

La segunda fase representa un cambio drástico de dirección de las corrientes migratorias. Un primer elemento fue la disminución paulatina de los flujos inmigratorios que llegaron a América Latina después de la Segunda Guerra Mundial. Tres factores globales explican esa disminución: el desarrollo económico de la posguerra frenó los flujos migratorios de Europa y Japón; las políticas migratorias de los países socialistas (URSS, Europa del Este, China) impedían el libre tránsito de su población y, finalmente, las repercusiones de la Guerra Fría en la región y la correspondiente política norteamericana de control y sometimiento de los gobiernos latinoamericanos. Por otra parte, una serie de situaciones internas influyeron en el cambio de dirección del flujo y el posterior repunte migratorio a fines del siglo xx que transformó la región en zona de emigración: altos índices de crecimiento demográfico; las limitaciones, contradicciones y crisis del modelo de sustitución de importaciones; la secuela de gobiernos dictatoriales, militares y populistas que por una parte generaban flujos migratorios y por otra limitaban la salida de la población.

En el continente americano, Estados Unidos cambió sus fuentes de abastecimiento de mano de obra y puso en práctica una doble política migratoria: reclutamiento de mano de obra barata en la zona adyacente de México y El Caribe, y un manejo político casuístico de la migración de acuerdo con las coyunturas que definía el desarrollo de la Guerra Fría en la región.

Las poblaciones de México y Puerto Rico eran consideradas como reservorios naturales de mano de obra, de las cuales se

² El cuerno de la abundancia figura en por lo menos seis escudos nacionales: Perú, Venezuela, Honduras, Costa Rica, Panamá y Colombia.

³ En México y Perú les preocupaba la herencia genética de origen indígena, y en El Caribe y Brasil el origen africano.

podía disponer de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo norteamericano. Puerto Rico operaba en la esfera de las relaciones coloniales y México en la esfera de la dependencia y la vecindad. La relación colonial con Puerto Rico impedía rechazar o deportar a la mano de obra; contrario al caso mexicano, donde los migrantes podían ser, al mismo tiempo, disponibles y desechables. Se trataba de la inmigración de trabajadores, no de inmigrantes, política que operó sin interrupción hasta 1986, cuando cambió el patrón migratorio a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Migratoria en Estados Unidos (IRCA, por sus siglas en inglés) (Duany, 2004; Durand *et al.*, 1999).

Por otra parte, los factores geopolíticos fueron determinantes para el desarrollo de los flujos migratorios en América Latina y El Caribe. Después de la Segunda Guerra Mundial el eje de la política norteamericana respecto de América Latina se centró en la preocupación permanente por la seguridad hemisférica. En 1947 se firmó el Pacto de Río para asistencia militar recíproca y en 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos (OEA), como organismo de control y consenso político supranacional. En esos años toda la ayuda económica se iba a Europa: “entre 1945 y 1950 Bélgica y Luxemburgo recibieron más ayuda directa que toda América Latina” (Park, 1995: 172).

A lo largo de cuatro décadas (1950-1990) la mayor parte de los países de América Latina estuvieron sumidos en alguna o todas las pesadillas asociadas a gobiernos dictatoriales, juntas militares y gobiernos populistas. La pesadilla empezó en 1954, con el derrocamiento del gobierno de centro-izquierda de Jacobo Arbenz en Guatemala, que se proponía expropiar las tierras de la United Fruit Company (Park, 1995). Y terminó con la invasión a Panamá, en 1991, y la captura del dictador Noriega, ya no por razones de la Guerra Fría, sino por la nueva guerra que comenzaba: la lucha contra el narcotráfico (Poitras, 1990).

Durante esos cuarenta años Estados Unidos apoyó de manera sistemática y exitosa a dictadores y militares golpistas de

derecha a todo lo largo y ancho de América Latina. La excepción fue Cuba, no porque no hubiera dictadura, sino porque fue el único país donde la política norteamericana ha sido un permanente fracaso. Por su parte, el gobierno cubano tuvo un alto grado de influencia e injerencia en numerosos conatos guerrilleros y los pocos gobiernos populistas o de izquierda que llegaron al poder (Poitras, 1990).

La intervención directa, militar y política, de Estados Unidos en varios países latinoamericanos se convirtió en el detonador de flujos migratorios que, una vez echados a andar, se sostuvieron por razones económicas y redes migratorias. Fueron los casos de Cuba y República Dominicana en El Caribe y Nicaragua, El Salvador y Guatemala en Centroamérica.

Por el contrario, la intervención indirecta de Estados Unidos en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela sirvió, en cierto modo, como un muro de contención a la emigración masiva. Los dictadores y los militares suelen poner barreras al libre tránsito de las personas y apoyarse, con medidas paternalistas, en los sectores populares. En las dictaduras de Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia quienes emigraban por razones políticas eran fundamentalmente los disidentes de izquierda, muchos de ellos educados y de clase media, que preferían asilarse en Europa (Francia, Suecia) y otros países (Canadá, México, Venezuela), no tanto en Estados Unidos (Angell y Carstairs, 1987; Wright y Oñate, 2007).

El reclutamiento (en México y Puerto Rico) y los factores políticos (en los demás países) desempeñaron, sin duda, un papel determinante en los flujos migratorios. Pero también empezaron a ser relevantes los factores demográficos y económicos. En las décadas de 1950 y 1960 el crecimiento demográfico en América Latina llegó a ser explosivo. En 1950 la tasa global de fecundidad era de 5.88 hijos por mujer, se incrementó a 5.93 en 1955 y subió hasta 5.97 en 1960. A principios de la década de 1970 empezaron a aplicarse, en todos los países, medidas de

control natal que tuvieron un impacto decisivo, pero retardado, en la estructura demográfica.

En el año 2000 la tasa de natalidad había bajado a 2.52 hijos por mujer (ONU, 2008). Sin embargo, el impacto del crecimiento demográfico se sentiría en las décadas 1980 y 1990, cuando los *baby boomers* latinoamericanos empezaron a entrar en el mercado de trabajo y se incorporaron a la dinámica migratoria mundial.

Finalmente, hay que tomar en cuenta, como telón de fondo permanente, la crítica situación económica de América Latina en la segunda mitad del siglo xx. Según Park (1995), la Alianza para el Progreso (1961-1970) no logró los objetivos esperados y fue considerada, en términos generales, un fracaso. En la década de 1960 justamente empezaron a gestarse procesos migratorios en tres países de América del Sur: Colombia, Ecuador y Perú, que hoy tienen importantes colonias de emigrantes en Estados Unidos (Jokisch, 2007; Durand *et al.*, 2007; Chaney, 1980; Cardona, 1983; Díaz Briquets, 1983; Altamirano, 1992; 1996; Herrera *et al.*, 2005).

El modelo económico basado en la sustitución de importaciones llegó a su límite en 1970 y sus máximos exponentes, México y Brasil, se sumieron en prolongadas crisis económicas. La década de 1980 se considera como la “década perdida” en toda América Latina. Varios factores relacionados inciden en la debacle: dimensiones exorbitantes de la deuda externa, inflación incontrolada, devaluaciones recurrentes, inestabilidad política y apertura indiscriminada a los mercados externos (Klikberg, 2001). Con el advenimiento del modelo económico neoliberal sobrevino el desmantelamiento de las industrias nacionales, las crisis bancarias y el agravamiento de la situación en el medio rural. Sólo algunos sectores exportadores se vieron ampliamente beneficiados.

La excepción que confirma la regla es el caso chileno, donde el modelo económico neoliberal tuvo éxito, en el contexto de la

dictadura, para luego conducir al país por la ruta del crecimiento y, más tarde, la democracia. Entre 1986 y 2000 prácticamente se duplicó el producto interno bruto (PIB) (Sabatini y Wormald, 2005). En los demás países, la aplicación de las medidas recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo tuvo consecuencias nefastas, que se prolongaron, en México y Brasil, hasta mediados de la década de 1990, y en Argentina hasta 2002.

Como quiera, desde mediados de la década de 1990 se empezó a observar cierta recuperación económica en América Latina y prácticamente todos los países entraron en una fase de estabilidad política. Con el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos moderó su política intervencionista en América Latina y se convirtió en un promotor de la democracia. Al mismo tiempo, rediseñó su política económica, basada en lo que se conoce como el Consenso de Washington, que consiste en el alineamiento general a las políticas neoliberales y el ingreso al mercado global.

En estos primeros años del siglo xxi parece que el sol ha empezado a alumbrar en América Latina. Se estima un crecimiento global de 4.5 por ciento en promedio para toda la región. Chile, Brasil y Perú han sostenido, por más de un lustro, altas tasas de crecimiento. Por el contrario, México y Argentina, todavía no levantan cabeza, pero hay signos de recuperación. No obstante, el crecimiento reciente de América Latina se debe quizá más al empuje de China e India, como consumidores de materias primas, que al nuevo modelo económico y el efecto remolque de la economía norteamericana.⁴

Las condiciones cambiantes de la economía política de América Latina han tenido un impacto directo en los flujos migra-

⁴ Mientras Chile, Perú, Argentina y Brasil, ligados a los mercados europeo y asiático, crecen a ritmos de 6 y 7 por ciento, México, estrechamente ligado a la economía norteamericana, creció 2 por ciento entre 2000 y 2007. *El País*, 6 de mayo de 2008.

torios. Durante las décadas de 1950 a 1980 los flujos migratorios más importantes fueron de carácter interno, rural-urbanos, que derivaron en la formación de megalópolis como el Distrito Federal, en México; Buenos Aires, en Argentina; Sao Paulo en Brasil y grandes ciudades como Santiago en Chile, Caracas en Venezuela y Lima en Perú (García Canclini, 2004).

Pero también se acentuaron ciertos flujos internacionales. En 1980 Cuba liberó los controles a la emigración y dejó salir 120 mil refugiados pobres desde el puerto de Mariel, proceso que transformó el perfil de clase de la emigración cubana en Estados Unidos (Pedraza, 2007). En 1985 Japón cambió su política migratoria para promover la inmigración definitiva de los hijos de emigrantes de segunda generación y la inmigración temporal de los de tercera generación. Los nikkeis de Brasil y Perú se sumaron de manera decidida a esa oportunidad de emigrar a Japón (Takenaka, 2005; Lesser, 2006). En 1986 se promulgó la Ley de Reforma Migratoria en Estados Unidos (IRCA) que permitió la legalización de más de 2.6 millones de latinoamericanos que vivían como trabajadores indocumentados en ese país. Los procesos de reproducción y reunificación familiar de carácter legal o irregular han hecho que la población migrante de origen latinoamericana llegara en 2000 a 35 millones de personas y se convirtiera en la primera minoría en Estados Unidos (US Census Bureau, 2000).

Finalmente, desde la década de 1990 se ha dado un proceso de masificación de la migración y de diversificación de las opciones migratorias para los latinoamericanos. Además de Estados Unidos y Japón, Europa empezó a gravitar como un nuevo y pujante lugar de destino para los emigrantes de la región. Al mismo tiempo, se intensificaron los flujos intrarregionales, especialmente a Argentina, Chile y Costa Rica.

Las cifras sobre la emigración latinoamericana están, por lo general, sobreestimadas. Sin embargo, gracias a mejores métodos de contabilidad y a la información de los países receptores

se puede llegar a estimaciones más precisas. De ese modo, podemos establecer dos niveles: uno, la emigración masiva que supera a 10 por ciento de la población del país de origen y, dos, la emigración en proceso de crecimiento que alcanza 7 por ciento. En el primer caso se encuentran Puerto Rico, El Salvador, México, República Dominicana, Cuba y Ecuador. En el segundo caso están Colombia, Nicaragua, Paraguay y Perú.⁵

Además, en la actualidad podemos distinguir tres procesos migratorios internacionales plenamente consolidados en América Latina y El Caribe: la migración intrarregional, la migración hacia el centro regional, la migración transoceánica.

Procesos y patrones migratorios

El proceso migratorio comprende tres dimensiones: social, temporal y espacial. La migración es un proceso social porque se explica no sólo a partir de factores económicos y políticos, sino que es el resultado de una compleja dinámica de cambios y múltiples interacciones que afectan al conjunto de la sociedad (Massey *et al.*, 1987). Es temporal, porque se desarrolla de manera procesal y supone fases: la partida, donde se enfatizan las causas; el arribo, donde se destaca el proceso de adaptación o integración y, finalmente, el impacto del fenómeno migratorio en la sociedad de destino (Massey *et al.*, 1987; Portes, 2007). También pueden considerarse como fases complementarias las consecuencias y relaciones con el lugar de origen, tema predilecto de los transnacionalistas (Levitt y Glick Schiller, 2004; Guarnizo, 1994) y la migración de retorno (Durand, 2006; Egea *et al.*, 2005). Finalmente, el proceso migratorio tiene una dimensión espacial porque el cambio de residencia modifica el ámbito de

⁵ Los cálculos se realizaron con base en datos de las Naciones Unidas sobre población mundial, el censo de 2000 de Estados Unidos e información censal sobre migrantes en países europeos.

las relaciones sociales de los migrantes. Tradicionalmente, los estudios han tomado en cuenta los lugares de origen, tránsito y destino de la migración. En la actualidad se analizan más bien los “circuitos migratorios” (Durand, 1986), los espacios o “campos sociales transnacionales” (Levitt y Glick Schiller, 2004), los “flujos” (Anguiano y Trejo, 2007), los “territorios circulatorios” (Tarrius, 2000). Para realizar los procesos migratorios se tienen que tomar en cuenta esas tres dimensiones.

Por su parte, el patrón migratorio hace referencia a las características o modalidades que definen y distinguen a los diferentes procesos. El sentido sociológico del término “patrón” se refiere al tipo, modelo o camino que sigue el proceso migratorio en cada caso. Un proceso puede tener varios patrones que se desarrollan a lo largo del tiempo o de manera simultánea, como el caso mexicano (Durand, 1994; Durand y Massey, 2003).

Un patrón migratorio, como toda tipología, representa una abstracción y, al mismo tiempo, supone una simplificación, una delimitación de rasgos fundamentales. Como dice Portes (1999), trabajar y elaborar tipologías es el primer paso en el proceso de teorización.

El proceso migratorio intrarregional

El proceso migratorio intrarregional se da fundamentalmente al interior de las diferentes subregiones: Mesoamérica, El Caribe y América del Sur. Algunos autores lo definen como migración entre países vecinos (Balán, 1988); otros lo califican como migraciones entre países limítrofes, aunque tienen que hacer precisiones porque no todos los países emisores son estrictamente limítrofes, como Perú y Argentina (Cerrutti y Maguid, 2007); también se utilizan categorías regionales específicas como las de Cono Sur o Mercosur, con el problema de que los países integrantes pueden variar a lo largo del tiempo (Maguid, 2005; Sassone, 2004); por su parte, Pellegrino (1989, 2001) se refiere a

migraciones internacionales en las Américas e incluye a las que se dirigen a Estados Unidos y Canadá; finalmente, Martínez Pizarro (2004, 2005) utiliza el término intrarregional, pero se refiere a éste como un patrón migratorio y no como un proceso.

En nuestro caso, optamos por una definición amplia del proceso intrarregional, que incluye a todos los países latinoamericanos, por tanto va más allá de lo fronterizo y lo regional, pero al mismo tiempo excluye procesos como la migración a Estados Unidos y Canadá.

El proceso migratorio intrarregional se caracteriza por su antigüedad y difusión, pero al mismo tiempo por su moderada intensidad. Empezó en las primeras décadas del siglo XIX con la creación de los Estados nacionales y la delimitación de las fronteras. Los flujos han sido predominantemente entre países vecinos y, en menor medida, entre las diferentes regiones. Hasta la década de 1960 la movilidad se daba preponderantemente al interior de Mesoamérica, El Caribe o América del Sur, debido, en buena parte, a la falta de vías de comunicación. Por otra parte, era difícil y complicado viajar porque se exigía pasaporte y visa. Quizá la excepción era Argentina, que siempre mantuvo abierta la puerta a la inmigración. Posteriormente, durante las décadas de 1970 y 1980, época de las dictaduras, se dificultó el tránsito de personas. No fue sino hasta la década de 1990 cuando empezó a liberalizarse el tránsito, el comercio y el turismo.

En el proceso migratorio intrarregional se pueden distinguir tres patrones migratorios: las migraciones fronteriza, étnica y ciudadana. La migración fronteriza se caracteriza por ser temporal, de corta distancia y por estar vinculada, en muchos casos, a los ritmos estacionales de las cosechas en cultivos de plantación: café, tabaco, caña de azúcar, frutas y hortalizas. Son los casos de las familias bolivianas que van a trabajar a la zafra y el tabaco en el norte de Argentina (Danler y Madeiros, 1991); los paraguayos que se desplazan a los cultivos subtropicales de las quintas hortícolas y frutícolas del noreste argentino (Balán, 1988); los

peruanos que cosechan plátano y mango en Ecuador porque los salarios se pagan en dólares; los campesinos nicaragüenses y los indígenas ngobes panameños que van a cosechar el café en Costa Rica (Alverenga, 2000; Rosero *et al.*, 2002); los guatemaltecos que cosechan café en las fincas de Chiapas, México (Mosquera, 1990); los colombianos que trabajan en la agricultura en las regiones fronterizas de Zulia y Andes, en Venezuela (Van Roy, 1987); los dominicanos que van a las cosechas de caña y café en Puerto Rico (Pascual y Figueroa, 2000), y los haitianos que acuden al corte de caña y la cosecha del café en República Dominicana (Catanese, 1999; Grasmuck, 1982).

La migración étnica fronteriza se da cuando los grupos étnicos mantienen territorios ancestrales en dos o más países. En estos casos, las fronteras nacionales se superponen sobre los espacios tradicionalmente reconocidos, transitados, utilizados, explotados por las comunidades de una determinada etnia. En términos estrictos no se trata de una migración, porque ellos se mueven en su territorio, pero dada la supremacía de los Estados nacionales sobre los territorios étnicos, sí se puede considerar como una migración intrarregional. En algunos casos, hay convenios de libre circulación como entre varias tribus canadienses (iroqueses, pies negros) y Estados Unidos; entre grupos norteamericanos y mexicanos (kikapoo, yaqui, pima) y entre los indígenas ngobes panameños y el gobierno de Costa Rica (Reid, 2007; Fabila, 1945 a y b; Durand, 1994).

En otros casos se da una libre circulación *de facto*, como entre los mayas mexicanos y guatemaltecos que cosechan café; los aimaras peruanos y bolivianos que se dedican al comercio; los guaraníes paraguayos, argentinos y brasileños que trabajan en la agricultura; los tobas de la provincia del Chaco y la puna, que son tanto bolivianos como argentinos y paraguayos y que trabajan en la zafra (Gordillo, 1996); los yanomamis venezolanos y brasileños que se mueven libremente por los ríos y senderos amazónicos y los guajiros colombianos y venezolanos que tran-

sitan libremente por la península. Varios de esos grupos indígenas, con territorios en dos países, están involucrados en trabajos temporales agrícolas, otros se dedican a la agricultura en ambos lados de las fronteras y muchos practican el comercio fronterizo y el contrabando.

Finalmente, la migración intrarregional urbana tiene dos modalidades: la de migrantes de niveles medios y profesionales, y la de trabajadores y campesinos, que es mayoritaria. La distinción se justifica porque, en la mayoría de los casos, esos dos tipos de migrantes no se relacionan entre sí en los países de destino. Los migrantes con formación técnica y profesional suelen ubicarse en las ciudades capitales. Por lo general, se trata de opciones individuales, de salidas en busca de mejores oportunidades laborales, educativas y de desarrollo profesional personales. En otros casos, se trata de redes migratorias, viejos lazos familiares y matrimonios mixtos. Finalmente, cada vez hay más casos de migración profesional y técnica inducida por empresas que tienen representaciones y negocios en distintos países.

Dos países han sido los principales receptores de migrantes profesionales latinoamericanos: Venezuela y México. En Venezuela, el *boom* petrolero entre 1950 y 1980 generó una demanda inusual de profesionales y trabajadores no calificados. De acuerdo con la regularización migratoria venezolana de 1980, 12.3 por ciento de los inmigrantes bolivianos tenía estudios universitarios; 10 por ciento de los peruanos, 7.8 por ciento de los chilenos y 8.9 por ciento de los argentinos (Van Roy, 1987). Los elevados salarios y niveles de vida fueron fundamentales para atraer a migrantes profesionales a Venezuela. En la actualidad, la población nacida en el extranjero se acerca al millón de personas y representa 4.4 por ciento de la población, la proporción más alta de América Latina.

En menor escala, países como México, Ecuador, Chile y Argentina atraen a migrantes profesionales porque ofrecen salarios comparativamente mejores que los de los países de origen. En

esta categoría de migrantes urbanos hay que incluir a los exiliados por motivos políticos, por lo general disidentes de izquierda que salieron en busca de asilo en las décadas de 1970 y 1980. Son los casos de chilenos, argentinos, uruguayos, bolivianos y centroamericanos que buscaron y encontraron asilo en distintos países latinoamericanos. Se calcula que durante la dictadura de Pinochet salieron de Chile unas 200 mil personas, es decir, 2 por ciento de la población de ese país en 1973. Los chilenos se asilaron principalmente en México, Venezuela, Canadá, Francia, Suecia y varios países socialistas (Wright y Oñate, 2007; Angell y Carstairs, 1987). Aunque el exilio cubano se dirige principalmente a Estados Unidos, en los últimos años se ha diversificado y participa ahora de los flujos intrarregionales: Puerto Rico, México, Brasil y Venezuela (Duany, 2002; MPI, 2008).

Las dictaduras y los regímenes autoritarios eran muy recelosos con la emigración de sus nacionales y el arribo de extranjeros. Una práctica común era deportar a los disidentes y en seguida cerrar la puerta. De ese modo, inhibían las salidas y los ingresos. Dejando de lado la situación de Cuba, que es extrema, el caso de República Dominicana resulta paradigmático. Durante la dictadura de Trujillo no había posibilidad de emigrar y la policía política era la que controlaba la emisión de pasaportes (Gardiner, 1979). Durante la dictadura de Pinochet huyeron de Chile cerca de 200 mil personas y la población extranjera disminuyó de 90 441 personas en 1970 a 84 345 en 1982. Las dictaduras suelen enfatizar el control interno de la población y justifican su política migratoria con argumentos de seguridad nacional (Mármora, 1997).

Por su parte, el patrón migratorio que se dirige a las ciudades y es de origen campesino y popular, se caracteriza porque busca establecerse en los lugares de destino y por ser de larga distancia respecto del lugar de origen, lo que dificulta el retorno. Esos migrantes se incorporan a mercados de trabajo secundarios: servicio doméstico, cuidado de ancianos, limpieza,

construcción, maquila, servicios y comercio informal. Otra característica es su tendencia al desarrollo de economías étnicas en calles, zonas y barrios. Finalmente, suelen apropiarse de ciertos nichos o espacios laborales. Son los casos de las "nanas" y migrantes peruanas en Santiago de Chile; de los bolivianos y paraguayos que trabajan en la construcción en Buenos Aires, Argentina; de los colombianos en Caracas, Venezuela; de los nicaragüenses que van a San José de Costa Rica y de los dominicanos que trabajan en San Juan de Puerto Rico (Duany *et al.*, 1995; Grasmuck y Pessar, 1991; Cardona, 1983; Rosero *et al.*, 2002; Sassone *et al.*, 2004).

El caso argentino es quizás el más relevante por su antigüedad y diversidad. Grupos de chilenos, paraguayos y bolivianos y, más recientemente, peruanos, tienen presencia importante en diferentes ciudades, pero muy especialmente en Buenos Aires, donde incluso han formado barrios con un alto grado de concentración étnica de acuerdo con sus países de origen (Vior, 2006; Bertone de Daguerre, 2003, Vargas, 2005, Sassone, 2004). En Caracas, la migración intrarregional fue importante durante la década de 1980, en especial de colombianos y ecuatorianos, pero desde fines del siglo xx esa ciudad dejó de ser un polo de atracción migratorio. Por el contrario, se ha iniciado más bien la emigración de diversos sectores por motivos políticos.

En la actualidad, la migración intrarregional en América Latina se puede caracterizar como un proceso acotado que tiene relevancia en muy pocos países. Quizás el caso más notable sea el de Costa Rica, donde la población extranjera proveniente de Nicaragua representa 7 por ciento del total y 70 por ciento de la población extranjera. En Argentina la población extranjera representa 4.2 por ciento del total y la migración intrarregional que proviene de Chile, Bolivia, Paraguay y Perú representa 2.8 por ciento. En Chile, la inmigración es un proceso muy reciente y la población extranjera representa apenas 1.2 por ciento del total, de los cuales 26 por ciento proviene de Argen-

tina, 20.5 por ciento de Perú, 6 por ciento de Bolivia, 5.1 por ciento de Ecuador y 42 por ciento de otros países (MPI, 2008).

La migración intrarregional en América Latina se ha facilitado notablemente por la liberalización de los trámites migratorios, como consecuencia directa de los procesos de integración económica del Mercosur, la Comunidad Andina, los tratados de libre comercio en Centroamérica y la reciente Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), impulsada por Brasil en 2008. Los sudamericanos pueden viajar por la región sin visa y, en algunos casos, sin la necesidad de presentar pasaporte, sólo se les obliga a la presentación de un documento nacional de identidad. En Centroamérica, el Programa CA4 permite el libre tránsito entre Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Por su parte, Brasil ha establecido otro espacio de libre circulación con los países de habla portuguesa.

Sólo tres países latinoamericanos mantienen políticas restrictivas: Puerto Rico, porque allí se aplican los criterios de Estados Unidos; México y Costa Rica. México exige visas a la mayoría de los latinoamericanos como una forma de evitar que ingresen al país migrantes en tránsito que buscan llegar a Estados Unidos. En Costa Rica, la razón es otra: se trata de controlar la migración indocumentada de Nicaragua y Panamá, pero se permite el libre ingreso de otros latinoamericanos.

Proceso migratorio hacia el centro regional

La literatura suele referirse a la migración sur-norte en términos globales, más que geográficos, y se trata de destacar la relación asimétrica que existe entre países desarrollados e industrializados que, por lo general, se ubican en el norte y los países pobres y en vías de desarrollo que se sitúan en el sur (Zolberg, 1989; Portes, 2007; Martínez, 2004). En el caso latinoamericano el proceso migratorio hacia Estados Unidos coincide con la movilidad geográfica que va del sur al norte y se desarrolla en el con-

texto de la dependencia, dominación, disparidad y atracción que ejerce Estados Unidos sobre toda la región.

La emigración a Estados Unidos es un proceso histórico generalizado, con una amplia tradición y de carácter masivo. En ese sentido, hay una serie de factores que distinguen ese proceso de los flujos más recientes que se dirigen a Europa, Japón y otros países industrializados (Palazón, 1996). Por eso mismo no consideramos adecuada la calificación de migración sur-norte.

A lo largo del siglo xx América Latina se convirtió en el principal reservorio de mano de obra para la economía estadounidense. Para México, República Dominicana, Puerto Rico, Colombia, Perú y Ecuador la migración a Estados Unidos ha sido un recurso permanente, y ciudades como Los Ángeles, Nueva York, Chicago y Miami han sido y siguen siendo referentes clave de la migración latinoamericana.

El proceso de migración hacia el centro regional involucra a Canadá, pero las diferencias son notables. Mientras la migración latinoamericana a Estados Unidos representa cerca de la mitad de la población extranjera (48.5 por ciento), en Canadá la población de origen latino representa menos de 3 por ciento. En otras palabras, en Estados Unidos los latinoamericanos constituyen el grupo mayoritario de migrantes y en Canadá son una minoría. El grupo más numeroso de migrantes en Canadá es el mexicano y representa sólo 0.75 por ciento del total de extranjeros, le siguen los salvadoreños (0.69 por ciento) y chilenos (0.44 por ciento), muchos de los cuales fueron recibidos como refugiados en las décadas de 1970-1980 (MPI, 2008a; MPI, 2008; Pew Hispanic Center, 2008; García, 2006).

Existe amplia información acerca de la migración latinoamericana en Estados Unidos, pero se requiere un manejo cuidadoso de la información cuantitativa, ya que la población se puede agrupar de diferentes maneras. Por una parte, está la población inmigrante que constituye la primera generación y nació en el exterior. Esa primera generación se puede subdividir

CUADRO 1. Población migrante latinoamericana (nacidos fuera) por regiones de origen en Estados Unidos, 2006

Región	2006
México	11 534 972
Caribe insular hispano	6 725 448
Centroamérica	2 669 558
Sudamérica	2 499 467
Total	20 373 930

Fuente: Pew Hispanic Center, 2008a, con base en el censo de 2000 y la American Community Survey, 2006. El cálculo para El Caribe es nuestro, sólo comprende al Caribe insular hispano y se hizo con base en los datos del PHC para Cuba y República Dominicana, y datos del Censo para Puerto Rico.

en población migrante legal e indocumentada. Los migrantes legales, a su vez, pueden subdividirse en residentes o naturalizados. Por otra parte, están los hispano-latinos de origen latinoamericano que nacieron en Estados Unidos y constituyen la segunda y subsiguientes generaciones. Finalmente, todos los grupos y subgrupos sumados forman lo que se conoce como la población hispano-latina.

En 2006 la población migrante latinoamericana era de aproximadamente 20.4 millones de personas. Los mexicanos figuraban en primer lugar (11.5 millones), seguidos de los puertorriqueños (3.9 millones), salvadoreños (un millón), cubanos (932 mil), dominicanos (764 mil) y colombianos (589 mil). Llama la atención el caso de El Salvador que superó a Cuba y República Dominicana. Sin embargo, en términos regionales, la proporción se mantiene: en primer lugar, Mesoamérica; después El Caribe y, finalmente, América del Sur, que crece a un ritmo menor, debido a una mayor diversificación de sus destinos.

La población latinoamericana es la que más crece en Estados Unidos. En las últimas cuatro décadas el crecimiento de la po-

CUADRO 2. Población de origen hispano-latino en Estados Unidos, proyecciones 2000-2050

Grupo	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Latinos	35 622	47 756	59 756	73 055	87 585	102 560

Fuente: US Census Bureau (2004).

blación ha sido vertiginoso. Entre 1960 y 2000 la población de origen latinoamericano pasó de 6.9 a 35.3 millones de personas. Ese incremento en números absolutos la ha convertido además en la primera minoría en Estados Unidos, superando a la población afroamericana. Seis años más tarde, en 2006, la distancia se incrementó aún más: la población latina llegó a 44.3 millones, lo que representa 14.8 por ciento del total, en tanto la población afroamericana representó 12.2 por ciento (Pew Hispanic Center, 2008).

La población latina en Estados Unidos aumenta tanto por crecimiento natural como por inmigración. Por esa razón, se considera que en 2050 habrá superado los 100 millones de personas y será la segunda concentración más importante de hispanohablantes en el mundo.

Los latinoamericanos son una amplia mayoría respecto de las estimaciones sobre la población migrante indocumentada: 81 por ciento del total. La mayor parte proviene de México (57 por ciento), y el resto (24 por ciento) de los otros países latinoamericanos (Passel, 2005). No obstante los procesos se desarrollaron de manera diferente de acuerdo con cada subregión (véase el cuadro 3).

México ha sido el país dominante de la comunidad latina, dada su peculiar relación histórica, geográfica y migratoria con Estados Unidos. El censo de 2000 reportó la presencia de 20.6 millones de latinos de origen mexicano, es decir, 58.5 por ciento de la población latina total. Una característica de la migración mexicana ha sido la polaridad de su situación legal en Es-

CUADRO 3. Proceso histórico de incorporación de diversas regiones a la población latina en Estados Unidos

1900 México 2010

-----1950 Caribe 2010

-----1975 Centroamérica 2010

-----1990 Sudamérica 2010

Fuente: Elaboración propia.

tados Unidos: por una parte, una población con papeles y, por otra, una población indocumentada (Massey *et al.*, 2003).

La población del Caribe aportaba 15.3 por ciento de la población latina en 2000. El proceso migratorio en El Caribe se desarrolló de manera diferente. Arrancó con la emigración de trabajadores puertorriqueños después de la Segunda Guerra Mundial en respuesta a un agresivo programa de reclutamiento; siguió la llegada masiva de refugiados cubanos en las décadas de 1960-1970 y, finalmente, a partir de la década de 1970 se desarrolló la inmigración de trabajadores dominicanos. En esos tres casos hubo diferencias en cuanto al estatus legal de los flujos migratorios. Los puertorriqueños llegaron como ciudadanos, los cubanos como refugiados y los dominicanos como inmigrantes documentados e indocumentados (Duany *et al.*, 1995; Grasmuck y Pessar, 1991; Pedraza, 2007).

La población de origen centroamericano representaba 4.8 por ciento en 2000 y su historia migratoria corresponde a una etapa posterior, la década de 1980. Las guerras civiles en Nicaragua (1976-1979), El Salvador (1979-1991) y Guatemala (1980-1996) detonaron intensos procesos emigratorios a Estados Unidos. Posteriormente, la crisis derivada del paso de huracanes en Honduras (Mitch en 1998) impulsó y facilitó el flujo migratorio de ese país como refugiados ambientales. La proporción de migrantes de los países centroamericanos a la co-

munidad latina es desigual: El Salvador y Guatemala son los más importantes, seguidos por Honduras y, en menor medida, Nicaragua, Panamá y Costa Rica (Hamilton y Stoltz, 2001; Menjivar, 2000).

Finalmente, la comunidad latina de origen sudamericano aporta 3.8 por ciento de la población latina total y tiene una historia más reciente. Si bien las primeras migraciones se remontan a las décadas de 1950-1960, el flujo migratorio cobró fuerza en las siguientes décadas (1980-1990), cuando la cifra de colombianos superó el medio millón y Ecuador y Perú triplicaron sus poblaciones en Estados Unidos. Cuando se inició el proceso los latinoamericanos podían conseguir fácilmente visa de residencia, luego se acogieron al sistema de cuotas y, finalmente, a la reunificación familiar (Reimers, 1992). En otros casos, ingresaban con visas de turista y permanecían más tiempo que el permitido (Altamirano, 1992 y 1996; Cardona *et al.*, 1980). En situaciones especiales, es decir, demanda de trabajadores para nichos laborales específicos, se ofrecieron visas especiales (H2). A ellas se acogieron, por ejemplo, cerca de tres mil peruanos de origen indígena, que llegaron a trabajar como pastores de ovejas en las montañas del oeste americano (Paerregaard, 2005).

Las edades de los migrantes latinoamericanos oscilan entre 33 y 48 años. Los mexicanos son los más jóvenes y los caribeños los de mayor edad. La composición por sexo ha cambiado al paso de los años. En la actualidad existe una presencia femenina considerable, que supera incluso a la migración masculina en los casos del Caribe y América del Sur. Los niveles educativos de la población latina son muy heterogéneos. Los mexicanos y centroamericanos tienen índices educativos bajos en comparación con los de América del Sur. Esa diferencia tiene que ver con que la migración mexicana, centroamericana y buena parte de la caribeña, es de origen obrero y campesino; en cambio, los migrantes de América del Sur provienen más bien

CUADRO 4. Regiones latinoamericanas: composición de la población migrante por edad, sexo y educación en el año 2000

Región	Edad	Hombres %	Mujeres %	Educación 12 años	Educación profesional
México	33	55.3	44.7	20.8	3.1
Caribe hispano	43	47.5	52.5	28.8	11.3
Centroamérica	36	50.6	49.4	25.1	7.0
América del Sur	38	47.9	52.1	28.7	19.2

Fuente: US Census Bureau, IPUNS, 5 por ciento (2000).

de estratos medios, urbanos, profesionales y técnicos (véase el cuadro 4).

En síntesis, la migración hacia Estados Unidos es en la actualidad la más importante en América Latina y El Caribe, tanto por su volumen como por su impacto en las sociedades de origen y destino. Los migrantes generan, por ejemplo, 180 mil millones de dólares anuales en remesas (BID, 2007). La migración hacia el norte es muy evidente en México y Centroamérica, donde los flujos son de carácter unidireccional, es decir, se dirigen claramente a Estados Unidos. Las migraciones de América del Sur y El Caribe, con excepción de Puerto Rico, son más diversificadas en cuanto a los lugares de destino, aunque se orientan también a países del “norte” en términos geográficos y económicos.

Existen tres casos extremos en cuanto a migración se refiere: México, Puerto Rico y El Salvador. México es único por el volumen de su migración (más de 11 millones de migrantes nacidos en México); por su impacto en la sociedad de destino (casi seis millones de indocumentados) y por su peso específico en la población hispano-latino (20.6 millones de personas de origen

mexicano). Es único también por el impacto de la emigración masiva que sale de México: 10.5 por ciento de la población vive fuera y el país recibe remesas por más de 24 mil millones de dólares anuales.

El caso puertorriqueño es aún más excepcional, dada su condición de “país libre asociado”. La excepcionalidad de Puerto Rico tiene tres características: los puertorriqueños tienen pasaporte norteamericano; Puerto Rico es más pobre que cualquier estado de Estados Unidos y 50.5 por ciento de su población radica en el continente, cifra que es necesario matizar (Duany, 2002 a), dado que la migración puertorriqueña puede considerarse internacional si se acepta que Puerto Rico es parte de América Latina y es migración interna si se asume que la isla forma parte de Estados Unidos. En este caso, no es excepcional, ya que este proceso de marcada migración interna también se da en otros estados de la Unión Americana.

El Salvador es un caso extremo porque una proporción muy alta de su población (16.4 por ciento) vive fuera del país, es decir, se trata de una migración masiva. No obstante, es necesario mencionar que muchos países caribeños con procesos de independencia recientes tienen muy altos niveles emigratorios: Grenada (69.4 por ciento); Surinam (55.8 por ciento); Dominicana (54.1 por ciento); Barbados (42 por ciento); Jamaica (39.1 por ciento); Trinidad y Tobago (27.7 por ciento), y Belice (21.9 por ciento) (Banco Mundial, 2008). La situación de muchos de los pequeños países caribeños es dramática en términos migratorios y es el resultado directo de un sistema de expoliación colonial que duró varios siglos y luego los dejó abandonados a su suerte.

Finalmente, hay que señalar que las remesas en América Latina han afectado la balanza de pagos de muchos países, estimulado el crecimiento del mercado interno e incrementado el bienestar de las familias que tienen migrantes y reciben dinero. El volumen total de las remesas aproximado para América La-

tina y El Caribe en 2006 fue de 234 mil millones de dólares, de los cuales 180 mil provenían de Estados Unidos y 54 mil del resto del mundo (BID, 2007).

Procesos migratorios transoceánicos

Los procesos migratorios transoceánicos son aquellos que se dirigen hacia otros países fuera del continente americano. En muchos casos, forman parte de los procesos que se conocen como “sur-norte”, que se le añade el adjetivo de “global” para salvar el evidente escollo geográfico. Es un poco complicado visualizar como migración sur-norte la que se da entre Brasil y Japón, por ejemplo. Pero, más allá de la geografía, tampoco es muy evidente o marcada la asimetría entre países. Y, ciertamente, el económico no es el único factor que explica esos desplazamientos. Por eso preferimos calificar esta migración como transoceánica, porque así se llamaban los procesos migratorios que se dirigían hacia el continente americano. Lo que sucede ahora es que se ha revertido el proceso.

Detrás de la emigración transoceánica han comenzado a emerger otros factores que explican el proceso, como las relaciones históricas coloniales, las historias migratorias particulares, los derechos de las diversas generaciones de migrantes, los acuerdos bilaterales, las políticas migratorias que favorecen la migración de acuerdo con el criterio de etnicidad. En efecto, en América Latina se destacan dos lugares de destino para la migración transoceánica: Europa y Japón.

La migración latinoamericana a Europa es un fenómeno nuevo que se aceleró a partir de la última década del siglo xx. Los ciudadanos de varios países de América Latina no requerían visa para ingresar a Europa. Aquellos que la requerían, como los peruanos, utilizaban otras rutas, como Holanda, para ingresar a Europa y desde ahí desplazarse a España o Italia. En realidad es un fenómeno focalizado en algunos países: Ecuador,

CUADRO 5. Principales lugares de destino de la migración latinoamericana en Europa con permiso de residencia, 2004 y 2005

País	Migración de América Latina	Otras nacionalidades	América Latina (porcentaje)	Total
Alemania	93 760	6 107 491	1.5	6 201 251
Francia	46 662	6 107 491	1.4	3 263 186
España	1 064 916	1 956 892	35.2	3 021 808
Italia	204 826	2 022 741	9.2	2 227 567
Inglaterra	112 781	2 628 607	4.1	2 741 388
Portugal	56 422	3 12 855	15.3	369 297

Fuente: Padilla y Pexioto (2007).

Colombia, República Dominicana, Argentina, Perú y, en menor medida, Bolivia, Cuba y Brasil (Anguiano, 2002). México y Centroamérica prácticamente no envían migrantes a España e Italia, y del Caribe sólo salen hacia España dominicanos (6.6 por ciento) y cubanos (5.5 por ciento) (Padilla y Pexioto, 2007; Bonifazi y Ferruza, 2006).

Los países de destino también son específicos: España, Italia y Portugal, lo que tiene que ver sin duda con el idioma y las relaciones históricas y migratorias de esos países con la región latinoamericana y caribeña. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro 5, la migración latinoamericana tiene poco peso en la Unión Europea. La excepción es España, pero incluso en ese caso la emigración legal representa sólo una tercera parte del total de migrantes.

Como suele ocurrir, las cifras de inmigrantes legales subestiman la población total, dado que existe una proporción de inmigrantes indocumentados que podría afectar las cifras. Pero

también es cierto que en España, Italia y Portugal se han llevado a cabo varios programas de regularización, lo que ha hecho que los migrantes empiecen a figurar en las bases de datos oficiales como migrantes legales (Padilla y Pexioto, 2007). Por otra parte, hay población de origen latinoamericano que tiene la nacionalidad o doble nacionalidad y de esa manera escapa a la contabilidad de migrantes. Según Valls y Martínez (2006), en el momento en que realizaban su investigación la población latinoamericana indocumentada representaba cerca de 50 por ciento de la que estaba regularizada. En España el cálculo se puede realizar comparando los permisos de residencia y el “padrón continuo” en el que todos los migrantes suelen registrarse porque les da acceso a una serie de beneficios, como el acceso a la seguridad social.

La distribución por sexo de la migración latinoamericana está equilibrada, salvo en los casos de República Dominicana y Brasil, que tienen altas proporciones de mujeres: 69 y 70 por ciento, respectivamente. La inserción laboral sigue el patrón tradicional en migrantes que provienen de sectores populares: hombres en la industria de la construcción y la agricultura, y mujeres en el trabajo doméstico y la hotelería (Valls y Martínez, 2006).

Aunque todos los países latinoamericanos tienen migrantes en España, se destacan los de América del Sur (88.8 por ciento). Los flujos más importantes son los de Ecuador (35.3 por ciento), Colombia (21.1 por ciento), Perú (8.5 por ciento), Argentina (8.2 por ciento), República Dominicana (5.5 por ciento) y Bolivia (4.9 por ciento) (Padilla y Pexioto, 2007).

El argumento de España para explicar ese incremento es que la migración latinoamericana resultó “favorecida” por las políticas migratorias de 1996 y que se dio un proceso de “sustitución étnica”, es decir, que se incentivó la inmigración europea y latinoamericana respecto de la de África del Norte y la Subsahariana (Valls y Martínez, 2006). Otros opinan que los procesos de regularización han provocado un efecto “llamada”, ya

CUADRO 6. Migrantes de origen latinoamericano con permiso de residencia, por región de origen en tres principales destinos europeos (cifras de 2004 y 2005)

Región	España	Portugal	Italia	Total
Centroamérica y México	20 461	386	11 599	32 446
Caribe (Cuba y República Dominicana)	98 339	690	2 630	125 059
Sudamérica	946 116	55 366	167 197	1 168 679
Total Latinoamérica	1 064 916	56 442	204 826	1 326 184

Fuente: Cálculo con base en datos de Padilla y Pexioto (2007).

que los indocumentados que no pueden acogerse a un programa de regularización esperan el siguiente.

Italia es el segundo país de destino de los migrantes latinoamericanos: Perú (23.8 por ciento), Ecuador (23.6 por ciento), Brasil (13.2 por ciento), Colombia (7.5 por ciento) y Argentina (7.0 por ciento). Llama la atención que Argentina ocupe sólo el quinto lugar, dada la intensa relación migratoria entre ambos países. Tres razones pueden explicar esa situación. En primer lugar, Argentina, a pesar de las crisis, no es un país de alta intensidad emigratoria como Perú, Ecuador y Colombia. En segundo lugar, muchos argentinos tienen doble nacionalidad y de ese modo aparecen ya como nacionales en los registros. Finalmente, muchos migrantes argentinos, aunque sean de origen italiano y obtengan la nacionalidad, prefieren instalarse en España, dada la facilidad del idioma. En España vivían 86 921 argentinos y sólo 14 360 en Italia.

En tercer lugar está Portugal, donde la mayoría de los inmigrantes latinoamericanos proviene de dos países: Brasil (88 por ciento) y Venezuela (6.0 por ciento). El predominio de la migración brasileña se explica por la antigua e intrincada relación

histórica, colonial y lingüística entre ambos países (Padilla y Peixoto, 2007). En el caso de Venezuela, porque hubo una emigración portuguesa importante en la década de 1960 durante el *boom* petrolero (Van Roy, 1987).

Además de Europa, se ha desarrollado otro flujo importante hacia Japón. Propiamente se trata de un reflujo, de la segunda y tercera generaciones de antiguos migrantes japoneses que llegaron a Brasil, Perú, Bolivia y otros países.

Conclusiones

Al concluir la primera década del siglo XXI América Latina y El Caribe participan en el escenario global de la migración internacional con un aporte aproximado de 30 millones personas, lo que representa 15 por ciento del total de los 191 millones de migrantes estimados a nivel mundial. A su vez los migrantes representan 5.5 por ciento del total de la población latinoamericana estimada en 523 millones de personas. Por otra parte, estos migrantes han optado principalmente por emigrar dentro del continente, 23.5 millones viven en Estados Unidos y 3.5 millones en distintos países de la región. Además, en épocas recientes, se han dirigido hacia Europa, donde viven dos millones, y hacia Japón, que acoge a poco menos de medio millón.

Las estimaciones sobre el número de migrantes indocumentados son una caja negra que debe ser analizada en cada caso concreto y no se puede generalizar. En muchos países las cifras censales incluyen indocumentados, como en Estados Unidos; en otros países los registros municipales incluyen migrantes irregulares, como en España, pero muchas veces estos datos no se actualizan o depuran. Por lo general las cifras de migrantes legales o registrados, subestiman a la población total, ya que no contabilizan a todos los migrantes indocumentados. No obstante, en muchas ocasiones, las cifras que ofrecen los medios informati-

vos, organizaciones no gubernamentales y representantes políticos suelen sobreestimar el monto de indocumentados.

En efecto, el total de migrantes en el mundo, según cálculos del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), es 214 millones personas en 2009, lo que significa 3.01 por ciento del total de la población mundial. Más aún, la inmensa mayoría de migrantes son legales (90.6 por ciento), la población de migrantes irregulares es de 20 millones, repartidos en dos áreas geográficas: 11.5 millones en Estados Unidos, ocho millones en Europa y medio millón en otros países del mundo.

La migración irregular es sin duda un problema serio para los migrantes que están en esa situación y para una docena de países receptores. Sin embargo, se percibe un rasero diferente cuando se juzga o califica a los trabajadores indocumentados y a los empleadores que contratan y explotan migrantes indocumentados. En muchos países ricos y desarrollados la situación laboral y las condiciones de vida de los trabajadores poco calificados y poco remunerados no sólo es cuestionable, sino inadmisibles.

La migración es un ejercicio de libertad, pero también es, en muchos casos, una necesidad, una búsqueda desesperada de una salida, una manera de huir de las condiciones de pobreza, marginación y sobreexplotación en los países y regiones de origen. Y a pesar de todos estos condicionantes los migrantes han demostrado históricamente una increíble solidaridad con sus familias y lugares de origen.

En 2005 se estimaba que llegaban a América Latina 48 mil millones de dólares (Fajnzylber y López, 2008), lo que la convertía en la región más importante en el mundo en cuanto a captación de "migradólares", de divisas que ingresan a las arcas nacionales de los países latinoamericanos y que son más importantes que la inversión extranjera directa y que los programas de apoyo para el desarrollo.

Las remesas tienen su contraparte en la austeridad de vida de los migrantes; el hacinamiento, las interminables horas de

trabajo, los dobles turnos y, obviamente, los trabajos más duros, riesgosos y mal pagados. La inmensa mayoría de quienes envían remesas ganan salarios mínimos, lo que coloca en una dimensión distinta su nivel de solidaridad con la familia y la comunidad de origen.

América Latina y El Caribe han quedado marcados por los flujos inmigratorios de millones de personas que llegaron de Europa, África, Asia, Oriente y Medio Oriente. El impacto social, económico, político y cultural de las migraciones forma ya parte sustantiva de la identidad de cada país y de la región en su conjunto. El balance final, después de más de un siglo de flujos migratorios hacia América Latina, es sumamente positivo. Es más, se podría decir que los procesos de integración de muy diversas nacionalidades en América Latina han sido no sólo fluidos, sino ejemplares. Y lo más sorprendente es que el proceso de integración se realiza sin participación de programas estatales, es la sociedad en su conjunto la que acoge y se adapta. Al mismo tiempo, la actitud de los inmigrantes de múltiples nacionalidades y la facilidad con que se adaptaron e integraron ha sido sorprendente.

Por su parte, la emigración latinoamericana es un fenómeno relativamente reciente. Se vislumbra que en el futuro se intensifiquen los procesos, se incorporen nuevos países y se diversifiquen los destinos. Hay procesos añejos y consolidados como el de México y Puerto Rico y procesos nuevos que han irrumpido con fuerza inusitada y se han hecho masivos en un par de décadas, como los casos de Ecuador y El Salvador. Hay procesos marcadamente unidireccionales, es decir, que se dirigen a un único destino, como los que se originan en México y Centroamérica en relación con Estados Unidos y, otros, donde se advierte una mayor diversificación de destinos como en El Caribe y América del Sur. Los migrantes latinoamericanos han conformado procesos migratorios donde coexisten flujos legales e indocumentados. Otros, hacen valer derechos basados en víncu-

los familiares, étnicos y generacionales con inmigrantes que llegaron a América Latina en épocas pasadas.

Salvo dos excepciones —Chile y Costa Rica—, América Latina oscila entre momentos de auge y periodos prolongados de crisis económica. La pobreza y la falta de oportunidades son un lastre generalizado que influye de manera directa e indirecta en los flujos migratorios. Pero también ha impactado de manera muy marcada la falta de oportunidades para los sectores medios. En países y regiones como México, Centroamérica y El Caribe son principalmente los sectores populares, obreros y campesinos los que se insertan en la dinámica migratoria. Por el contrario, en América del Sur son los sectores medios y medios bajos los que optan por la emigración. Aunque la emigración latinoamericana comprende ambos géneros, en algunos casos como Perú, Brasil y República Dominicana la presencia femenina es mayor.

Con todo, existen países donde la migración es moderada. Es el caso de Venezuela, que hasta la década de 1980 recibía inmigrantes y ahora, debido a causas políticas, ha empezado a expulsar población de los sectores altos y medios. Por su parte, Brasil, un gigante con más de 200 millones de habitantes, recién ha empezado a generar flujos emigratorios hacia Estados Unidos, Portugal y Japón.

La emigración latinoamericana a Estados Unidos sigue siendo la más importante en términos numéricos y la más dinámica, si se le compara con la migración intrarregional y la transoceánica, pero debido a las medidas restrictivas de la política migratoria norteamericana, en un futuro es posible que se modere el ritmo de crecimiento. Es probable, entonces, que aumente la migración transoceánica, debido a la migración transgeneracional y las oportunidades que ofrecen los países latinos de Europa, donde hay afinidad lingüística y cultural. Finalmente, la apertura y el libre tránsito, sin requerimientos de visa o pasaporte, en América del Sur y Centroamérica redundarán en un mayor flujo migratorio intrarregional.

Bibliografía

- Altamirano, Teófilo. 1992. *Éxodo. Peruanos en el exterior*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- _____. 1996. *Migración. El fenómeno del siglo*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Alverenga Venutolo, Patricia. 2000. *Trabajadores inmigrantes en la caficultura*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Cuadernos de Ciencias Sociales, núm. 116.
- Angell, Alan y Susan Carstairs. 1987. "The Exile Question in Chilean Politics", en *Third World Quarterly*: vol. 9, núm. 1, pp. 148-167.
- Anguiano, María Eugenia. 2002. "Emigración reciente a España: trayectorias laborales y movilidad ocupacional", en *Gaceta Laboral*. Venezuela: Universidad de Zulia, vol. 8, núm. 3, pp. 411-424.
- Anguiano, María Eugenia y Ana Paola Trejo. 2007. "Vigilante and Control at the U.S. Mexico Border Region. The New Routes of International Flows", en *Papeles de Población*, núm. 51, pp. 37-65.
- Balán, Jorge. 1988. "International Migration in Latin América: Trends and Consequences", en Reginald T. Appleyard (ed.), *International Migration Today*, vol. 1, pp. 210-259.
- Banco Mundial. 2008. *Migration and remittances*. Washington: Factbook.
- Bertone de Daguerre, Celia. 2003. "Migración boliviana, identidad y territorio. El barrio charrúa: de villa miseria a barrio étnico", en *Contribuciones Científicas*. Bahía Blanca, Argentina, pp. 71-78.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2007. *Las remesas como instrumento de desarrollo*. Washington.
- Bonifazi, Conrado y Angela Ferruzza. 2006. "Mujeres latinoamericanas en Italia: una nueva realidad del sistema de migraciones internacionales", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, núm. 32, pp. 169-177.
- Cardona, Ramiro. 1983. "Apuntes sobre la migración de colombianos a Venezuela", en Cardona, Ramiro y Sara Rubiano de Velásquez (eds.). *Migraciones Latinas y formación de la nación Latinoamericana*. Caracas: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, pp. 183-237.
- Cardona, Ramiro y Sara Rubiano de Velásquez (eds.). 1980. *El éxodo de colombianos. Un estudio de la corriente migratoria a los Estados Unidos y un intento para propiciar el retorno*. Bogotá: Ediciones del Tercer Mundo.
- Catanese, Anthony. 1999. *Haitians. Migration and Diaspora*. Oxford: West View.
- Cerrutti, Marcela y Alicia Maguid. 2007. "Inserción laboral e ingresos de los migrantes limítrofes y peruanos en el gran Buenos Aires", en *Notas de Población*, núm. 83, pp. 75-98.
- Chaney, Elsa. 1980. "América Latina en los Estados Unidos. Colombianos en Nueva York", en Cardona, Ramiro y Sara Rubiano de Velásquez (eds.). *El éxodo de colombianos. Un estudio de la corriente migratoria a los Estados Unidos y un intento para propiciar el retorno*. Bogotá: Ediciones del Tercer Mundo, pp. 192-263.
- Danler, Jorge y Carmen Madeiros. 1991. "Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia a la Argentina: patrones e impacto en las áreas de envío", en Patricia R. Pessar (ed.). *Fronteras Permeables. Migración laboral y movimientos de refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Planeta, pp. 220-235.
- Díaz-Briquets, Sergio. 1983. "Flujos, volúmenes y políticas diferenciales en las migraciones intrarregionales en Latinoamérica", en *Migraciones internacionales en las Américas*, núm. 4, Caracas: Centro de Estudios de Pastoral y Asistencia Migratoria, número 2, pp. 67-98.
- Díaz de Kuri, Martha y Lourdes Macluf. 1995. *De Líbano a*

- México. *Crónica de un pueblo emigrante*. México: Gráfica, Creatividad y Diseño.
- Duany, Jorge. 2002. *The Puerto Rican Nation on the Move: Identities on the Island & the United States*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- _____. 2002a. "Mobile Livelihoods: The Sociocultural Practices of Circular Migrants between Puerto Rico and the United States", en *Internacional Migration Review*, vol. 36, núm. 2, pp. 355-388.
- _____. 2004. "Between the Nation and the Diaspora. Migration to and from Puerto Rico", en Maura I. Toro, Morn y Marixa Alicea (eds.). *Migration and Immigration: A Global View*. Westport: Greenwood Press, pp. 177-196.
- _____. 2008. "The Nation and the Diaspora. The Multiple Repercussions of Puerto Rico Emigration". En prensa.
- Duany, Jorge, Luisa Hernández Angueira y César A. Rey. 1995. *El Barrio Gandul. Economía subterránea y migración indocumentada en Puerto Rico*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Durand, Jorge. 1986. "Circuitos migratorios en el Occidente de México", en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 2, núm. 2. París, pp. 49-67.
- _____. 1994. *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. México: Conaculta, Colección "Regiones".
- _____. 2006. "Los inmigrantes también emigran: la migración de retorno como corolario del proceso", en *Revista Interdisciplinaria da Movilidade Humana*, vol. xiv, núms. 26 y 27, pp. 167-189.
- Durand, Jorge y Douglas S. Massey. 2003. *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Durand, Jorge, Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado. 1999. "The New Era of Mexican Migration to the United States", en *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, pp. 518-536.
- Durand, Jorge, Edie Telles y Jennifer Flashman. 2007. "The Demographic Foundation of the Latino Population", en Martha Tienda and Faith Mitchell (eds.). *Hispanics and the Future of America*. Washington, D.C.: The National Academies Press, pp. 66-99.
- Egea Jiménez, Carmen, Vicente Rodríguez, José Antonio Nieto y Francisco Jiménez. 2005. *La migración de retorno en Andalucía*. Granada: Universidad de Granada.
- Fabila, Alfonso. 1945 a. *La tribu kikapoo de Coahuila*. México: Secretaría de Educación Pública (SEP).
- _____. 1945b. *Los indios yaquis de Sonora*. México: SEP.
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López. 2008. *Remittances and Development. Lessons from Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- García Canclini, Néstor. 2004. "El dinamismo de la descomposición: megaciudades latinoamericana", en Patricio Navia y Marc Zimermand (coords.). *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo orden mundial*. México: Siglo XXI, pp. 55-84.
- García, María Cristina. 2006. "Canada: a Northern Refuge for Central Americans", en Migration Information Source, en: <http://www.migrationinformation.org>. [13 de mayo de 2009].
- Gardiner, Harvey. 1979. *La política de inmigración del dictador Trujillo: estudio sobre la creación de una imagen humanitaria*. Santo Domingo: Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña.
- Gordillo, Gastón. 1996. "Entre el monte y las cosechas: migraciones estacionales y retención de fuerza de trabajo entre los tobos del oeste de Formosa (Argentina)", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 11, núm. 32, pp. 135-161.
- Grasmusk, Sherri. 1982. "Migration Within the Periphery: Haitian Labor in the Dominican Sugar and Coffee Industries", en *International Migration Review*, vol. 16, núm. 2, pp. 365-377.

- _____. y Patricia Pessar. 1991. *Between Two Islands. Dominican International Migration*. Berkeley: California University Press.
- Guarnizo, Luis. 1994. "Los Dominicanyorks: The Making of a Binational Society", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 533, pp. 70-86.
- Hamilton, Nora y Norma Stoltz Chinchilla. 2001. *Seeking Community in Global City. Guatemalans and Salvadorans in Los Angeles*. Philadelphia: Temple University Press.
- Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo y Alicia Torres (eds.). 2005. *La migración Ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso.
- Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS). 2000. *Micro datos del Censo de 2000*. Minnesota: Census Bureau.
- _____. 2004. "U.S. Interim Projections by Age, Sex, Race, and Hispanic Origin", disponible en: <http://www.census.gov/ipc/www/usinterimproj/>. [20 de abril de 2009].
- Johanson, Frédéric. 2006. "El "peligro amarillo" en México: la obsesión norteamericana frente a la inmigración japonesa en México a principios del siglo xx", en Ingrid Wehr (ed.). *Un continente en movimiento. Migraciones en América Latina*. Madrid: Iberoamericana, pp. 411-431.
- Jokisch, Brad. 2007. "Ecuador: diversidad en migración", en *Migration Information Source*. Migration Policy Institute (MPI).
- Kliksberg, Bernardo. 2001. *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*. Caracas: Imprenta Nacional. Colección "Debates", núm. 2.
- Lausent, Isabelle. 2000. *Sociedades y templos chinos en el Perú*. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú.
- Lesser, Jeffrey. 2006. "La negociación del concepto de nación en un Brasil étnico: los inmigrantes sirio-libaneses y nikkei y la reestructuración de la identidad nacional", en Ingrid Wehr (ed.). *Un continente en movimiento. Migraciones en América Latina*. Madrid: Iberoamericana, pp. 19-38.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Shiller. 2004. "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society", en *International Migration Review*, núm. 38, pp. 1002-1039.
- Maguid, Alicia. 2005. "La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias", en *Estudios migratorios latinoamericanos*, vol. 19, núm. 57, pp. 249-286.
- Mármora, Lelio. 1997. *Las políticas de migraciones internacionales*. Madrid: Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Alianza.
- Martínez Pizarro, Jorge. 2004. "Tendencias recientes de la migración internacional en América Latina y el Caribe", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 18, núm. 54, pp. 211-240.
- _____. 2005. *International Migration in Latin America and the Caribbean: a Summary View of Trends and Patterns*. Santiago: ECLAC [CEPAL] y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Masato, Nimón. 2002. "Inmigrantes Brasileños frente a políticas migratorias – A preserca dos Brasileiros no Japão", en Teresa Sales y María do Rosário R. Salles (orgs.). *Políticas migratórias. América Latina, Brasil e Brasileiros no Exterior*. Sao Pablo: Universidad Federal de San Carlos, pp. 162-196.
- Massey, Douglas, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González. 1987. *Return to Aztlán*. Berkeley: California University Press.
- _____, Jorge Durand y Nolan Malone. 2003. *Beyond Smoke and Mirrors*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Massey, Douglas S. et al. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at Century's End*. Oxford: Oxford University Press.
- Menjívar, Cecilia. 2000. *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrant Networks in America*. Berkeley: California University Press.

- Morimoto, Amelia. 1999. *Los japoneses y sus descendientes en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Mosquera Aguilar, Antonio. 1990. *Trabajadores guatemaltecos en México. Consideraciones sobre la corriente migratoria de trabajadores guatemaltecos estacionales a Chiapas*. México-Guatemala: Tiempos Modernos.
- Migration Policy Institute (MPI). 2008. *Migration Information Source, Data HUB. Migration, Facts, Stats and Maps*. Estados Unidos.
- _____. 2008a. *Migration Information Source. Global Data*. Estados Unidos.
- Nugent, Walter. 1996. "Demographic Aspects of European Migration Worldwide", en Dirk Hoerder y Leslie Page Mosh (eds.). *European Migrants. Global and local perspectives*. Boston: Northeastern University Press.
- Padilla, Beatriz y Joao Peixoto. 2007. "Latin American Immigration to Southern Europe", en *Migration Information Source*, MPI.
- Paerregaard, Karsten. 2005. "Contra viento y marea: redes y conflictos entre ovejeros peruanos en Estados Unidos", en Ulla Berg y Karsten Paerregaard (eds.). *El Quinto Suyu*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 97-129.
- Palazón, Fernando. 1996. "Latinoamericanos en España (1981-1994). Aproximación a un fenómeno migratorio reciente", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 11, núm. 32, pp. 179-210.
- Park, James. 1995. *Latin American Underdevelopment. A History of Perspectives in the United States, 1870-1965*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Pascual Morán, Vanessa y Delia Ivette Figueroa. 2000. *Islas sin fronteras. Los dominicanos indocumentados y la agricultura en Puerto Rico*. Santo Domingo: Caribbean Institute and Study Center for Latin America (CISCLA). Serie "Monográfica", núm. 5.
- Passel, Jeffrey S. 2005. *Unauthorized Migrants: Number and Characteristics. Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center.
- Pedraza, Silvia. 2007. *Political Disaffection in Cuba's Revolution and Exodus*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pellegrino, Adela. 1989. *Migración internacional de latinoamericanos en las Américas*. Santiago: CELADE-Universidad Católica Andrés Bello.
- _____. 2001. *Migrantes latinoamericanos y caribeños*. Montevideo: CEPAL-CELADE.
- Pew Hispanic Center. 2008. *Factsheet Statistical Portrait of the Foreign Born Population in the United States 2006*, en: <http://pewhispanic.org>. [21 de marzo de 2009].
- _____. 2008a. *Statistical Portrait of Hispanic in the United States, 2006*, disponible en: <http://pewhispanic.org> [13 de abril de 2009].
- Piore, Michael. 1979. *Bird of Passage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poitras, Guy. 1990. *The Ordeal of Hegemony. The United States and Latin America*. San Francisco: Westview Press.
- Portes, Alejandro. 1999. "Immigration Theory for a New Century: some problems and opportunities", en Charles Hirschman, Philip Kasinitz and Josh DeWind (eds.). *The Handbook of International Migration: The Americans Experience*. Nueva York: Russell Sage Foundation, pp. 21-33.
- Portes, Alejandro. 2007. "Un diálogo Norte-Sur: El progreso de la teoría en el estudio de la migración internacional y sus implicaciones", en Marina Ariza y Alejandro Portes (coords.). *El país transnacional, migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), pp. 15-40.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2009. *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando Barreras. Movilidad y desarrollo humano*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Reid, Gerald F. 2007. "Illegal Alien? The Immigration Case of Mohawk Ironworker Paul K. Diabo", en *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 151, núm. 1, pp. 61-78.
- Reimers, David M. 1992. *Still the Golden Door*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rosero Bixby, Luis, Gilbert Brenes Camacho y Mario Chen Mok. 2002. "Fecundidad diferencial de inmigrantes nicaragüenses a Costa Rica", en *Notas de Población*. Santiago: vol. xxix, núm. 74, pp. 27-49.
- Sabatini, Francisco y Guillermo Wormald. 2005. "Santiago de Chile bajo la nueva economía (1980-2000)", en Alejandro Portes, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (eds.). *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo libros, pp. 217-298.
- Sassone, Susana. 2004. "Las condiciones de movilidad de los ciudadanos en el Mercosur: hacia la reconfiguración de las territorialidades fronterizas", en *L'Ordinaire Latino Americaine*, núm. 196, pp. 49-62.
- Sassone, Susana, Olga Marisa Owen y Judith Corinne Hughes. 2004. "Migrantes bolivianos y horticultura en el Valle Inferior del Río Chubut: transformaciones del paisaje agrario", en Alfonso Hinojosa (comp.). *Migraciones internacionales, visiones de Norte y Sudamérica*. La Paz: Plural Editores, pp. 231-265.
- Takenaka, Ayumi. 2005. "Nikkeis y peruanos en Japón", en Ulla Berg y Karsten Paerregaard (eds.). *El Quinto Suyu*. Lima: IEP, pp. 206-225.
- Tarrius, Alain. 2000. "Leer, describir, reinterpretar las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de "territorio circulatorio" los nuevos hábitos de la identidad", en *Relaciones*, Zamora: El Colegio de Michoacán (COLMICH), vol. 21, núm. 83, pp. 39-66.
- United Nations. 2008. *World Population Prospects*. Nueva York: United Nations Publications.
- Van Roy, Ralph. 1987. "La población clandestina en Venezuela: resultados de la Matrícula general de extranjeros", en *Migraciones internacionales en las Américas*, núm. 2. Caracas: Centro de Estudios de Pastoral y Asistencia Migratoria, pp. 47-66.
- Valls, Andreu Domingo y Rosana Martínez. 2006. "La población latinoamericana censada en España en 2001: un retrato sociodemográfico", en *Papeles de Población*, núm. 81, pp. 99-127.
- Vannini, Marisa. 1983. "Panorama histórico de la presencia de italianos en Venezuela desde el siglo XIX", en *Migraciones latinas y formación de la nación latinoamericana*. Caracas: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, pp. 297-310.
- Vargas, Patricia. 2005. "Bolivianos, paraguayos y argentinos en la obra. Significado y expresión de la identidad étnica de los trabajadores de la construcción en Buenos Aires", en *Estudios migratorios latinoamericanos*, vol. 19, núm. 57, pp. 287-305.
- Vior, Eduardo. 2006. "Los bolivianos en Buenos Aires fortalecen la democracia: Derechos Humanos, inmigración y participación democrática", en Ingrid Wehr (ed.). *Un continente en movimiento: migraciones en América Latina*. Madrid: Iberoamericana, pp. 432-449.
- Wright, Thomas y Rody, Oñate Zúñiga. 2007. "Chilean Political Exile", en *Latin American Perspectives*, 155, vol. 34, núm. 4, pp. 31-49.
- Zolberg, Aristide. 1989. "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World" en *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3. Special Silver Anniversary Issue: International migration: an assessment for the 90's, pp. 403-430.

II. Flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos

Érika Ruiz Sandoval

Introducción

La migración¹ es un fenómeno transnacional, ya que tiene una dimensión internacional por su naturaleza –difícilmente puede pensarse en algo más global que el movimiento de personas–, pero también una de carácter nacional, ya que su regulación históricamente ha estado a cargo de los gobiernos de los Estados soberanos. En su dimensión internacional, la migración ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia en la agenda Norte-Sur y, por su complejidad, supera las capacidades incluso de los llamados *global players*, como Estados Unidos o la Unión Europea (UE),² principales receptores de flujos migra-

¹ En general, se utilizarán el término *migración* y sus derivados en lugar de los de *inmigración* y *emigración* para hablar del fenómeno en su conjunto, entendido como un proceso mucho más complejo que la simple entrada o salida de personas de un territorio, en el que confluyen múltiples causas que pueden catalogarse como factores de atracción –principalmente laborales y sociales– y factores de expulsión –como la crisis generalizada de expectativas de futuro.

² Los términos Unión Europea, Europa y sus derivados son equivalentes, salvo cuando se especifique otra cosa. Se refieren a los 27 Estados miembros de la Unión Europea –Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia– y a las principales instituciones comunitarias –Comisión Europea, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo.

torios provenientes del Sur, incluidos los que tienen como origen América Latina y el Caribe.

¿Cuáles son las semejanzas y diferencias entre Estados Unidos y la UE respecto al tratamiento del fenómeno migratorio latinoamericano de la última década y media? La elección de esta pregunta tiene que ver con que la mayor parte de la literatura académica sobre las relaciones entre Europa y Estados Unidos no incorpora a América Latina en el análisis de las relaciones transatlánticas (Bodemer *et al.*, 2002), aun cuando el llamado “triángulo atlántico” es una herramienta conceptual útil para el estudio de los vínculos entre el continente europeo y el americano. Por otra parte, desde que Robert Kagan publicó en el verano de 2002 su artículo “Power and Weakness” (*Policy Review*, 2002) sobre la relación Europa-Estados Unidos, se han escrito múltiples textos sobre las relaciones transatlánticas que tratan de explicar las diferencias entre europeos y estadounidenses. Sin embargo, son muy pocos los análisis que realmente hacen estudios comparados entre Europa y Estados Unidos, y menos aún los que hacen una revisión sistemática de la conducta de uno y otro polo de poder respecto a temas concretos de la agenda internacional o que toman en consideración los efectos que tiene –o no– la supuesta brecha transatlántica en otras regiones del mundo (Ginsberg 2001; Barbé 2005).³ Por eso, en este texto se busca encontrar cuáles han sido las semejanzas y diferencias en las políticas migratorias de europeos y estadounidenses a la luz de la llegada masiva de migrantes latinoamericanos durante la última década y media.

En el caso de la relación Estados Unidos-América Latina, el tema de la migración es uno que cada vez se vuelve más complejo e importante; primero, porque son muchos los latino-

³La excepción que confirma la regla es el texto de Roy H. Ginsberg. Sin embargo, Ginsberg se limita a los “grandes temas” de la agenda internacional, como el conflicto en la ex Yugoslavia o el proceso de paz en Medio Oriente.

americanos que se desplazaron –y lo siguen haciendo, aunque con mayores dificultades– a territorio estadounidense, su destino natural, ante la falta de opciones en sus lugares de origen, sin importar el aumento y endurecimiento de las medidas de control fronterizo establecidas desde la década pasada y reforzadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S). Las reformas económicas basadas en el Consenso de Washington que se llevaron a cabo en América Latina durante los años ochenta y noventa no sólo no detuvieron el flujo de migrantes hacia Estados Unidos, sino que quizá sean la causa misma de ese incremento en los flujos –el caso de México tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puede considerarse paradigmático en este sentido.

Segundo, hay que tomar en consideración que, dado el volumen y la persistencia de los flujos provenientes de América Latina y el Caribe, sobre todo a partir de la década de 1980, el número de personas de origen latinoamericano –ciudadanos o no– que forman parte ya del panorama estadounidense es muy significativo. Los llamados latinos o hispanos son ya la primera minoría en Estados Unidos y paulatinamente adquieren más poder político y económico, lo que sin duda tiene –y tendrá– un enorme impacto en la política estadounidense en general y, probablemente, también en la política migratoria, tan necesitada de una reforma integral. Esto también tiene consecuencias en el espectro más amplio de las relaciones exteriores de Estados Unidos con sus vecinos del sur.

Finalmente, el envío de remesas se ha vuelto un rasgo permanente de la relación entre Estados Unidos y América Latina y son muchos los países de la región que dependen de los flujos que envían los migrantes. Asimismo, las remesas han abierto la puerta a un nuevo mercado y a nuevos enfoques en el ámbito de la cooperación, y han fortalecido, aún más si cabe, los vínculos que existen entre Estados Unidos y América Latina. No obstante, dadas las limitaciones de espacio de este análisis, el

tema de las remesas y sus efectos en las comunidades de origen se tocará sólo de manera tangencial. A pesar de lo anterior, el tema migratorio sigue sin ser sujeto de acuerdos formales entre Estados Unidos y sus socios latinoamericanos, con excepción de lo relacionado con las remesas. Para Estados Unidos, el tema migratorio sigue siendo uno de carácter interno –tremendamente volátil en épocas electorales– y, por tanto, no es parte realmente de la agenda de sus relaciones exteriores ni en el ámbito hemisférico ni en el bilateral, o al menos se le da un trato *sui generis*.

En las relaciones UE-AL, la migración de latinoamericanos hacia los Estados miembros es quizás uno de los principales problemas transnacionales que merecen la atención de ambas regiones y está vinculado, directa o indirectamente, con los problemas principales de la región latinoamericana que tanto preocupan a los europeos, particularmente la desigualdad en la distribución del ingreso. No obstante, la migración es un tema de reciente y tímida aparición en la agenda birregional, aunque ya se haya presentado el primer gran desacuerdo público entre europeos y latinoamericanos, producto de la aprobación de la Directiva de Retorno por parte del Parlamento Europeo.

Esto se debe a varios factores: primero, los flujos de latinoamericanos que emigran a Europa son relativamente nuevos en comparación con los que históricamente han llegado a Estados Unidos y, aunque éstos han aumentado exponencialmente, no son comparables aún con aquellos que llegan a Europa provenientes de otras regiones. Segundo, los flujos latinoamericanos se han concentrado en un puñado de Estados miembros, particularmente los del sur europeo, como España, Portugal, Italia y Grecia, países cuyas economías podían absorber y necesitaban este tipo de mano de obra durante su reciente fase de auge y con los que, además, los latinoamericanos tienen importantes afinidades culturales. Tercero, la Unión Europea no es un actor internacional unitario todavía y, más importante aún, no tiene una política migratoria común, a pesar de haber eliminado las

fronteras internas entre sus miembros, lo que hace que el fenómeno migratorio esté en manos de gobiernos que, a diferencia del estadounidense, tienden a cambiar de política migratoria todo el tiempo. Incluso, puede decirse que la política migratoria en Europa es todavía más compleja debido a que no sólo están formulándola las localidades, las provincias y los Estados, sino también las instituciones europeas, dado el esquema de gobernanza multinivel que prevalece en la UE.

Aunque su estudio en paralelo permite ver las similitudes y diferencias entre ambos actores e incluso extraer valiosas lecciones de la experiencia del uno para el otro, es evidente que los flujos migratorios latinoamericanos tienen un impacto muy distinto en Europa respecto al que tienen en Estados Unidos, y quizá no se considere que ésta sea una comparación equitativa. Para algunos observadores quizá sería más adecuado usar para el caso europeo la población de origen norafricano o subsahariano, por ejemplo. Sin embargo, se ha elegido el caso de la migración latinoamericana a Europa debido a su enorme crecimiento en la última década y media y a los aún escasos análisis que se han realizado sobre el tema hasta ahora. Además, debido a las características de estos flujos, tanto en Estados Unidos como en Europa tienen menos problemas de asimilación y son más “tolerados” que los que tienen flujos provenientes del mundo islámico, por ejemplo, lo que limita el número de variables a considerar, sobre todo respecto a las consecuencias de la llegada de estos flujos para los países de acogida.

Una visión global del fenómeno migratorio

La migración, sobre todo del sur subdesarrollado al norte industrializado, ha crecido exponencialmente en la última década. Se calcula que, en 2009, unos 200 millones de personas, es decir, 3 por ciento de la población mundial residía fuera de su país de nacimiento (ONU, 2009). Al tema de la magnitud

de los flujos migratorios hay que añadir sus efectos –positivos y negativos– en todos los aspectos políticos, económicos y sociales tanto de los países expulsores como de los países receptores. Entre éstos cabe destacar los relativos a los derechos humanos y las oportunidades económicas; la falta de mano de obra y el desempleo; la “fuga de cerebros” o la “ganancia de cerebros”, según sea el caso; las diásporas, la multiculturalidad y la integración; la aplicación de la ley y el tráfico de personas; el aumento del comercio y la inversión (cit. en Dade, 2004: 2);⁴ y la seguridad humana y la seguridad nacional.

Respecto a esta última área, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) –y también los del 11 de marzo de 2004 (11-M) y del 7 de julio de 2005 (7-J)–, la migración se ha visto subsumida en las agendas de seguridad interna e internacional, lo que ha robado al flujo de personas su naturalidad como fenómeno humano e histórico (IMR, 2002: 5-6; Pellerin, 2004; Triandafyllidou, 2005). Infelizmente, esto ha limitado y dificultado la presentación de propuestas e iniciativas de diálogo y cooperación que permitan una mejor gestión de los flujos migratorios entre países en vías de desarrollo y el mundo industrializado. Y, peor aún, la inclusión de la migración en las agendas de seguridad interna en los países receptores ha enrarecido el clima político, haciéndolo cada vez más hostil para los migrantes (Guibernau, 2005; Navarro y Safont, 2005), aunque, paradójicamente, sea el mundo desarrollado el que necesita de la mano de obra migrante para garantizar su estabilidad y crecimiento económicos, e incluso su misma preservación demográfica (Cañas, 2004).

⁴ Por ejemplo, Michael Szonyi afirma que un aumento de 10 por ciento en la migración hacia Estados Unidos aumentará las exportaciones y las importaciones hacia y desde el país de origen en 8.3 y 4.7 por ciento, respectivamente. Cit. en Carlo Dade, 2004. “Transnationalism, Foreign Assistance, Domestic Communities: New Opportunities and New Challenges for Canada and the United States”, en *FOCALpoint*, Special Edition on Migration, marzo, p. 2.

Cabe destacar que tanto Estados Unidos como la Unión Europea tienen institucionalmente vinculadas sus políticas migratorias al crimen. En el caso de Estados Unidos, la absorción del *Immigration and Naturalization Service* (INS) por parte del *Department of Homeland Security* (DHS) es equivalente a conectar institucionalmente los temas de migración y seguridad. En el caso de Europa, hay que recordar que la Unión Europea creó dos grupos en los años ochenta –el grupo Trevi, en el que los ministros de Justicia e Interior discutían temas de cooperación policiaca, incluido el terrorismo; y el Grupo Ad Hoc sobre Asilo e Inmigración, en el que los mismos ministros se reunían informalmente para discutir la armonización de las políticas de asilo e inmigración (Faist, 2002: 7-14)–. Ambos grupos fueron los precursores del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y demás mecanismos institucionales de la UE para tratar con estas áreas. Estas conexiones institucionales mandan señales ambiguas sobre la naturaleza de la migración a los políticos populistas y también al público en general.

Por su parte, quienes emigran de los países del mundo en desarrollo lo hacen ante la necesidad imperiosa de garantizar su supervivencia y la de sus familias, las que desde luego no les garantizan sus propios Estados, muchas veces considerados “frágiles” o “fallidos” ante su incapacidad para hacer frente a las crisis políticas, económicas y sociales recurrentes, y para proveer incluso las mínimas condiciones de vida a sus poblaciones. Empero, es importante subrayar que la migración internacional no nace de la falta de crecimiento económico y desarrollo, sino del desarrollo en sí. Los países que más población expulsaron en la última década y media son todos países en vías de desarrollo, como México, las Filipinas, China, Vietnam, Ecuador, Bolivia y Colombia. Sin embargo, cabe destacar que aunque los principales países expulsores pertenecen al mundo en desarrollo, las tasas y los niveles de migración de esos países no están asociados con el crecimiento de la población o con la presión

demográfica, y también que los migrantes no provienen de los lugares más pobres y menos desarrollados. Con excepción de algunas fuentes de refugiados, los migrantes internacionales tienden a ser originarios de países cuyas economías están creciendo rápidamente y en donde las tasas de fertilidad están decreciendo como resultado de su incorporación a las redes globales de comercio (Massey *et al.*, 1998). Además, es consecuencia natural de procesos de integración políticos, económicos y sociales más amplios que ocurren a través de las fronteras. Y, por último, los migrantes se desplazan en respuesta a una demanda de mano de obra fuerte y persistente en las economías desarrolladas.

Una vez en los países de acogida, los migrantes, tengan o no la documentación necesaria para permanecer en ellos, procurarán conseguir trabajo para enviar a sus países de origen parte de lo que ganan para el sostenimiento de sus familias. Las remesas son parte integral del fenómeno migratorio, y la perspectiva de contar con esos fondos una razón de peso para emigrar. Debido al crecimiento de la migración internacional, los flujos de remesas a nivel mundial alcanzaron niveles inéditos en 2008, ubicándose en 336 mil millones de dólares (Ratha, Mohapatra y Silwal, 2010). Estos recursos tienden a utilizarse para cubrir necesidades básicas, es decir que se dedican casi exclusivamente al consumo, y rara vez se invierten en proyectos productivos. Por eso, por sí mismas no pueden considerarse la panacea para garantizar el desarrollo de los países del sur en el largo plazo, pues no pueden resolver los problemas de fondo que motivan la migración. Las remesas son apenas instrumentos paliativos, particularmente si no van acompañadas de políticas –tanto en el país de origen del migrante como en el de acogida– que faciliten y abaraten su envío, y potencien su impacto en la comunidad receptora. Para algunos, incluso, pueden tener efectos distorsionadores y agravar tanto las condiciones de desigualdad como la dependencia económica de los flujos provenientes del

extranjero de los Estados que las reciben (Conapo, 2002; Cortina *et al.*, 2005; Martin, 2001; Solimano, 2003).

En cuanto a las políticas migratorias prevalecientes, en el siglo XXI todos los países se enfrentan a una paradoja posmoderna: a la vez que la economía global libera fuerzas muy poderosas que producen flujos de migrantes más grandes y más diversos de los países en desarrollo (penetración de mercados y las transformaciones estructurales asociadas), también crea condiciones dentro de los países desarrollados que promueven la aplicación de políticas migratorias restrictivas (mayor desigualdad y desempleo segmentado). La pregunta central entonces es ¿qué conjunto de fuerzas prevalecerá en el futuro: las que promueven la restricción de la migración internacional o las que promueven su expansión?

Las políticas migratorias de los países receptores pueden dividirse en tres categorías básicas (Thielemann, 2004): las que afectan a los trabajadores migrantes; las que afectan a los refugiados, y las que afectan a los residentes permanentes. En términos de política burocrática, las políticas migratorias dirigidas a la mano de obra generalmente se determinan en un ambiente clientelar, en el que los grupos de interés de carácter económico (empleadores y trabajadores) presionan a los funcionarios públicos para que la política resultante no afecte sus intereses (Freeman, 2004). Esta negociación regularmente se hace tras bastidores, a espaldas del público en general. En contraste, en el caso de la migración permanente el debate tiene lugar en la arena pública, donde los intereses de los políticos, los legisladores y los ciudadanos ordinarios pesan mucho más que aquéllos de los burócratas y los grupos de interés.

Hay que recordar que la mayoría de los ciudadanos de cualquier parte del mundo naturalmente tiende a ser, cuando menos, ligeramente xenófoba y hostil frente a la migración. También hay pequeños grupos de ciudadanos organizados que se oponen a la migración en términos ideológicos, como parte de

un compromiso con el crecimiento nulo de la población o con la reducción de las presiones al medio ambiente, que tienen la capacidad de influir en el debate. Los ciudadanos comunes, en cambio, están poco organizados y son políticamente apáticos, lo que permite que las políticas migratorias sean determinadas por los grupos de interés que están bien financiados y bien organizados, y que operan a través de los canales burocráticos. Pero durante periodos de alta migración, sueldos estáticos y desigualdad creciente, el público se inquieta, y algunos políticos inevitablemente se aprovechan de la situación para movilizar a los votantes, lo que termina por politizar el proceso de formulación de la política migratoria y lo lleva de la política clientelar al terreno de la política pública.

Entre 1945 y 1975 las políticas migratorias en los países de acogida reflejaron las condiciones políticas y económicas pre-valetientes. El rápido crecimiento económico, la disminución de la desigualdad y las tasas relativamente bajas de movimiento internacional de población en buena medida mantuvieron el tema migratorio fuera de la agenda pública, y en la mayoría de los países desarrollados la política migratoria se formuló básicamente por medio de las políticas clientelares de negociación entre burócratas y los grupos de interés. En consecuencia, la política migratoria se basó en programas de trabajo temporal y la admisión de refugiados políticos. En cambio, a partir de 1975, conforme ha aumentado el volumen de la migración, la presencia de migrantes se ha vuelto más permanente, el crecimiento económico se ha ralentizado, y la desigualdad salarial ha aumentado, la formulación de las políticas migratorias ha pasado progresivamente de la arena burocrática a la pública, y de la política clientelar a la política electoral.

La politización de la política migratoria crea dilemas importantes para los partidos políticos, porque los intereses que favorecen y se oponen a la migración no tienden a alinearse nítidamente según las líneas partidistas, a no ser que se trate de

partidos de extrema derecha. En un lado están los grupos de interés particulares, tales como los empleadores, los *lobbies* étnicos y los grupos humanitarios y libertarios que están en favor de la migración; en el otro, los políticos nacionalistas, los ambientalistas, el público en general y los sindicatos que se oponen a la migración. No hay que olvidar que ambos lados deben operar con el telón de fondo de la globalización, que fomenta el movimiento internacional. Dadas estas alianzas, Cornelius, Martin y Hollifield (1994) han destacado el surgimiento de dos tendencias comunes a todo el mundo desarrollado: una convergencia en los instrumentos de política elegidos para controlar la migración, y una brecha cada vez mayor entre las metas alcanzadas por estos instrumentos y los resultados reales de la migración.

En años recientes, a pesar del aumento en las políticas restrictivas, virtualmente todos los países desarrollados han terminado por aceptar un gran número de migrantes “no deseados”. Aunque la mayoría de los países ha establecido políticas formales para prevenir la entrada y el establecimiento de los migrantes, los Estados liberales democráticos se han encontrado con limitaciones importantes a su capacidad de aplicar estas políticas. Entre éstas, primero está la economía global en sí, la cual está fuera del control de los gobiernos nacionales por separado, pero genera transformaciones estructurales y desata fuerzas socioeconómicas que tienden a promover movimientos poblacionales internacionales a gran escala que terminan por afectarles.

En segundo lugar está el orden constitucional interno de las democracias liberales, el cual, reforzado por el surgimiento de un régimen universal de derechos humanos que protege los derechos de los migrantes, dificulta que las élites políticas den respuesta a las preocupaciones raciales o étnicas de sus ciudadanos, en lo que se conoce como “la paradoja liberal” (Reitz, 2002; Freeman, 2004). Aunque las políticas basadas en estos derechos han tomado diferentes formas en distintos países, el efecto neto ha sido similar en las democracias liberales: cada vez se otorgan

más derechos civiles a los migrantes, resultado que mina significativamente la capacidad de los Estados para controlar la migración. Como destacan Cornelius, Martin y Hollifield (1994: 10), “es la confluencia de *mercados y derechos* lo que explica buena parte de las dificultades contemporáneas que enfrentan los controles migratorios en Europa y Estados Unidos” (énfasis en el original). Habría que agregar un matiz a estas observaciones: a partir del 11-S, y en aras de la seguridad, los gobiernos occidentales han estrechado el régimen de libertades. Los efectos de estas medidas empiezan a verse, y claramente han tenido un impacto en el control de la migración internacional.

Una tercera limitación a la restricción de la migración es la existencia de un poder judicial independiente en la mayoría de las democracias representativas, poder que está más allá de las presiones políticas a las que deben responder los políticos elegidos en las urnas. Cada vez más, los migrantes y sus partidarios recurren a las cortes para combatir las políticas restrictivas establecidas por las ramas legislativa y ejecutiva, pues la aparición de una doctrina liberal de derechos humanos no es suficiente para proteger los derechos de los migrantes y parar en seco los esfuerzos gubernamentales para restringir su llegada (Castillo, 2005).

Frente a una presión pública creciente para controlar la migración, pero sabiendo que las causas originarias de la migración internacional están más allá de su control, pues son parte de las fuerzas de la economía global, y con las políticas formales de restricción cada vez más cuestionadas moral y judicialmente, en muchos países desarrollados los políticos terminan por recurrir a instrumentos simbólicos para crear la ilusión de control (Massey, 2005a). Las políticas represivas como la vigilancia fronteriza vigorosa, hostilizar burocráticamente y restringir el acceso a los servicios sociales a los migrantes pueden ser efectivas o no —generalmente no lo son—, pero todas tienen un propósito político importante: son visibles, concretas y generalmente populares entre los votantes. Las acciones restrictivas

permiten a los funcionarios públicos aparecer como políticos decididos, duros y fuertemente involucrados con el combate a la creciente oleada de migrantes, aunque en realidad tengan cada vez menos control sobre la intensidad, calidad y dirección de los flujos migratorios.

Supuestos erróneos

La mayoría de los políticos y de los ciudadanos en los países capitalistas desarrollados *creen que saben* por qué los migrantes quieren mudarse a su territorio: los niveles de vida son bajos en las sociedades que pasan por periodos de transformación estructural y altos en el mundo capitalista desarrollado, y al mudarse de una región a otra los migrantes esperan obtener una ganancia neta en su bienestar material. En términos prácticos, se asume que los migrantes hacen un cálculo costo-beneficio en el que sopesan los costos de mudarse, contra las ganancias —monetarias y de otro tipo— proyectadas de vivir y trabajar en un país desarrollado. Debido a que para la mayoría de la gente que no vive en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las ganancias esperadas superan a los costos, la elección racional sería migrar (Castles, 2004). Sin embargo, la realidad es más complicada de lo que este escenario simplista sugiere, lo que significa que la mayoría de los formuladores de política en el mundo actualmente está basando sus acciones en supuestos e ideas falsas.

El debate sobre la política migratoria frecuentemente se presenta como la disyuntiva entre fronteras cerradas y fronteras abiertas, entre el movimiento libre y sin obstáculos de migrantes y la imposición de limitaciones estrictas en su número y características. Sin importar si se dan cuenta o no, los funcionarios públicos generalmente se basan en el aparato conceptual de la economía neoclásica cuando piensan sobre la migración: ven un mundo lleno de millones de personas terriblemente po-

bres que, a no ser que se les impida por la fuerza o al menos se les desanime enfáticamente, seguramente tratarán de mejorar sus perspectivas de futuro mudándose a los países desarrollados. Cuando se pone en estos términos tan crudos, la necesidad de contar con una política migratoria estricta parece evidente en sí y, ante las herramientas conceptuales que ofrece la economía neoclásica, la única política realista es intentar elevar los costos y disminuir los beneficios de la migración. Ésta ha sido la lógica empleada por los formuladores de políticas tanto en Europa como en América del Norte en décadas recientes.

Sin embargo, hay una *tercera vía* entre los extremos de una frontera abierta y las restricciones draconianas al movimiento internacional. En vez de intentar desalentar la migración por medio de la represión unilateral –intentando detener los flujos que las políticas de comercio global fomentan– los formuladores de políticas pueden reconocer que la migración es una parte natural de la integración económica global y trabajar en marcos de cooperación internacional de distintos niveles para *manejarla más eficazmente*. De igual forma que los flujos de capital, materias primas y bienes se administran para el beneficio mutuo de los socios comerciales por medio de acuerdos e instituciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la migración laboral también puede manejarse cooperativamente para maximizar los beneficios y minimizar los costos, tanto para las sociedades expulsoras como para las receptoras (Doyle, 2004).⁵ En suma, la migración internacional debe reconocerse como una parte inextricable de la globalización económica y cobijarse bajo la égida de acuerdos multilaterales más amplios que regulan el comercio y la inversión.

⁵ El proceso podría empezar con conferencias internacionales sobre temas específicos –remesas, ciudadanía, reunificación familiar– diseñadas para construir consensos y llegar a acuerdos. Esta opción puede replicar el modelo de la OMC; es decir, llevando a cabo rondas sucesivas de negociación hasta llegar a acuerdos multilaterales específicos por tema.

La migración de latinoamericanos a Estados Unidos

Estados Unidos es el “país de la inmigración” por excelencia. Se define a sí mismo como la “tierra de la esperanza”, al que llega gente de todas partes del mundo en busca de una nueva vida, creyendo en la promesa de que ahí encontrará tolerancia política y religiosa, oportunidades para trabajar y criar a sus familias, y libertad y justicia para todos (Edgar, Meissner y Silva, 2004). De igual forma, a diferencia de Europa, se considera a sí mismo como el crisol (*melting pot*) proverbial, lo que implica que promueve el multiculturalismo y se asume naturalmente como un país compuesto por personas de distintos orígenes y culturas a las que, no obstante, les une entre sí el hecho de ser estadounidenses sin que por ello tengan que perder su identidad original.

Sin embargo, hay una brecha entre este discurso y la realidad. Hoy puede decirse que Estados Unidos atraviesa por una severa crisis migratoria. Por un lado, el país lleva tiempo en una fase periódica de alta inmigración. Esto ha derivado en un nuevo momento de pánico que se manifiesta de distintas formas, desde las acciones de los autodenominados “vigilantes” fronterizos dispuestos a disparar contra cualquier migrante indocumentado en la frontera entre México y Arizona, hasta los alegatos de los hospitales que afirman estar quedándose en la ruina por atender a los migrantes indocumentados y, desde luego, la recién aprobada ley en Arizona. En medio de esta conmoción, se debate entre aquellos que quieren terminar de una vez por todas con la migración indocumentada y la de los que quieren regularizar a esa población, sin que hasta el momento haya señales claras de si se quiere reformar la política migratoria estadounidense por completo o si se tiene alguna idea de cómo hacerlo.

Por otro lado, no pueden olvidarse los efectos que sobre la política migratoria existente –por cierto bastante restrictiva, al menos en el papel– tuvieron los atentados terroristas del 11-S. Poco después del colapso de las Torres Gemelas, se hizo eviden-

te que el gobierno de George W. Bush había decidido cambiar sus prioridades en materia de política migratoria respecto a la admisión de migrantes de cualquier parte del mundo, pero particularmente de los provenientes de México. Cabe recordar que ese país provee más de 60 por ciento de los migrantes que buscan trabajar en Estados Unidos y que el gobierno mexicano, como se explica *infra*, había intentado iniciar una negociación sin precedente para regularizar a los migrantes mexicanos que ya estaban en territorio estadounidense y aumentar el número de trabajadores de ese país que podían entrar a territorio estadounidense para satisfacer la demanda del mercado laboral en un momento en el que la economía de Estados Unidos experimentaba un importante *boom*.

Así pues, tras los atentados, el presidente Bush decidió dar un giro de 180 grados y concentrar sus energías en inspecciones más duras y controles más fuertes en la frontera para calmar la ansiedad producida en el ámbito de la seguridad nacional ante la perspectiva de que ocurrieran nuevos ataques terroristas. Todas las demás metas de política pública se subordinaron a ésta. Lo que es significativo de este cambio es que representó el fin de un periodo corto pero inusualmente favorable hacia la migración en Estados Unidos, una época destacable porque parecía que por fin iba a reconocerse que el país necesitaba más mano de obra no calificada y que México y otros países latinoamericanos podían proveerla.

Como el panorama migratorio estadounidense es extraordinariamente complejo, se ha considerado necesario circunscribirse al grupo más numeroso entre los latinoamericanos que arriban a territorio estadounidense; es decir, los mexicanos, y usar a este grupo como ejemplo para trazar las tendencias generales de la migración latinoamericana hacia Estados Unidos, porque, finalmente, buena parte de las medidas adoptadas en las últimas décadas fueron motivadas por el incremento de la migración procedente de México. Cabe recordar también que, en ge-

neral, el resto de la migración latinoamericana necesariamente usa a México como país de tránsito, por lo que se enfrenta a las mismas dificultades para cruzar la frontera que los mexicanos.

Además, este caso aporta otros elementos que complementan el análisis, como los surgidos del hecho de que México tiene firmado un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos que ha estado en vigor hace más de quince años, pero que no incluye el libre tránsito de personas, y que, sin embargo, se esperaba detuviera la migración hacia Estados Unidos. También México es el protagonista del breve periodo en el que se pensó era factible firmar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, lo cual seguramente hubiera abierto la puerta para el resto de los países latinoamericanos que expulsan migración hacia ese país. Estas características revelan rasgos fundamentales que permiten entender la actitud de Estados Unidos hacia el fenómeno migratorio latinoamericano y la política migratoria resultante.

Flujos, escenarios y tendencias de mediano plazo

La migración latinoamericana y caribeña siempre ha tenido como destino principal Estados Unidos. De ahí que pueda decirse que es un fenómeno antiguo, pero los flujos han aumentado considerablemente en los últimos años. Para Estados Unidos, la migración proveniente de América Latina y El Caribe es un fenómeno social de enorme importancia, al punto que el debate sobre sus repercusiones se ha ido convirtiendo en un tema prioritario en sus relaciones con los países de la región (Ocampo, 2002).

Estados Unidos tiene hoy el mayor número de migrantes indocumentados de su historia. Estos migrantes, producto de su condición de indocumentados, están marginados del resto de la sociedad estadounidense, son económicamente vulnerables, no tienen forma de participar políticamente y tienen miedo de entrar en contacto con instituciones sociales que proveen

servicios de salud y educación. Para muchos observadores, esto es una crisis sin precedente en el escenario migratorio estadounidense.

Las raíces de esta crisis están en la política migratoria estadounidense actual, producto de la falta de comprensión por parte de los formuladores de políticas en Estados Unidos de las causas de la migración y las motivaciones de los migrantes. Quienes hacen la política migratoria en Estados Unidos tienen una visión simplista de la migración, ya que la equiparan con una decisión de costo-beneficio, en la que los individuos que residen en otros países migran a Estados Unidos porque esperan tener ahí mejores ingresos. Desde esta perspectiva, la forma más obvia de controlar la migración es elevar sus costos y reducir sus beneficios hasta el punto en el que los migrantes potenciales decidan no intentar entrar a territorio estadounidense sin documentos. De esta conclusión ha surgido la estrategia que ha prevalecido en Estados Unidos desde 1986, fecha en que el Congreso aprobó la Ley de Control y Reforma Migratoria (Immigration Reform and Control Act), mejor conocida como IRCA, por sus siglas en inglés.

Durante los años noventa, más de nueve millones de migrantes documentados fueron admitidos en Estados Unidos. Junto con éstos, para el año 2000, alrededor de siete millones de individuos nacidos en el exterior estaban viviendo en ese país sin documentos válidos. Estas cifras llevaron a muchos observadores a concluir que Estados Unidos había perdido el control sobre sus fronteras; estaba siendo inundado por migrantes, y tenía que tomar medidas drásticas para recuperar el control. Estas percepciones sólo se vieron reforzadas por la recesión por la que atravesó Estados Unidos a principios de los noventa, lo que enfrentó a muchos ciudadanos estadounidenses a altas tasas de desempleo e inseguridad económica a lo largo y ancho del país. En este escenario, el gobierno estadounidense optó por aplicar una nueva política migratoria que

incrementó dramáticamente el esfuerzo de vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos y restringió las opciones de elegibilidad de los migrantes, tanto documentados cuanto indocumentados, para obtener beneficios públicos en Estados Unidos.

Sin embargo, estas políticas fracasaron estrepitosamente. Los migrantes indocumentados siguieron llegando a Estados Unidos, las tasas de detención cayeron a su nivel más bajo de la historia, y los migrantes empezaron a quedarse en Estados Unidos más que nunca antes (Massey *et al.*, 2002).⁶ En vez de disminuir durante los años noventa, la población residente de migrantes indocumentados creció a un ritmo sin precedente, provocando que los hispanos o latinos se convirtieran en la primera minoría de Estados Unidos, por encima de los afroamericanos, mucho antes que lo que habían predicho los demógrafos. En consecuencia, bien puede decirse que la crisis migratoria —sobre todo de migración indocumentada— por la que atraviesa Estados Unidos es provocada básicamente por la migración latinoamericana a Estados Unidos.

Hablar de migración en Estados Unidos sin hacer una distinción entre la migración documentada y la indocumentada sería equivalente a simplificar en exceso la realidad de la migración hacia ese país. Esto impediría entender los derroteros que ha seguido su política migratoria, más preocupada por detener los flujos de migrantes indocumentados que por ser una verdadera política migratoria que amplíe la oferta de documentos migratorios para que la gente que desee trabajar en Estados Unidos no trate de internarse en el país de forma clandestina. De igual manera, no se puede hablar de migración documentada o indocumentada a Estados Unidos sin prestar particular

⁶ Cabe matizar esta afirmación. Casi la mitad de los migrantes indocumentados en Estados Unidos entra en el país de manera legal, y simplemente se queda tras expirar su visa (Bhagwati, 2003).

atención al caso mexicano, ya que, en las últimas tres décadas, los flujos migratorios provenientes de este país se han convertido en los más grandes y los más significativos respecto a cualquier flujo migratorio proveniente de otros países.

La migración mexicana y la política migratoria de Estados Unidos

La migración mexicana hacia Estados Unidos ha sido una constante en las relaciones bilaterales de ambos países desde hace más de un siglo y medio. Sin embargo, el fenómeno se ha intensificado considerablemente en las últimas cuatro décadas, entre otros factores, por la vecindad geográfica, los lazos sociales y culturales entre ambos países, la integración económica y las relaciones e intercambios que caracterizan la relación México-Estados Unidos. La migración de mexicanos siempre se ha distinguido por ser esencialmente de naturaleza laboral, y había seguido un patrón más o menos estable hasta la década de 1980 (Verduzco, 2005). Esto tiene que ver, por un lado, con que, tras haber sufrido un par de severas crisis económicas, la década de 1980 vio el inicio de la transformación económica de México, basada en el cambio del modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) por uno de economía abierta. Esto sin duda estimuló la expulsión de población en México. Simultáneamente, Estados Unidos también sufrió cambios en su estructura económica, favorables a la mano de obra no calificada, que sirvieron como un poderoso factor de atracción. A esto hay que añadir que, a partir de la misma década, Estados Unidos empezó a aplicar medidas unilaterales en el ámbito migratorio que comenzaron a interferir con el ritmo natural de la migración mexicana hacia ese país. Ya en la década de 1990, la entrada en vigor del TLCAN y la acentuación de la globalización también influyeron en la alteración de los patrones migratorios tradicionales.

Es importante subrayar que, hasta ese momento, la migración mexicana era, sobre todo, de carácter circular. Aunque no hay cifras precisas, es claro que buena parte de los mexicanos regresaban a México año con año. Esta tendencia fue interrumpida en cuanto se empezaron a fortalecer los controles fronterizos. En ese momento, la migración proveniente de México se convirtió en un tema crítico, aunque no se dijera explícitamente, de la política migratoria estadounidense. Otros cambios en los flujos de migrantes en los años setenta y ochenta también desempeñaron un papel importante en el cambio de la política migratoria durante los años ochenta, particularmente el aumento de la migración asiática. Sin embargo, la IRCA de 1986 y los debates políticos que ésta suscitó estuvieron claramente marcados por el reto peculiar que significaba la migración mexicana. Mientras todas las políticas previas hacia México habían operado bajo el adagio de “si no está roto, no lo compongas”, la IRCA fue un sólido esfuerzo por encontrar una solución a lo que se percibía eran problemas inherentes a la migración indocumentada proveniente de México.

a. De la IRCA a la IIRIRA

La IRCA tradujo en política pública las preocupaciones sobre el crecimiento, número, ilegalidad, pobreza y orígenes tercermundistas de los migrantes que estaban llegando a Estados Unidos. La IRCA buscaba reducir el flujo de extranjeros indocumentados que entraban a territorio estadounidense en busca de trabajo al prohibir a los empleadores contratarlos. Para este fin, comisionó al Servicio Nacional de Migración (INS, por sus siglas en inglés: Immigration and Naturalization Service) para que levantara sanciones civiles y criminales en contra de los empleadores que “a sabiendas” contrataran, reclutaran o dieran referencias a cambio de dinero a migrantes no autorizados para trabajar en el país. Esta medida, que tuvo un amplio

apoyo, duplicó el presupuesto general y la plantilla del INS entre 1986 y 1990, asignando y dando fondos al Departamento del Trabajo para que ayudara a aplicar la ley y solicitó a la Administración de la Seguridad Social que asistiera en todo lo necesario.

El discurso en favor de la restricción de la entrada a migrantes se intensificó a principios de la década de 1990, ya que a éstos se les culpaba de quedarse con trabajos que correspondían a los residentes legales, vaciar las arcas de la seguridad social, propiciar el aumento del crimen, causar problemas políticos y poner en riesgo la fiscalidad y la sostenibilidad de la economía. Algunos estados aprobaron leyes para hacer del inglés su lengua oficial y excluir a los migrantes indocumentados de la mayoría de los servicios sociales.

Tales medidas establecieron las condiciones para que se aprobaran tres leyes antimigrantes en 1996, con el apoyo de ambos partidos en el Congreso: la *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* (AEDPA), que bruscamente limitó los derechos de los individuos sospechosos de haber cometido actividades criminales o participar en actos terroristas y creó una corte de remoción de terroristas extranjeros que expedía la extradición de extranjeros criminales; la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA, también conocida como la *Welfare Reform Act*), que limitaba la asistencia a migrantes no ciudadanos con el fin de desincentivar la migración indocumentada en el futuro y hacer que algunos extranjeros indocumentados dejaran el país; y la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA), que prometía “recuperar el control de las fronteras nacionales” al expandir el rango de violaciones por las que los migrantes podían ser deportados; el aumento de las penas por violar la ley; procedimientos de aprehensión y deportación más simples que limitaban los derechos de los migrantes; límites radicales al acceso de los migrantes a los servicios públicos, y la ratificación de una concentración sin prece-

dente de personal, equipo y tecnología a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos (Wells, 2004).

b. Nuevos muros

La fortificación de la frontera México-Estados Unidos fue un paso más con miras a detener el flujo de migración indocumentada proveniente de México y del resto de América Latina. Las recesión económica de finales de los ochenta y principios de los noventa, así como el atentado terrorista contra el *World Trade Center* de 1993 y el incidente del *Golden Venture* (en el que un barco con aproximadamente 300 migrantes indocumentados chinos encalló en Queens, Nueva York) fomentaron los miedos sobre el hecho de que las fronteras estadounidenses estaban “fuera de control”, abiertas de par en par frente a una oleada de “migrantes ilegales”.

Por eso se inauguró una estrategia enfocada en concentrar recursos humanos, estructurales y tecnológicos en la frontera México-Estados Unidos, por medio de agentes de la Patrulla Fronteriza, barreras (tales como cercas) y equipo de vigilancia. Como resultado del énfasis en el “despliegue exterior”, la estrategia también dejó en un segundo plano la aplicación interna de las leyes migratorias.⁷ De hecho, el control fronterizo se ha convertido en un esfuerzo federal de alto perfil para detener el flujo de migrantes hacia Estados Unidos en el momento mismo del cruce —o al menos para dar la impresión de que estos flujos se están restringiendo.

⁷ Esta situación, junto con el hecho de que Estados Unidos es, a pesar de todos los cambios ocurridos tras el 11-S, una sociedad abierta, hace que el control fronterizo tenga apenas un efecto limitado sobre el número de migrantes indocumentados que logran internarse en territorio estadounidense. La falta de formas e incentivos para hacer cumplir la ley migratoria dentro de Estados Unidos hizo que el régimen migratorio estadounidense adquiriera visos darwinianos: quien pudiera evitar a la Patrulla Fronteriza y pudiera obtener documentos falsos y un trabajo en Estados Unidos vencería al sistema.

Así, en 1993, dio inicio la *Operation Hold the Line*, iniciativa que desplegó 450 agentes de la Patrulla Fronteriza a lo largo de la sección fronteriza de El Paso, en un régimen de vigilancia operativo durante 24 horas al día, siete días a la semana. La política generó mucha atención del público en general, y motivó acciones de los grupos de interés, así como la asignación de nuevos recursos federales.

La estrategia se aplicó rápidamente también en otras áreas urbanas de la frontera, particularmente en la región de San Diego/Tijuana con el nombre de *Operation Gatekeeper*. Ahí, y en otras áreas a lo largo de la frontera, se desplegaron en el terreno miles de nuevos agentes de la Patrulla Fronteriza, se instalaron sensores y se construyó una cerca de doble alto para disuadir a los migrantes de cruzar hacia Estados Unidos. La idea era lograr la “prevención por medio de la disuasión”: los migrantes simplemente decidirían que el cruce hacia Estados Unidos era demasiado complicado y arriesgado y, por consiguiente, cambiarían de idea.

Muchos analistas ahora concluyen que esta estrategia no fue eficaz en su intento por reducir la migración indocumentada hacia Estados Unidos. Un informe de la Government Accountability Office (GAO) evaluó la estrategia y dijo que los resultados de dicha evaluación “no eran concluyentes” (GAO, 2007). Numerosos académicos han considerado que la política es ineficaz para disuadir la migración indocumentada, aun cuando pueda ser exitosa política o simbólicamente (Cornelius, 2004; Ewing, 2004; Ackleson, 2005; Massey, 2005b).

c. El TLCAN y sus promesas

Una vez constatado el fracaso de la IRCA, incapaz de frenar a los millones de migrantes mexicanos indocumentados y a quienes vinieron después de ellos por medio de una regularización y de sanciones dirigidas a los empleadores, y tras haber reconocido

la situación *de facto* de la migración mexicana, el siguiente paso en el mismo sentido fue el propio Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La lógica detrás de la firma del acuerdo era que éste reduciría la migración indocumentada hacia Estados Unidos al aumentar el número de empleos en México. Incluso puede decirse que es el fracaso mismo de la IRCA en su objetivo de detener la migración indocumentada, visible apenas un par de años después de su puesta en marcha, lo que probablemente creó las condiciones políticas necesarias para aprobar el TLCAN en Estados Unidos. Esto implica que el TLCAN y la IRCA son parte de la misma estrategia y nacen de la misma motivación: detener la migración indocumentada.

Sin embargo, tanto la IRCA como el TLCAN fueron incapaces de frenar el flujo de migrantes indocumentados porque partieron de un supuesto erróneo: que la clave está en el mercado laboral del país de acogida, en el primer caso, o del país de origen, en el segundo. Esto ignora el resto de los factores que pueden estar incentivando la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Respecto al TLCAN, éste es casi un caso de libro de texto sobre cómo la transformación económica en un país puede motivar la migración de sus habitantes. El TLCAN, más que ser el impulsor del cambio en México, fue una suerte de catalizador de dicho cambio, es decir que en torno a él se aceleraron procesos que venían gestándose de tiempo atrás, tanto en el ámbito económico como en el político y social. Esto sin duda redujo el margen de adaptación de quienes se vieron obligados a dejar sus actividades tradicionales y abrió la puerta de la migración.

Por otra parte, el acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 1994 sólo podía tener como objetivo real la promoción del comercio y la inversión entre los socios del mismo, a partir de la reducción de aranceles y la remoción de otras barreras. Por tanto, no podía influir en el tema migratorio, ni siquiera con el anodino acuerdo paralelo en materia laboral que el gobierno mexi-

cano se vio obligado a firmar para tranquilizar a los sindicatos estadounidenses, que se oponían a la ratificación del tratado.

Por eso, en general puede decirse que el TLCAN no ha hecho que la economía mexicana genere empleos suficientes para su población, a pesar del crecimiento sin precedente en el comercio, el aumento en la productividad, y el crecimiento de la inversión extranjera. Tampoco ha traído un incremento en los salarios o la convergencia con los de Estados Unidos como se esperaba. Y, para muchos, si bien no es el único responsable de la crisis por la que atraviesa el campo mexicano, sí ha tenido un impacto en su deterioro.⁸ En consecuencia, el TLCAN no ha detenido el flujo de migrantes mexicanos que cada año trata de encontrar un mejor porvenir en Estados Unidos. Por el contrario, puede ser justo uno de los factores detrás del incremento de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos en la última década y media. Si a los efectos del TLCAN se agrega la crisis del peso que inició en diciembre de 1994, era de esperarse que se incrementaran las presiones migratorias, lo que, de nuevo, llevó al gobierno estadounidense a ratificar la necesidad de controlar la frontera.

d. La búsqueda de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos

Cabe destacar que, durante todos estos años, el gobierno mexicano ni asumía su responsabilidad por las raíces internas de este problema migratorio (incluidas las limitadas oportunidades económicas, la lacerante desigualdad social y económica, la debilidad de su red de protección social y sus bajos salarios); tampoco tomó muchas medidas activas para atacar la sangría migratoria. Su política migratoria consistía en no tener política. De ahí

⁸ Desde el principio era obvio que México no podría competir con el poderoso sector agrícola estadounidense, el cual, además, goza de enormes subsidios federales.

que, como se ha visto, la migración México-Estados Unidos estuviera en manos enteramente de Estados Unidos quien, por medio de políticas unilaterales, fue cambiando los patrones migratorios originales.

Si acaso, puede decirse que esta situación cambió un poco durante la década de 1990 y particularmente en el periodo posterior a la entrada en vigor del TLCAN. Así, hacia mediados de los años noventa, el engrosamiento y la profundización gradual de los contactos formales e informales entre ambos gobiernos era perceptible, conforme se hacían algunos avances en el terreno migratorio, pero de carácter típicamente procedimental.

Por ejemplo, en 1996, los dos gobiernos sostuvieron tres reuniones regionales en Estados Unidos en las que participaron cónsules mexicanos y autoridades distritales del INS. Estos encuentros se concentraron en proveer los medios para evaluar y fortalecer la capacidad de ambos países para comunicarse entre sí; crear canales para dar solución a los problemas migratorios en el ámbito local; y asegurarse de que, al aplicar la ley migratoria, las autoridades estadounidenses respetarían los derechos humanos de los migrantes mexicanos sin importar su calidad migratoria. México y Estados Unidos también acordaron participar en una serie de conferencias internacionales para lidiar con el fenómeno migratorio norhemisférico, con la participación adicional de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Finalmente, a mediados de los años noventa, ambos países decidieron empezar el primer estudio binacional de la migración México-Estados Unidos, lo que les permitiría disponer de información puntual (Grupo México-Estados Unidos sobre migración, 2001).

Del lado mexicano hay dos iniciativas interrelacionadas a destacar: el acercamiento sistemático a las comunidades mexicanas y mexicano-estadounidenses en Estados Unidos y el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la protección consular ofrecida a los nacionales mexicanos en Estados Unidos. La red

mexicana de consulados en Estados Unidos creció de aproximadamente 39 en 1994 a 45 en 2000, mientras que el personal consular aumentó de aproximadamente 550 a fines de los ochenta, a casi 700 a mediados de los noventa y a 800 hacia fines del milenio.

Sin embargo, nada de lo hecho hasta entonces es equiparable con lo que empezó a suceder en 2000-2001, cuando simultáneamente llegaron nuevos presidentes tanto a Los Pinos como a la Casa Blanca. Ambos tenían fuertes motivos para cambiar el *statu quo* migratorio entre ambos países que había permanecido prácticamente igual durante cuatro décadas. Por un lado, Vicente Fox había sido electo presidente de México tras derrotar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que llevaba 71 años en el poder y la novedad de su proyecto *vis-à-vis* Estados Unidos radicaba en buscar la profundización de la relación bilateral, es decir que se trataría de incluir progresivamente todo lo que quedó fuera del TLCAN, o sea todo lo que no fuera estrictamente libre comercio y que es propio de una relación de interdependencia compleja como la que tienen México y Estados Unidos, y en menor medida con Canadá. Al proyecto se le dio el nombre informal de “TLCAN -Plus”.

El punto focal más inmediato de esta nueva estrategia de profundización de las relaciones con el principal socio de México era conseguir un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos que permitiera ordenar el tránsito de migrantes mexicanos hacia ese país. La justificación para tratar de conseguir un acuerdo de esta naturaleza está a la vista: el flujo de migrantes de México a Estados Unidos es, por mucho, el mayor del mundo. Para el nuevo gobierno parecía una contradicción evidente que México fuera entonces el segundo socio comercial de Estados Unidos y que, sin embargo, en el ámbito migratorio no hubiera acuerdo entre ambos países. Peor aún, para fines de 2000 y debido a la estrategia de contención estadounidense los cruces fronterizos se habían vuelto de alto riesgo y 490 mexica-

nos habían encontrado la muerte en su intento por llegar “al otro lado”: más de un muerto por día. Ésta era, en la visión del nuevo Ejecutivo, una situación insostenible y vergonzante. Era, por tanto, imperioso poner el tema migratorio sobre la mesa de negociación de la relación bilateral.

Los tiempos favorecían una propuesta de este tipo. Vicente Fox había prometido hacer del tema migratorio una prioridad de su gobierno. Además, las circunstancias de su llegada al poder lo habían convertido en un héroe democrático que prometía verdaderos cambios al *statu quo* en todos los sentidos. Por último, ya desde la campaña Fox había prometido gobernar también para los 20 millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, por lo que era visto como un verdadero campeón de la causa migratoria. Cabe destacar, en ese sentido, sus discursos de campaña en Estados Unidos dirigidos hacia ese sector de la población y la creación, dentro de la Oficina de la Presidencia, de una dependencia encargada en concreto de este tema.

Por su parte, George W. Bush, a diferencia de otros presidentes estadounidenses, había llegado al poder convencido de que la relación con México debía ser una prioridad. Quizá debido a su falta de conocimiento y habilidad política en temas internacionales, pero también por la enorme importancia del voto latino —mayoritariamente de origen mexicano— para su futuro político, Bush prefirió acercarse a Vicente Fox que a los aliados tradicionales de su país. Así, cabe recordar que el primer viaje realizado por Bush apenas a una veintena de días de haber iniciado su mandato fue al rancho de Vicente Fox en San Cristóbal, Guanajuato, y también que la primera visita de Estado que recibió el matrimonio Bush en la Casa Blanca fue la de Vicente Fox y su esposa. Ante tanta deferencia, el momento histórico era idóneo para presentar la propuesta migratoria integral. Las condiciones parecían estar dadas para que, por primera vez, Estados Unidos reconociera a México como un interlocutor válido y del mismo nivel en el tema migratorio.

El bosquejo de la propuesta mexicana para el acuerdo migratorio nació del informe producido por un grupo de expertos de México y Estados Unidos convocado por el *Carnegie Endowment for International Peace* y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Dicho grupo, en el que Jorge Castañeda participó hasta que se hizo oficial su nombramiento como canciller, pretendía sacar a la luz la complementariedad de los mercados laborales de México y Estados Unidos y sustentar, con realidades demográficas y económicas, que un acuerdo migratorio podía resultar benéfico para ambas partes. El hecho de que la poderosísima central de trabajadores American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) hubiera cambiado de posición respecto al tema y que así quedara reflejado en los trabajos de este grupo abría enormes posibilidades a la negociación del acuerdo, según sus protagonistas. La migración, según el informe de referencia, debía verse como una responsabilidad compartida entre ambos países.

De las reflexiones que durante seis meses llevó a cabo este grupo, nació la propuesta conocida coloquialmente como la “enchilada completa”,⁹ es decir, un acuerdo migratorio integral que incluyera:

- 1) La mejora del trato hacia los migrantes mexicanos, ampliando el acceso a las visas y a la regularización de su situación migratoria;
- 2) ayudar a reducir la migración indocumentada por medio de la cooperación bilateral en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, así como salvar vidas al prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos;
- 3) construir conjuntamente una región fronteriza viable; y
- 4) enfocar las políticas de desarrollo hacia las comunidades

⁹ A partir de la expresión estadounidense (*the whole enchilada*), que refleja una posición integral de “todo o nada”.

emisoras y fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria.¹⁰

Conseguir que se firmara el acuerdo migratorio con base en estas líneas generales se convirtió en la prioridad del gobierno mexicano. Ése sería su legado y un parteaguas tan importante como lo fue el TLCAN en 1994. A fin de cuentas, y a pesar de lo complicado del tema, toda vez que suponía involucrar al Congreso estadounidense, parecía tener bases sólidas y cada vez mayor apoyo entre los distintos actores de ambos países. Sin embargo, las circunstancias tanto en el escenario internacional como en el escenario político interno estadounidense cambiaron tras el 11-S y pusieron en el congelador cualquier posibilidad de acuerdo que hubiera podido existir en la materia.

Los ataques terroristas vinieron a cambiar por completo, e incluso a recortar, el margen de maniobra de México. La primera potencia del mundo, la más poderosa en todos los aspectos, había sido vulnerada en su propio territorio; había sufrido —no por primera vez, pero sí más claramente que nunca— el terrorismo en carne propia. Ante esto, el gobierno de Vicente Fox no supo reaccionar, ni respecto a su vecino y principal socio, ni frente a su opinión pública y mucho menos fue capaz de ajustar su estrategia de política exterior a las nuevas realidades

¹⁰ Amén de esta propuesta, concreta y sustentada y, por tanto, de un enorme pragmatismo, se llegó a hablar también de conseguir, en el mediano y largo plazos, la construcción de una verdadera Comunidad de América del Norte, al estilo de la Unión Europea. No fueron pocas las veces que Vicente Fox, durante su campaña y al principio de su mandato, hizo referencia al modelo europeo, particularmente en lo que tiene que ver con los fondos de cohesión y la política regional. El objetivo era, según Fox, conseguir que Canadá y Estados Unidos aceptaran patrocinar políticas de este tipo en beneficio de México con el fin de reducir las disparidades entre los socios norteamericanos. La propuesta fue recibida en Ottawa y Washington con cajas destempladas y pronto se dejó de hablar sobre el TLCAN-Plus. Quizá, y en una reflexión *a posteriori*, no fue tan descabellado hablar al mismo tiempo de TLCAN-Plus y de acuerdo migratorio integral, pues entre uno y otro, el segundo era mucho más fácil de digerir y quizá por eso fue mejor recibido aunque fuera sólo como idea.

(Ruiz, 2003). Pero más allá de los posibles errores del gobierno mexicano, el 11-S claramente puso punto final al proceso para crear un posible consenso en torno a una nueva política migratoria que enfrentara mejor el reto de la migración latinoamericana hacia Estados Unidos (Mitchell, 2002).¹¹

Si bien es cierto que el diálogo estuvo marcado por la vaguedad, y en términos formales involucraba sólo a México, hay que destacar que, hasta entonces, Estados Unidos nunca había conducido una conversación en materia migratoria de tan alto nivel, o con el potencial de sentar precedente, con país alguno del hemisferio. De haberse alcanzado el acuerdo para ordenar la migración indocumentada de la fuente principal de estos migrantes, éste hubiera permitido establecer patrones similares para que Estados Unidos diera un trato más humano y mejor organizado a los flujos migratorios provenientes de otros países latinoamericanos y del Caribe.

e. El 11 de septiembre y sus consecuencias

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la recesión económica de 2001-2002 frenaron de golpe la tendencia que había permitido relajar la retórica política en contra de la migración durante la última parte de la década de 1990 y que se había debido básicamente a la recuperación económica en Estados Unidos. El giro de 180 grados culminó en nuevas políticas, prácticas administrativas y decisiones judiciales para limitar la migración, que reforzaron el vínculo seguridad-migración (Faist, 2002: 7). Era imposible pensar que se mantu-

¹¹ Hay quienes piensan que la posibilidad de llegar a establecer un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos fue sólo un sueño de opio. Pero la realidad es que, en julio de 2001, los secretarios estadounidenses de Justicia y del Departamento de Estado estaban acordando con sus contrapartes mexicanas un programa para otorgar estatus legal a más de un millón y medio de indocumentados mexicanos y dándole vueltas a la idea de un programa para trabajadores temporales.

viera el clima favorable para hacer cambios en la política migratoria, toda vez que los atentados los habían cometido extranjeros en territorio estadounidense, aunque no tuvieran nada que ver con la migración indocumentada y el problema fuera de otra naturaleza. No obstante, las medidas tomadas tras los ataques activaron una batería formidable de recursos legales y materiales para limitar los movimientos, derechos y oportunidades de todos los migrantes en Estados Unidos y esto, obviamente, repercutió en la población de origen latinoamericano que busca establecerse en ese país.

Por otra parte, los atentados del 11-S cayeron como balde de agua fría en América Latina. Las economías de la región, de por sí debilitadas por la recesión estadounidense que empezó en marzo de 2001, se vieron afectadas todavía más por los efectos del 11-S. Hoteles y aerolíneas en todo el subcontinente perdieron millones de dólares en las semanas posteriores a los atentados. Las remesas de los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos mermaron, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se estima que los nuevos cargos impuestos a las exportaciones latinoamericanas destinadas a Estados Unidos por motivos de seguridad tuvieron el mismo impacto que hubiera tenido una tarifa adicional de diez por ciento.

En consecuencia, los efectos económicos —debilidad de las economías y aumento del desempleo tanto en los países de origen como en Estados Unidos— y políticos —en particular el endurecimiento de las medidas para dificultar la llegada de nuevos migrantes a territorio estadounidense— del 11-S, paradójicamente, aumentaron las motivaciones de largo plazo para migrar hacia el norte —o permanecer indefinidamente— en todo el hemisferio, aunque en el corto plazo los atentados disuadieran y pospusieran los movimientos migratorios latinoamericanos.¹²

¹² En octubre de 2001, por ejemplo, la admisión documentada a Estados Unidos proveniente de todos los países cayó 29 por ciento respecto al año anterior y las

Institucionalmente, el cambio más significativo tras el 11-S fue la reorganización del INS. A partir del 1 de marzo de 2003, el INS fue desmembrado y la mayoría de sus funciones repartidas entre tres oficinas distintas dentro del DHS: la Bureau of Citizenship and Immigration Services, la cual se encarga de adjudicar todas las peticiones y solicitudes de migrantes y no migrantes de las que antes se encargaba el INS; la Bureau of Customs and Border Protection, responsable de la aplicación de la ley en las fronteras estadounidenses; y la Bureau of Immigration and Customs Enforcement, que se dedica a las funciones aduaneras, investigativas y de aplicación de la ley dentro de Estados Unidos.

Esta transferencia de funciones migratorias tenía dos objetivos concretos: 1) asegurar que la regulación y el control de la inmigración garantizaran la seguridad nacional, y 2) mejorar el desempeño del servicio brindado por estas agencias y también su función de aplicación de la ley (Aleinikoff, 2004). Para muchos, el cambio fue sólo de nombre, porque la práctica en materia migratoria sigue siendo la misma que en la era del INS. Esta reorganización, fuera un mero cambio de nombre o no, tuvo un impacto cuando menos en el discurso migratorio y cuando más en la política gubernamental hacia la migración, pero no sobre los flujos en sí.

Esto quiere decir que el 11-S y sus consecuencias realmente no tienen un impacto en los aspectos sociales y económicos profundos de la migración latinoamericana con destino a Estados Unidos. Antes de los ataques, la migración latinoamericana era más numerosa que nunca; también eran más proclives que nunca a establecerse en Estados Unidos y a hacerse parte de la sociedad estadounidense que sus predecesores –es decir,

detenciones en la frontera suroeste durante el mismo mes cayeron 54 por ciento. Cabe recordar que, debido al incremento en las revisiones en la frontera, el tiempo de cruce llegó a ser de hasta tres horas, lo que perturbó severamente las dinámicas fronterizas.

que estaban dispuestos a adquirir la ciudadanía y a desempeñar un papel significativo no sólo en el ámbito laboral, sino también, quizá, influyendo en las elecciones en Estados Unidos—. Estos patrones sociales han continuado en el corto y mediano plazos.

f. La nueva era en la migración mexicana a Estados Unidos

Como consecuencia de todos los cambios sufridos tanto en México como en Estados Unidos y su política migratoria, y a pesar de todo, la migración mexicana no cesa, pero sí puede decirse que ha entrado en una nueva etapa y empieza a establecer nuevos patrones. En general, éstos pueden resumirse en: disminución de los mecanismos de circularidad de la migración y tendencia al aumento del tiempo de permanencia en Estados Unidos; incremento en la magnitud e intensidad de los flujos y de la reserva de migrantes permanentes, tanto documentados como indocumentados; ampliación de las regiones de origen y de destino, con una tendencia a la configuración de un patrón migratorio de carácter nacional y no meramente regional; una mayor heterogeneidad del perfil de los migrantes (mayor proporción de migrantes de origen urbano, creciente presencia femenina, mayor escolaridad); y una considerable diversificación ocupacional y sectorial.

g. Autonomía local y transnacionalismo

Si la situación es tal y como se ha descrito *supra*, cada vez más hostil para los migrantes que van a Estados Unidos, ¿por qué siguen llegando migrantes (de todo el mundo, pero en particular latinoamericanos) –sobre todo indocumentados– a ese país? La respuesta está en que hay una enorme brecha entre la política migratoria oficial y las realidades en el terreno, y también que las redes sociales desempeñan un papel fundamental.

Para empezar, cabe destacar que, aunque la política federal estadounidense ha ido limitando cada vez más la entrada y las prerrogativas políticas y económicas de los migrantes en décadas recientes, las respuestas locales han sido muy variadas, en algunas instancias contrarrestando, incluso transformando, las políticas y prácticas originadas desde el centro nacional.¹³ El resultado ha sido una afirmación y protección de los derechos de los migrantes en el ámbito local, aun cuando en el país como un todo se les niegan y restringen. La clave de esta realidad está en la estructura multinivel del Estado en Estados Unidos, en el contexto de una economía y una sociedad cada vez más transnacionales (Wells, 2004).

El examen detallado del ejercicio público local revela que hay disparidades sustantivas entre la política nacional y la práctica local. De hecho, la recepción local de los migrantes y la política migratoria federal ha sido muy variable. Más aún, a pesar de los esfuerzos para controlar la frontera, los migrantes documentados e indocumentados han seguido entrando en el país en números récord. Los migrantes indocumentados se han establecido en comunidades junto a sus compatriotas que sí tienen sus documentos en regla, convirtiéndose en partes establecidas de las economías, los sistemas sociales y la vida política locales. Los migrantes se concentran regionalmente, por lo que los estados y las localidades varían no sólo en sus actividades y recursos económicos, sino también en sus características demográficas y en sus dinámicas y culturas políticas. Dicha variedad

¹³ Como ejemplo baste mencionar el caso de las licencias para conducir. Hasta la aprobación el pasado mes de mayo de la *Real ID Act*, que establece estándares nacionales para la emisión de licencias para conducir que obligan a los estados a verificar que los solicitantes sean residentes legales en Estados Unidos, los estados se reservaban el derecho de otorgar a discreción dichas licencias a los extranjeros, así éstos fueran indocumentados. Las licencias para conducir se consideraban en numerosos estados como una identificación oficial válida para trámites como abrir cuentas de banco o abordar un avión. Algunos estados, particularmente aquellos que tienen alta densidad de población extranjera, planean desafiar la nueva ley.

tiene un impacto decidido en su disposición a extender los servicios públicos a los migrantes y a cooperar con las autoridades migratorias federales.

La divergencia entre los términos antimigrantes en las políticas federales recientes y su frecuente aplicación pro migrantes se debe en parte a la estructura multinivel del Estado en Estados Unidos y los espacios que abre para que se presenten interpretaciones y aplicaciones alternativas a la política federal. Esto es, en contraste con las caracterizaciones comunes del Estado como unitario, cohesivo, y como estructura determinante cuya operación es equivalente a un patrón integrado de intención y puesta en práctica, el Estado-nación estadounidense se compone de múltiples niveles y ramas administrativos que se intersecan y cuyas operaciones no necesariamente funcionan en concierto.

Estos niveles y ramas tienen metas, normas y prácticas operativas, y parcelas de autoridad relacionadas con los derechos de los migrantes que son variadas y están frecuentemente en conflicto. También tienen prioridades programáticas e incentivos fiscales y políticos diversos –incluso divergentes–. El ejercicio de sus poderes y la asignación de sus recursos están legitimados por principios normativos insertos en estatutos y precedentes legales, que son en sí mismos contradictorios. Más aún, debido a que los elementos estructurales estatales a los que se aplican son múltiples y se superponen, la autoridad relativa a cualquier elemento particular es frecuentemente ambigua y discutible. La tradición angloestadounidense de derecho consuetudinario refuerza la ambigüedad de las políticas federales, ya que basa la ley en los precedentes legales que interpretan estatutos escritos basados en casos que tienen circunstancias particulares y variadas. Debido a la especificidad de esas circunstancias y el peso dado a la costumbre local en los sistemas de derecho consuetudinario, la aplicabilidad de un precedente frecuentemente es poco clara y siempre discutible.

El sistema de gobierno federal estadounidense amplía el espacio para esa discusión, ya que protege la autonomía relativa del estado y del pueblo de la autoridad federal. No sólo añade más niveles, complejidad y espacio para retar la ley de los que hay en sistemas más centralizados como los de Francia o Reino Unido, sino que también fomenta la formación local de políticas y normas divergentes. Más aún, la devolución de poder hacia abajo a los estados y hacia fuera a los actores privados ha aumentado en los últimos 30 o 40 años. Los estados también han devuelto poder hacia abajo y hacia fuera, descentralizando y privatizando aún más la autoridad del Estado-nación. Además, el sistema judicial federal ha sufrido una descentralización radical. Agencias administrativas como el INS también se han descentralizado significativamente, de tal forma que los mandatos emitidos nacionalmente pueden modificarse o sobreescribirse a nivel local. Más aún, el cumplimiento de sus metas puede requerir la participación y el acuerdo de otros actores institucionales. Finalmente, la creciente participación de Estados Unidos en acuerdos internacionales subraya la complejidad estructural al crear nuevos caminos, estándares y sanciones institucionales que pueden movilizarse en torno a los derechos de los migrantes.

Esta estructura multifacética, ambigua e internamente contradictoria crea —e incluso fomenta— oportunidades para que los opositores a la política migratoria federal presenten argumentos normativos propios respecto a los temas y principios en juego, para movilizar el poder de los niveles y ramas gubernamentales que compiten entre sí por proteger los derechos de los migrantes.

Por otra parte, hay que destacar el papel de la diáspora latinoamericana residente en Estados Unidos. Las diásporas se han convertido en la máxima expresión de la globalización asociada con el movimiento de personas a través de las fronteras —como un flujo distinto al de bienes, capitales y servicios—. Para muchos, las diásporas son elementos distorsionadores en la sociedad de acogida, sea porque, combinadas con iniciativas como

la doble nacionalidad,¹⁴ por ejemplo, impiden la plena integración de la población extranjera¹⁵ o porque, en algunos casos, los pequeños grupos de presión étnicos ejercen una extraordinaria influencia en la política exterior.

Aunque la atención del público y de la comunidad académica tiende a concentrarse en las consecuencias negativas de las organizaciones y comunidades transnacionales, estos grupos también tienen efectos positivos en su papel de conducto de la democratización y la difusión de los derechos humanos hacia sus países de

¹⁴ Promovida originalmente por los gobiernos de los países emisores como un medio para mantener la lealtad de sus diásporas y el flujo de remesas y de inversiones hacia las comunidades y ciudades de origen, o bien por los mismos migrantes, deseosos de mantener sus derechos de propiedad en sus países de origen pero conscientes de la presión para naturalizarse en el país de acogida, la doble ciudadanía se ha convertido también en algo aceptable para los países receptores, ya sea explícita o tácitamente. La doble nacionalidad o ciudadanía se acepta y se defiende hoy como una forma novedosa de incorporación política que reconcilia las lealtades múltiples de los migrantes y facilita su integración de largo plazo a las sociedades receptoras.

¹⁵ A diferencia de lo que ocurría en etapas previas, en los años más recientes las identidades étnicas en Estados Unidos trascienden las nacionalidades. Así, los migrantes colombianos, salvadoreños o mexicanos en ese país se saben de esas nacionalidades pero pronto asumen que, también, pertenecen a una categoría más amplia de “hispanos” o “latinos”. Los migrantes latinoamericanos saben que tienen un pasado lingüístico y cultural común, pero esto no es suficiente para producir una identidad o solidaridad supranacional. A veces, parece que las experiencias de los países latinoamericanos son demasiado divergentes y sus lealtades nacionales demasiado fuertes para generarla. En América Latina, el patriotismo frecuentemente se define en función de enfrentamientos entre países vecinos. Así, colombianos y venezolanos, ecuatorianos y peruanos, chilenos y argentinos, o mexicanos y centroamericanos tradicionalmente han reafirmado su sentido de orgullo y de lealtad nacionales en enfrentamientos, reales o simbólicos, entre ellos. Al convertirse en migrantes y llegar a Estados Unidos, aprenden otra cosa. A pesar de sus diferencias ancestrales, todos los migrantes provenientes de América Latina son latinos o hispanos en Estados Unidos. Ésta no sería más que una consideración anecdótica, de no ser porque quizás aquí podría estar la clave para que los países latinoamericanos, impulsados por sus diásporas, decidan presentar un frente común *vis-à-vis* Estados Unidos en el tema migratorio. Queda por saber si ocurren procesos similares de nuevas construcciones étnico-raciales en Europa entre inmigrantes latinoamericanos; es decir, si ecuatorianos, colombianos, dominicanos, peruanos y bolivianos, por ejemplo, se asumen como parte de un solo grupo.

origen (Newland y Patrick, 2004). Pero sean éstas buenas o no, lo cierto es que, para las agencias de desarrollo internacionales e internas, las comunidades transnacionales son un gran reto, pues tienen la capacidad de desdibujar las fronteras nacionales y también las distinciones entre lo que es extranjero y lo que es nacional o local (O'Reagan, 2004). El desarrollo económico y social de estas comunidades transnacionales es un desafío aún sin respuesta para las estrategias de desarrollo tradicionales que ven a las comunidades sólo como nacionales o como extranjeras.

En Estados Unidos, los flujos migratorios masivos de los años ochenta, combinados con la disminución de los costos en el sector de las telecomunicaciones, los transportes y las transferencias financieras crearon un nuevo tipo de "hiperconectividad" entre los migrantes y sus comunidades de origen. De 1991 a 2000 el tráfico telefónico entre Estados Unidos y América Latina creció más de 250 por ciento, y los viajes por avión más de 50 por ciento. Esto es particularmente cierto en el caso de los migrantes latinoamericanos y más todavía en el caso de los migrantes mexicanos, debido a la proximidad geográfica entre el país de origen y el país de acogida.

Hoy, los migrantes están conectados instantánea, continua, dinámica e íntimamente con sus comunidades de origen. Si el presupuesto lo permite, los migrantes pueden hablar diariamente con sus familiares en su país natal, pagar sus cuentas, comprar sus víveres, leer los mismos periódicos, ir y venir en vuelos que operan diariamente y, en algunos casos, también votar en las elecciones locales, estatales y federales de su país de origen mientras están en el país de acogida.

Esto sin duda es un cambio radical respecto a periodos previos en la historia migratoria mundial. Conforme los migrantes actúan e interactúan en sus comunidades de origen prácticamente en tiempo real, no sólo han desaparecido los obstáculos de la distancia y el tiempo, sino que también han desaparecido las barreras de las fronteras nacionales y del control gubernamental.

mental. Ésta es la esencia del transnacionalismo y el reto que plantea para los gobiernos tanto de las sociedades de acogida cuanto de los países de origen, por no hablar del desafío que explicar este fenómeno y sus consecuencias representa en la agenda de investigación mundial.

En Estados Unidos, los desafíos que presenta el incremento de las comunidades transnacionales se acentúan en el crecimiento reciente de la migración hacia áreas que tradicionalmente no habían acogido a este tipo de población. Las comunidades en las que se están estableciendo estos flujos se enfrentan a la dificultad de integrar a los recién llegados, puesto que los vínculos transnacionales fomentan su movilidad y son una fuente de atención y noticias que ofrece una dura competencia. Prover servicios a los migrantes e incorporarlos era más fácil cuando el gobierno no tenía que competir tanto por su atención y cuando los temas sociales y de salud que tenían impacto en estas comunidades estaban más localizados y no se habían "globalizado" como ahora.

Latinoamericanos con destino a Europa: el boom migratorio

El caso de la migración latinoamericana destinada a Europa es distinto del de la ola de latinoamericanos que llega a Estados Unidos, en principio porque en el primer caso es muy reciente y, en el segundo, es ya una tradición de más de medio siglo. Esto, aunado a las diferencias en las estructuras de ambos polos de poder, revela importantes contrastes entre ambos fenómenos migratorios.

Evolución de las políticas migratorias europeas

Para poder hablar de la evolución de las políticas de inmigración en Europa quizá haya que empezar por plantear el estado de la cuestión en materia de asuntos sociales en la UE. La políti-

ca social se ha convertido en los últimos años en el tema de política pública más controvertido en todos los países y también en el ámbito comunitario. Tras haberse caracterizado durante más de una generación por su estado de bienestar y la insistencia en la “solidaridad social”, Europa se enfrenta a tres “amenazas” distintas para garantizar su continuidad.

La primera tiene que ver con el endurecimiento de la competencia y el fracaso parcial de la Estrategia de Lisboa, con la consecuente presión sobre los sueldos y el empleo. La segunda amenaza para el modelo social europeo es el desastre demográfico de la región. La situación en Europa es mucho peor que la que enfrenta Estados Unidos, preocupado por el futuro de su sistema de seguridad social, una vez que la generación del *baby boom* se retire. Los europeos están al borde de la extinción; en este final de década, las poblaciones de la mayoría de los Estados miembros empezarán a decrecer porque los europeos han dejado de reproducirse. Hoy, ni siquiera se cubre la tasa mínima de recambio poblacional —equivalente a 2.1 hijos por cada mujer en edad fértil—; la mujer europea promedio engendra apenas 1.3 hijos. Así las cosas, mientras los estadounidenses podrían enfrentar problemas para cubrir los montos de la seguridad social a partir de 2040, en Europa la situación actual puede convertirse en desastre en los próximos 10-15 años (Walker, 2005).

Para cada vez más europeos, la tercera amenaza para su modelo social es, paradójicamente, la migración. Y es una paradoja porque la migración debía ser parte de la solución al problema demográfico que aqueja a Europa, no sólo porque la población migrante tiene tasas de natalidad más altas que ayudan a cubrir el déficit poblacional, sino también porque aportan instantáneamente población joven a sociedades que tienden al envejecimiento progresivo. Tal y como reconocen las instituciones comunitarias y los Estados miembros, los flujos migratorios que está recibiendo Europa actualmente ayudan a

cubrir puestos laborales para los que no hay oferta local y son los migrantes los que, con sus impuestos y sus pagos a la seguridad social, tienden cada vez más a ser el sostén del llamado “modelo social europeo”, basado en el Estado de bienestar.

El debate sobre la seguridad social y su relación con la migración en Europa tiene varias aristas. Por un lado, hay quienes afirman que el Estado de bienestar europeo no se podría sostener en pie si no fuera por las contribuciones de los migrantes. Por otro, están aquellos que coinciden con la visión de los partidos de extrema derecha y afirman que los migrantes son una carga para un modelo social que de por sí está llegando a su límite, ya que abusan de los beneficios que el sistema les otorga, en detrimento de la población local. El caso es que los datos duros demuestran que en Europa los migrantes son contribuyentes netos a los sistemas de seguridad social y, por tanto, son un factor clave para asegurar su sostenibilidad futura.

No obstante, la migración se ha convertido en un problema político. Las poblaciones locales resienten la llegada de migrantes y muchos políticos sin escrúpulos saben bien cómo explotar deliberadamente el miedo a lo desconocido. Hace algunos años, un candidato de extrema derecha, Jean-Marie Le Pen, haciendo campaña con base en la promesa de mandar a los migrantes de vuelta a casa, derrotó al primer ministro socialista Lionel Jospin en las elecciones presidenciales francesas, aunque después perdiera en la segunda vuelta ante Jacques Chirac. En los Países Bajos, el fallecido Pim Fortuyn salió de la nada con un partido antiinmigración y en tres años aterrizó en la cumbre del poder como miembro de la coalición gobernante.

El camino hacia una política migratoria común

Es ante este escenario que la UE está en proceso de elaborar una política migratoria común que, aunque parezca inverosímil, aún no tiene. Esto no es sólo ineficaz, sino que resta credibili-

dad a la UE en sus tratos con otros países. Además, es una situación contradictoria porque la UE, resultado del proceso de integración más avanzado y exitoso del mundo, hace tiempo que abolió las fronteras entre sus Estados miembros para consolidar el mercado interior a partir de las cuatro libertades de circulación (bienes, servicios, capitales y *personas*), lo que equivale a tener una sola frontera externa común y hace evidente la necesidad de unificar criterios en materia migratoria. Pero el caso es que no hay tal política migratoria común en Europa y, desde una perspectiva realista, queda mucho por hacer, sobre todo respecto a la migración de mano de obra, ya que no hay siquiera un acuerdo básico en ninguno de los Estados europeos sobre cuántos ni qué tipo de inmigrantes están dispuestos a admitir.

Son muchos los obstáculos que quedan en el camino para alcanzar el objetivo de tener una política migratoria común. Por el momento, hay que tomar en cuenta los siguientes elementos: la existencia de distintos regímenes migratorios en Europa requiere enfoques flexibles en las políticas públicas —lo que es bueno para unos, puede no serlo para otros—; las políticas migratorias europeas deben ser más estratégicas, en vez de defensivas, incorporando quizás esquemas como visas pluri- anuales renovables que faciliten los flujos migratorios temporales y recurrentes; las políticas migratorias selectivas no pueden ser la base de una política para el largo plazo, debido principalmente a los altos costos para su puesta en funcionamiento; y las políticas de integración de migrantes deben ser más coherentes e involucrar a todos los niveles de gobierno, asociaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el público en general.

Para poder resolver estas cuestiones, hay que recordar que la cooperación en el ámbito JAI (Justicia y Asuntos de Interior) en el seno de la UE se desarrolló como una “medida compensatoria” para salvaguardar la seguridad interna tras la abolición de los contro-

les fronterizos entre los Estados miembros de la Unión e incluía cooperación policiaca y judicial en asuntos criminales y civiles, control fronterizo, la lucha contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, y la política de asilo e inmigración (Títulos IV CE y VI UE). Debido a su importancia política en los debates internos, las políticas de inmigración y asilo quedaron subsumidas en asuntos criminales como temas de “seguridad interna” en el “espacio de libertad, seguridad y justicia” europeo.

A la par de su consolidación interna, este tema fue desarrollando rápidamente una sólida dimensión externa. El Tratado de Ámsterdam dio a la Comisión la competencia para negociar acuerdos externos en aquellas áreas de JAI que fueron transferidas al pilar comunitario y la dimensión externa fue oficialmente apoyada por el Consejo Europeo de Tampere en 1999. Ahí se estipuló que las preocupaciones en el marco JAI deben “integrarse en la definición e implementación de otras políticas y actividades de la Unión”, incluyendo sus relaciones exteriores.

Asimismo, en Tampere se definieron los elementos básicos que debía tener la política migratoria común: estaría basada en un enfoque global para el manejo de los flujos migratorios con el fin de encontrar un equilibrio entre la admisión con motivos humanitarios y aquella de la llamada “migración económica”; debía incluir el trato justo hacia los nacionales de países terceros, tratando de darles, en la medida de lo posible, derechos y obligaciones comparables con aquellos de los nacionales del Estado miembro en el que viven; debía considerar como un elemento clave en las estrategias de administración de flujos el desarrollo de sociedades o alianzas con los países de origen, incluyendo políticas de codesarrollo; y, finalmente, debía incluir una política de asilo común, respetuosa de la Convención de Ginebra y de las obligaciones de los Estados miembros en tratados internacionales (European Council, 1999). Las directrices principales de este programa fueron expuestas en un infor-

me, el cual adoptaron formalmente los jefes de Estado y de gobierno de la UE un año más tarde en el Consejo Europeo de Feira (Council of the European Union, 2000). Respecto a la migración, éstas incluyeron:

- La dimensión externa de la política migratoria: control efectivo de las fronteras externas de la UE y firma de acuerdos de readmisión con los países en los que se originan los flujos migratorios;
- La lucha en contra de formas específicas de crimen, como los delitos financieros, el blanqueo de dinero, la corrupción y el tráfico de seres humanos.

Este desarrollo de una agenda de política exterior en el marco JAI reflejaba el hecho de que, en la visión de un “espacio de libertad, seguridad y justicia”, consecuencia lógica de la libre circulación, se percibía cada vez más que las amenazas provenían de fuera de la Unión, lo cual borró la distinción tradicional entre seguridad “interna” y seguridad “externa”. En este mismo sentido hay que interpretar la decisión de crear una Agencia Europea de Control de Fronteras.

A pesar de estos avances, del trabajo de la Comisión Europea traducido en propuestas de reglamentos y directivas, y de la aparición del tema en los tratados constitutivos desde Ámsterdam y hasta el texto del Tratado de Lisboa, la clave está en que la Unión Europea no tiene aún una política común para responder a la llamada “migración económica”. Esto radica, en parte, en las competencias que mantienen los Estados miembros sobre sus mercados laborales y la segmentación de éstos, además de las diferencias económicas, sociales e institucionales que aún persisten entre los Estados miembros de la UE, lo cual habla de lo mucho que queda por hacer en el marco del mercado interior y de la política de cohesión. No obstante, lo que se haga en materia migratoria en la UE tendrá, en el mediano y corto plazos,

un impacto claro en la competitividad y el crecimiento europeos, y más aún a la luz de la brutal crisis de la Eurozona.

Por otra parte, ningún país europeo tiene una política de inmigración que haya probado ser suficientemente eficaz para alcanzar los objetivos de abastecer los mercados de trabajo, evitar la entrada de migrantes indocumentados y conseguir la integración social de los recién llegados como para servir de modelo en la construcción de una política común.¹⁶ En lo que ésta llega, los Estados miembros en general han aplicado una mezcla de políticas de expulsión y de endurecimiento fronterizo y regularizaciones cada cierto número de años.

Como se verá a partir del caso español, las campañas de regularización no son una solución para el mediano o largo plazo. Finalmente, son medidas de urgencia, que parten del reconocimiento de un hecho consumado: en Europa hay un número significativo —aunque no se conozca con exactitud— de migrantes indocumentados. Las cuotas; los sistemas de puntos; el otorgamiento o la eliminación de derechos automáticos para los migrantes que ya residen legalmente en el país de acogida; la introducción de documentos de identidad; los campamentos de preadmisión, y muchas otras medidas propuestas o que se han puesto en práctica para regular la migración reflejan que los europeos, al igual que otros países desarrollados, se enfrentan a un reto de enormes proporciones y que no hay soluciones mágicas para encontrar la mejor política.¹⁷

Ha habido múltiples iniciativas, recogidas en Libros Verdes de la Comisión Europea sobre los que no se puede ahondar, por limitaciones de espacio. También cabe destacar que han pasado ya varios programas y planes de acción en materia migra-

¹⁶ A esto hay que añadir el hecho de que, al no encontrar la política idónea, los Estados europeos modifican sus políticas migratorias constantemente.

¹⁷ Las políticas migratorias también tienen un impacto sobre el modelo de sociedad que se quiere tener y, por tanto, mientras más amplio el consenso sobre el que se basen, mejor su efectividad. Lograr esto en el ámbito europeo es un objetivo de largo plazo.

toria, como el de La Haya (2005-2010), donde se establecieron diez prioridades para el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Aquí me referiré sólo a dos: el Programa de Estocolmo (Collet, 2010) y la Directiva de Retorno. El Programa de Estocolmo, aunque rico en su retórica, con frecuencia es ambivalente. Aunque la política migratoria y la de asilo son prioridades clave, la visión de Tampere y, hasta cierto punto, también la de La Haya, ha desaparecido. Se incluyen pocas fechas límite, y buena parte de las propuestas son tentativas y quedaron sujetas a discusiones posteriores. Quizás esta forma de formular política migratoria es un resultado inevitable del propio proceso de integración, de su diversidad, de sus contradicciones internas y de ir haciendo la política de poco en poco, así como de cierta fatiga institucional y cinismo entre los miembros y las instituciones. Pero quizá también haya que considerar que el reto migratorio ha crecido mucho más de lo que se esperaba cuando se le puso en su marco actual. Ya no es un tema sólo de seguridad, libertad y justicia, sino también de relaciones exteriores, de mercado interior y política laboral, así como temas sociales, comercio, educación y finanzas. Habrá que ver si el nuevo Tratado de Lisboa ayuda u obstaculiza en este rubro.

La Directiva de Retorno: política migratoria para armar

Si bien la UE ha tenido competencias claras en materia migratoria desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, también es cierto que, desde entonces, la progresiva construcción de una política migratoria común se ha centrado más en los aspectos restrictivos —impedir la entrada de migración indocumentada y repatriación de personas en situación irregular— que en los aspectos positivos —formas legales de entrada y permanencia en territorio de la UE no sólo para la migración calificada, sino también para la no calificada—. Además, la perspectiva prevaleciente ha sido reduccionista, al considerar

que la mayor parte de los flujos caen en la categoría de “migración económica”, sin tomar en cuenta que la migración internacional es un fenómeno multicausal.

En principio, la amenaza de retornar a nacionales de países terceros que no tuvieran un estatus legal para permanecer en la UE, ni de forma temporal ni permanente, parecía ser suficiente para que futuros migrantes indocumentados ni siquiera intentaran llegar a la UE. A partir de 2000, la UE empezó a adoptar distintos instrumentos legales para lidiar con la migración indocumentada, el más notorio de los cuales es la Directiva de Retorno, aprobada en 2008.

Esta directiva, más allá de cualquier discusión sobre su valor intrínseco para controlar la migración indocumentada o para corregir lo que, a fin de cuentas, es una violación a la ley, tuvo consecuencias negativas para la UE, ya que fue ampliamente criticada tanto en casa como desde el exterior. Entre otros actores que criticaron duramente la adopción de esta directiva está el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, porque, en su criterio, complicaba la protección de los individuos que se encontraran en posición de ser retornados a sus países de origen. No obstante, donde la directiva fue más atacada quizá fue en América Latina, la región que la UE ha considerado socio estratégico desde hace una década.

Lo acontecido con la directiva en general y, en particular, la reacción que su adopción generó en América Latina sirven para identificar los problemas potenciales a los que puede enfrentarse cualquier nuevo avance en materia de la construcción de una política migratoria común en la UE *vis-à-vis* sus socios latinoamericanos, y en concreto el tema del Programa de Estocolmo. Asimismo, este episodio demuestra, cuando menos, la inoperancia de las cumbres América Latina, El Caribe y la Unión Europea (ALCUE) como mecanismo de diálogo político al más alto nivel, pues, como se explica *infra*, sólo se estableció comunicación con las contrapartes latinoamericanas una

vez que la directiva había sido aprobada por el Parlamento Europeo.

La adopción de la directiva de Retorno generó una gran cantidad de críticas, principalmente de parte de múltiples organizaciones de Estados latinoamericanos. Esto es destacable porque es la primera vez que los países latinoamericanos reaccionan de esta forma, con una sola voz, frente a una medida de la UE. Esto es importante también porque la UE y ALC se consideran socios estratégicos, y porque la migración se ha convertido en un tema crucial, ya que es también uno de los pocos que genera vínculos del tipo *bottom up* en vez de *top down* en estas relaciones.

Entre el 9 de junio y el 4 de julio de 2008, todos los actores regionales latinoamericanos importantes expresaron su rechazo a la directiva. En el momento más *sui géneris* de esta protesta está la declaración de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el acompañamiento del secretario general de ese organismo a una misión de alto nivel a la UE para averiguar y discutir las implicaciones de la directiva. Es *sui géneris* por el foro elegido, en el que no sólo están los latinoamericanos y caribeños, sino también Estados Unidos y Canadá, países que también son receptores de migración latinoamericana y frente a los cuales jamás se ha hecho una protesta semejante a la orquestada en contra de la UE.

Quizás en esta reacción, hasta cierto punto visceral de parte de los latinoamericanos, está la clave de los valores que comparten europeos y latinoamericanos. Para muchos países de América Latina y El Caribe la directiva resultó ser una bofetada, porque la consideraban una medida que faltaba a la más elemental reciprocidad, toda vez que la región fue más que hospitalaria con los migrantes europeos en el pasado. Una segunda dimensión de la reacción tiene que ver con las expectativas que se habían formado los latinoamericanos respecto a sus contrapartes europeas y que, sin que fuera necesariamente cierto, permitían ver-

los como actores radicalmente distintos a los estadounidenses. Esta perspectiva bien puede haber nacido de la historia compartida, pero más aún de la laxitud con la que el tema migratorio se trató durante los quince años que duró el auge migratorio latinoamericano con destino a Europa. Esta laxitud sin duda tenía que ver con la falta de una verdadera política migratoria común y también con que los países de destino, particularmente España y otros países del sur de Europa, eran particularmente receptivos a estos flujos, que eran necesarios para su modelo de crecimiento económico, pero, además, se adaptaban con mucha mayor facilidad que los procedentes de otras regiones.

Las críticas más duras se las llevó el Parlamento Europeo, que fue la instancia que finalmente aprobó la directiva. Estas críticas, más allá de la parte sustantiva, tienen que ver también con la sorpresa de que fuera este actor y no los Estados miembros quien se pronunciara sobre la materia, sobre todo cuando se venía de una Cumbre de Lima en la que se había propuesto por primera vez incluir el tema migratorio como parte de la agenda del diálogo político. Si las declaraciones de las cumbres no son del más alto nivel político y buscan establecer compromisos entre las partes, ¿entonces para qué sirven?

También el gobierno español se llevó bastantes críticas por haber apoyado la directiva tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo. Era obvio que esto pasaría, ya que España concentra a casi dos millones de migrantes latinoamericanos entre documentados e indocumentados. Pero, además, esto tiene que ver con el papel que España representa y en el “juego a tres bandas” del que es parte. Por un lado, España tiene intensas relaciones bilaterales con América Latina y El Caribe, y en el tema migratorio particularmente con los principales países expulsores: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y República Dominicana. Por otro, España también trata cuestiones migratorias en el marco de las Cumbres Iberoamericanas y, finalmente, lo hace ahora desde la UE. Esto es demasiado confuso para las

contrapartes latinoamericanas y caribeñas, que se sienten engañadas y víctimas de dobles y triples discursos.

Para remediar la situación, tanto el Parlamento Europeo como el gobierno español se sintieron en la necesidad de dar explicaciones a los latinoamericanos. El Parlamento lo hizo a través del mecanismo Eurolat e incluso se estableció un Grupo de Trabajo sobre Migraciones, con resultados hasta ahora modestos pero positivos, mientras que el gobierno español se dedicó a hacer el trabajo diplomático fino de ir a cada país afectado a dar explicaciones. Parte del problema para el futuro será el argumento presentado de que la legislación española era más favorable para los latinoamericanos que la europea y que, por tanto, la segunda no se aplicaría, algo que, una vez más, confunde a las contrapartes, quienes de por sí tienen problemas para entender cómo funciona la UE.

Asimismo, conocer a fondo esta historia permite advertir desde ahora las fortalezas y debilidades de una propuesta orientada hacia la consecución de un diálogo global y estructurado sobre migraciones impulsado por el grupo ALCUE. Dice el dicho que “el diablo está en los detalles” y, por consiguiente, habrá que prestar particular atención a la estrategia de comunicación que debe adelantarse a cualquier aprobación de nuevas medidas, así como a la forma en la que los Estados miembros, particularmente los que reciben migración latinoamericana, decidan incorporarla a su legislación nacional. Finalmente, cualquier cosa que de aquí en adelante haga la UE en materia migratoria será vista también desde la perspectiva de la UE como actor global y se comparará y contrastará con el discurso que habitualmente presenta la UE como promotora de valores democráticos y defensora de los derechos humanos.

Asimismo, la UE debería partir del reconocimiento de la participación de múltiples actores en estos procesos antes de hacer promesas a países o regiones terceras. Es decir, antes de que en la Cumbre de Madrid se prometan cosas en materia migratoria

por parte de los jefes de Estado y de gobierno, habría que aclararle a los socios latinoamericanos que no son sólo la Comisión Europea y los Estados miembros los que participan en la formulación de la política migratoria europea, con miras a que por fin sea una política común, sino que también lo hacen otros actores como, por ejemplo, el Parlamento Europeo.

En el futuro, será importante tomar las lecciones derivadas de este episodio. Por ahora, baste con decir que la externalización de la política migratoria europea no empezó con buen pie y tuvo consecuencias importantes en materia de las relaciones internacionales de la UE, particularmente con sus socios ALC. La Presidencia española promovió dar impulso al diálogo migratorio en la VI Cumbre sin que por eso haya grandes esperanzas de cambiar el *statu quo*, y mucho menos mientras perdure el escenario de crisis en el que se encuentra sumida la UE en este momento.

España, un gran laboratorio migratorio

Como se señaló *supra*, tras el 11-S y el endurecimiento de las prácticas migratorias estadounidenses —que no de sus políticas migratorias, pues no se ha hecho una reforma sustantiva en el ámbito federal desde la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) de 1996—, los países del sur europeo adquirieron, si cabe, un mayor atractivo para los migrantes latinoamericanos, particularmente los provenientes de República Dominicana y de la zona andina. Hay analistas que opinan que, incluso de no haber ocurrido los sucesos del 11-S, los migrantes de la zona andina y de las islas caribeñas habrían optado por desplazarse a Europa ante la difícil situación de tener que competir con otros grupos más numerosos, como el de los mexicanos, para conseguir empleo en Estados Unidos. Según los datos de la encuesta sobre remesas realizada por Bendixen & Associates en 2007, con la colaboración del Ministerio

de Economía de España y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 58 por ciento de los encuestados dijo que no consideró jamás emigrar a Estados Unidos en vez de España; 28 por ciento manifestó que sí lo había considerado y 14 por ciento no supo qué responder.

La llegada masiva de migrantes latinoamericanos también puede atribuirse a que, al menos en el principio, las políticas migratorias de los países mediterráneos (cabe destacar que ni entonces ni ahora puede hablarse de una verdadera política migratoria común en la Unión Europea, aunque se hayan dado algunos pasos en ese sentido) y, más específicamente, las de visados, eran mucho más “generosas” con los migrantes latinoamericanos, sobre todo si se les contrasta con la política migratoria estadounidense. Como ex metrópolis, tanto España como Portugal habían mantenido, quizá por la nostalgia o por el sentimiento de endeudamiento histórico, preferencias migratorias para los nacionales de sus otrora colonias. Esto se tradujo en que, durante muchos años, los latinoamericanos no necesitaran visados de turista para ingresar en estos territorios. Esto quiere decir que los migrantes latinoamericanos que llegaron a territorio español o portugués mientras estaban en vigor estas disposiciones no eran, al menos en el origen, migrantes indocumentados, pues habían ingresado como turistas. El problema, no obstante, se hizo evidente después, cuando rebasaron el periodo de estancia autorizado y se quedaron a residir en territorio europeo.

Como muestra de que es difícil adaptar las políticas migratorias a los siempre cambiantes flujos, cabe destacar que algunas de estas excepciones se han mantenido. Sin embargo, muchas otras se tuvieron que cancelar debido a la llegada masiva de ecuatorianos, el grupo latinoamericano que tradicionalmente ha sido el más numeroso en España, a quienes se les empezó a solicitar un visado para ingresar al territorio español a partir de 2003, y, posteriormente, a partir de 2007, se establecieron

políticas de visado para Bolivia, otro de los países que empezó a expulsar gran número de migrantes.

A los grupos de migrantes latinoamericanos “puros”, es decir, los que parten del país de origen y se dirigen a España, con lazos históricos más bien tenues con el país de destino, hay que sumar la de los migrantes latinoamericanos que, producto de la migración en dirección contraria, o sea la de españoles que emigraron a América Latina en distintos momentos, tenían derecho a la doble ciudadanía por ser hijos o nietos de españoles. Este colectivo es difícil de dimensionar, pero sin duda forma parte importante del contingente latinoamericano afincado recientemente en España. Tras la aprobación de nuevas normas, como la Ley de la Memoria Histórica, se espera la llegada de aún más “nuevos españoles” de América Latina, como ha ocurrido ya en el caso de los cubanos.

Un vistazo a las cifras permite derivar algunas conclusiones preliminares: entre 1995 y 2008, el número de latinoamericanos residentes en España (con registro o tarjeta de residencia) se multiplicó prácticamente por trece. Entre 2004 y 2006, los latinoamericanos fueron el principal grupo de extranjeros en España; ahora, son el segundo. El auge de mediados de la primera década del siglo XXI es atribuible, para algunos, al “efecto llamada” que, dicen, produjo la regularización española de 2005. Empero, esta conclusión no se sostiene necesariamente, pues quizás era más “efecto llamada” el procedimiento de “arraigo laboral”, el cual era, prácticamente, una regularización continua basada en otorgar permisos de trabajo a los indocumentados que tuvieran una oferta laboral y pudieran demostrar que habían vivido en España tres años consecutivos. En todo caso, este pico en la migración latinoamericana revela que, en buena medida, los latinoamericanos cumplían con los requisitos de la regularización de 2005 y se acogieron a ella.

En términos generales, el contingente de migrantes latinoamericanos se caracteriza por su juventud —la edad promedio

ronda los 30 años, es decir, que están en edad laboral y reproductiva—, por ser un grupo que puede calificarse como sano y mayoritariamente femenino. A grandes rasgos, puede describirse como un colectivo de mano de obra no calificada, aunque la mayoría de estos migrantes tiene un nivel educativo superior al de la media de la población de su país de origen, lo que confirma lo que, en general, se observa en todos los flujos migratorios: están dispuestos a emigrar los más calificados de sus respectivas comunidades de origen.

La integración de los latinoamericanos en España

El colectivo de migrantes latinoamericanos en España es, quizá, el que menos problemas ha tenido para su integración en la sociedad de acogida, debido a que se comparte la lengua, lo que indudablemente disminuye los costos para los migrantes y facilita su adaptación y aceptación, así como otros elementos culturales. Cabe destacar que, sin importar si se trata de migrantes latinoamericanos o no, España en general ha obtenido buenas notas en el ámbito de las políticas de integración de migrantes, aunque, en las dimensiones más políticas, como la participación política, el acceso a la nacionalidad y, sobre todo, las medidas antidiscriminación, aún quede mucho por hacer. En ese sentido, poco ha tenido que hacerse para impulsar la integración social de los latinoamericanos que, en general, ocurre de manera natural. Más aún, producto de los vínculos históricos entre españoles y latinoamericanos, algo de conocimiento tenían los unos de los otros, lo que ha amortiguado cualquier choque cultural.

Otro de los factores que contribuyó a que el colectivo latinoamericano tuviera menos problemas de integración en la sociedad española fue que su llegada coincidió con un largo ciclo de crecimiento de la economía española (Alonso, 2008), al cual, una vez instalada, contribuyó también esta población

inmigrante. Sin lugar a dudas, el arribo de migrantes en momentos de bonanza económica tiende a ser mucho más digerible para la sociedad de acogida que en momentos de crisis o recesión económica, y el caso español no es la excepción. Cabe subrayar que, entre 1997 y 2007, la economía española creció por encima de la media de los países miembros de la OCDE y de la de sus socios en la UE. El crecimiento económico, que deriva en más puestos de trabajo y mejores condiciones de vida, es un factor de atracción de migración (*pull factor*) de primer orden. Este crecimiento de la economía española es atribuible a su modelo, basado principalmente en los sectores de la construcción y de los servicios, ambos intensivos en mano de obra no calificada como la latinoamericana, lo que, en la práctica, permitió absorber muy rápidamente a los recién llegados. Como es sabido, estos dos sectores han sido los primeros en sufrir los efectos de la crisis económica internacional y, por consiguiente, es de esperarse que esto tenga efectos tanto sobre los migrantes que ya residen en España como en quienes formarían parte de nuevos contingentes en el futuro cercano.

Si se ataca el ángulo demográfico, la migración de latinoamericanos a España ha permitido que, por primera vez en mucho tiempo, se pudieran reportar cifras de crecimiento en los rubros relativos al número de residentes y de trabajadores. España no ha escapado a la tendencia generalizada en Europa relativa a tasas de crecimiento poblacional decrecientes e, incluso, negativas, al punto de que el número de nacidos no conseguía remplazar al número de muertos, es decir, la mera reposición demográfica estaba en entredicho. Con la llegada de estos grupos de latinoamericanos jóvenes y en edad reproductiva, así como de otros contingentes extranjeros, la tasa de crecimiento en España consiguió llegar a 1.5 por ciento, lo que permitió replantear las previsiones demográficas que, hasta entonces, pintaban como uno de los grandes obstáculos para el mediano y largo plazos del desarrollo español. La llegada de estos traba-

jadores también dio un gran impulso a la actividad laboral, por activa y por pasiva, es decir, porque hay más migrantes empleados que españoles empleados (una característica atribuible al seguro de desempleo, que merecen sólo quienes tienen papeles¹⁸) y también porque la llegada de mujeres migrantes que pudieran hacerse cargo del cuidado de niños y ancianos permitió que más españolas volvieran al mercado laboral.

Estos datos no siempre se interpretan de la misma manera. Para los interesados en hacer del tema de la migración un caballo de batalla política, la historia es muy distinta. Generalmente son los partidos de derecha los que tienden a señalar que la sociedad de acogida pierde grados de bienestar al permitir la llegada de migrantes, pues, dicen, éstos aumentan la presión y también los costos de los servicios públicos. No puede negarse que la demanda de servicios públicos aumenta a la par de la población. No obstante, los migrantes no necesariamente utilizan más estos servicios que la población local, sino que, incluso, muchas veces los usan menos. Además, al tener mayores niveles de actividad, generalmente aportan más en términos netos al ingreso público, particularmente si están en situación indocumentada y no tienen forma de reclamar beneficios como las pensiones en el mediano y largo plazos.

Es indispensable introducir aquí un matiz: la situación que se ha descrito tiene que ver con la novedad del fenómeno migratorio latinoamericano en el caso español. Con certeza, si este mismo estudio se realiza en unos años y los migrantes se asientan de manera definitiva en España, la historia puede ser distinta, pues, mientras más longeva es una comunidad migrante, demanda más servicios del sector público y contribuye menos al erario. Finalmente, si lo que se mira es la balanza de pagos, cabe señalar que la migración latinoamericana es deficitaria

¹⁸ Aunque puede decirse que, en el caso de tener ese derecho, la tasa de paro de los inmigrantes es superior a la de los nativos.

para ésta por el envío de remesas, lo que se traduce en un aumento del déficit en cuenta corriente del país de acogida.

No es extraño que, al igual que en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, las respuestas del Ejecutivo español a la llegada masiva de migrantes a ese país fueran, como era de esperarse, totalmente ad hoc. Esto no sería grave, de no ser porque la política migratoria tiene enormes efectos sobre el futuro de la integración de los migrantes y de la sociedad receptora en su conjunto. Cuando se hace política migratoria a la zaga de los acontecimientos, con la urgencia de resolver problemas que ponen en riesgo, sobre todo, la supervivencia política del gobierno en turno, es prácticamente imposible que la política migratoria resultante, o el conjunto de medidas aisladas que suponen ser o sirven de *proxy* a dicha política, sea la más adecuada y, por consiguiente, debe esperarse que se modifique en el futuro cercano en un intento de adaptarse a la rápidamente cambiante realidad migratoria. Así pues, en el caso español, las autoridades políticas prácticamente sólo reaccionaron a la llegada de generosos flujos migratorios con medidas inconsistentes que poco hicieron por comunicar a la opinión pública una sensación de que las cosas estaban bajo control.

La Ley Orgánica que elaboró el gobierno del Partido Popular (PP), paradójicamente, se aprobó sin los votos de ese partido en 2000. Una vez que obtuvo la mayoría absoluta en las siguientes elecciones, el mismo partido, también durante 2000, tuvo a bien elaborar una nueva Ley Orgánica con muchas más restricciones, aunque éstas fueran más contundentes en el papel que en la práctica. Esto quiere decir que, a pesar de que la nueva ley era mucho más dura, los migrantes indocumentados seguían viviendo y trabajando en España, con libertad relativa y frecuentemente en condiciones precarias, pero sin que por parte del gobierno se ofrecieran alternativas para regularizarlos o para expulsarlos del territorio español. En

ese periodo también se firmaron acuerdos como el de Colombia, en 2001.¹⁹

En suma, como expone Alonso, España pasó por un periodo de cambios legislativos recurrentes en materia migratoria que, sumados a la falta de capacidad del Ejecutivo y de sus órganos para controlar los flujos, terminaron por generar un entorno que, al menos en lo que a percepción se refiere, parecía bastante permisivo con los indocumentados.²⁰ Cabe destacar que esta percepción de laxitud en la regulación española contrastaba ampliamente con lo que se veía estaban haciendo otros países, particularmente Estados Unidos, tradicional y natural destino de la migración latinoamericana. Ese país estaba fortaleciendo sus fronteras y potenciando las capacidades de las autoridades migratorias, impulsado, sobre todo, por los sucesos del 11-S y de las profundas preocupaciones por la seguridad nacional.

Ante la disyuntiva de ir a Estados Unidos o a España, cada vez más migrantes latinoamericanos decidieron cruzar el Atlántico y los gobiernos de sus países de origen pronto se acostumbraron a pensar que, así como se iba cerrando la puerta de entrada que durante décadas mantuvo abierta Estados Unidos para los migrantes latinoamericanos, se iba abriendo de par en par la de España. A esta percepción hay que añadirle la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 2004. Como partido de izquierda, el PSOE pronto empezó a impulsar una nueva política migratoria o, cuando menos, un conjunto

¹⁹ Los objetivos del acuerdo eran la preselección de trabajadores en origen y la coordinación con un sistema de información de ofertas de empleo, la organización del desplazamiento, las provisiones especiales en el caso de trabajadores de temporada y la garantía de derechos y condiciones laborales en destino. Los acuerdos no son la panacea para recibir flujos documentados y deseados, pues pocos son los que se acogieron a acuerdos como éste; al parecer, funciona mejor la "mano invisible" del mercado, es decir, la oferta y la demanda de mano de obra.

²⁰ Esta percepción es la que subyace, probablemente, a la violenta reacción de los latinoamericanos tras la aprobación de la llamada Directiva de Retorno, como se explica *infra*.

de medidas en materia migratoria, encabezadas por una regularización masiva a partir de 2005,²¹ de la que se beneficiaron casi 700 mil personas. Asimismo, se echaron a andar programas de contratación en los países de origen y de repatriación de indocumentados. De igual forma, se siguieron firmando otros acuerdos migratorios bilaterales entre España y los principales países expulsos en América Latina.

Actualmente, existen diversas vías de ingreso y de permanencia regularizada en España.²² Las más comunes son la residencia con permiso de trabajo, la residencia como estudiante, la reagrupación familiar y, en menor medida, la residencia por cuestiones humanitarias o el estatus de refugiado. La ley establece que los extranjeros mayores de 16 años que quieran laborar en territorio español deberán conseguir, amén del permiso de estancia, un permiso de trabajo. Producto del aluvión de migrantes, en 2002 se suspendieron las tramitaciones de permisos de trabajo por la Vía General y desde entonces sólo se

²¹ Para apaciguar a sus detractores, la regularización española de 2005 iba acompañada de más garantías en materia de derechos para los migrantes, pero también del combate más activo de la migración indocumentada. Éste se basaba, por ejemplo, en el endurecimiento del régimen de inspecciones para sancionar a los empleadores de indocumentados, medida que difícilmente era viable si se considera que, en el caso de la mano de obra latinoamericana, una buena parte se emplea en el servicio doméstico. ¿Era posible ir de casa en casa verificando si se había contratado personal indocumentado? Al menos a primera vista, medidas como ésta parecen demasiado costosas y difíciles de llevar a cabo. A fin de cuentas, la mano de obra podría ser necesaria a tal punto que los empleadores quizá decidieran incluso asumir el riesgo de contratar indocumentados, si eso les resultara menos gravoso que quedarse sin trabajadores e incurrir en pérdidas. La moraleja es que la única manera de que funcionen las sanciones contra quienes contraten migrantes indocumentados es que pueda satisfacerse la necesidad de mano de obra legalmente. Si no, las regularizaciones tendrán que ser recurrentes o se condenará a la población indocumentada a vivir en la clandestinidad y, por consiguiente, en condiciones de extrema precariedad en detrimento de sus derechos básicos.

²² En el caso español cabe destacar que, aunque la Constitución establece que la inmigración y la extranjería son áreas de intervención exclusiva del Estado, en los últimos años todas las Comunidades Autónomas han elaborado sus planes de integración de migrantes y lo mismo han hecho muchas ciudades.

otorgan permisos de trabajo a contingentes de trabajadores en los países de origen, además del proceso de regularización de 2005 (Gil Araujo, 2008). Esta medida ha condenado a la clandestinidad a cientos de miles de migrantes no comunitarios ya asentados en España que, aun teniendo una oferta de trabajo, no pueden obtener el permiso correspondiente.

Es importante destacar que también hay una normativa sobre el acceso al trabajo de los migrantes no comunitarios con base en la situación nacional de empleo. Esto implica que, para la concesión o renovación del permiso de trabajo, se tendrá que demostrar que hay insuficiencia o escasez de mano de obra española en la profesión o actividad que desee desempeñar el migrante, dependiendo también de la zona geográfica en la que quiera trabajar. Obviamente, esto limita los sectores en los que se pueden emplear los migrantes latinoamericanos a básicamente agricultura, servicios y construcción, lo que, a la larga, limita su movilidad social. El caso del servicio doméstico es todavía más grave, pues, además de los vínculos con la economía informal, el sector está poco regulado, lo cual incide, sobre todo, en la migración femenina.

Cuando se habla de integración, es imposible soslayar el espinoso tema del estatus social y de los derechos de los migrantes en el país de acogida. Como ya se apuntó, el colectivo latinoamericano, en comparación con otros grupos de migrantes, tiende a ser mejor aceptado en España, pues se comparte cultura, religión y lengua. Asimismo, cabe destacar que aunque la mayoría de los latinoamericanos alquila su vivienda en España (80 por ciento), de 16 por ciento que sí tiene vivienda propia 93 por ciento la adquirió con un crédito hipotecario, algo que, de no haber migrado, no hubiesen podido conseguir en su país de origen.

Esto, no obstante, no evita que se presenten algunas conductas xenófobas o racistas en contra de los migrantes (es bien conocido el uso del término peyorativo “sudaca” e, incluso, las imágenes que han circulado globalmente sobre el ataque a una

menor ecuatoriana en el metro de Madrid)²³ o que se tienda a concentrar a los migrantes en el equivalente a guetos modernos. Las políticas sociales, laborales, educativas, sanitarias y urbanísticas han tenido que empezar a replantearse para hacer frente a la nueva circunstancia en la que se encuentra España, producto, sobre todo, del auge migratorio latinoamericano, aunque aún quede mucho camino por recorrer, toda vez que esto es imposible de hacer en el corto plazo, y complejo y costoso en el mediano y largo plazos.

El migrante muchas veces termina siendo un ciudadano de segunda –o de tercera, particularmente si es indocumentado–, y lo serán aún más sus hijos, pues, según estudios recientes, los hijos de los migrantes latinoamericanos en España no tienen sentimiento de pertenencia alguno ni respecto al país de origen de sus padres ni respecto a España, a pesar de acudir a la escuela y ser parte de la comunidad (Portes, Aparicio y Haller, 2009). En la mayoría de los casos, los adolescentes hijos de migrantes latinoamericanos conviven sólo con otros jóvenes en su misma situación, lo cual, a la larga, dificultará la tarea de la integración a la sociedad receptora.

Consideraciones finales

La migración es un tema que llegó para quedarse en la agenda internacional y sobre el que quedan aún muchas cosas por decir y descubrir. Por su naturaleza, a caballo entre lo interno y lo externo, lo nacional y lo internacional, es un desafío para cualquier teoría, pero lo es aún más para cualquier gobierno. Su enorme complejidad, evidenciada por el gran número de actores, procesos, políticas, niveles de gobierno y mercados en más de un país o región que participan en el fenómeno, hacen que

²³ Que se especule si los migrantes son un riesgo para la salud o no también es síntoma de las dificultades existentes para la integración de esta población.

sea una tarea titánica diseñar políticas públicas adecuadas en el ámbito interno y mucho más todavía en el ámbito internacional que permitan una mejor experiencia migratoria para los países expulsores, para los receptores y, desde luego, para los migrantes y sus familias y comunidades de origen.

Estas dificultades las enfrentan por igual los países pobres y los países ricos. Sin embargo, la migración se vuelve cada vez más un tema en el que se enfrentan el norte desarrollado y el sur subdesarrollado. Los primeros, preocupados por preservar su soberanía y garantizar su seguridad, quisieran erigir barreras más altas aún para que los migrantes del sur no entren en su territorio, aunque estos grupos sirvan para mantener su nivel de vida. Los segundos, ansiosos de encontrar recursos adicionales que fomenten el desarrollo, incluso están dispuestos a fomentar la migración de sus ciudadanos, aunque eso signifique perder también a los más emprendedores y empeñar el futuro de sus poblaciones. Y, aunque son evidentes las razones por las que la cooperación internacional es indispensable, cada Estado sigue buscando en solitario la mejor manera de enfrentar los retos de la migración a gran escala.

A pesar de las barreras, los controles, las multas y demás medidas para disuadir la migración del sur al norte, los flujos crecieron a una velocidad inusitada. Conforme se fortificaron los países del norte, en aras de frenar los flujos y, a partir del 11-S y el 11-M, de protegerse contra el terrorismo, los flujos migratorios se vieron empujados a la clandestinidad. Así, la migración indocumentada es hoy más numerosa que nunca, pues a la fecha no hay Estado democrático que logre controlar del todo el ingreso de personas a su territorio. Meter a la migración indiscriminadamente en las agendas de seguridad y vincularla con el crimen ha hecho que el tema pierda su esencia de fenómeno humano natural para volverse una amenaza para las poblaciones de los países industrializados. Para los migrantes, esto ha implicado tener que incorporar en la ecuación de la decisión

migratoria el alza en los costos y los riesgos del desplazamiento internacional.

Y es que, al final, ahí radica el principal problema de la gestión de los flujos migratorios internacionales: las políticas migratorias del mundo desarrollado están basadas en supuestos erróneos o en simplificaciones y reducciones al absurdo de las causas que originan la migración. Contrario a la idea general, la migración internacional no nace de la falta de crecimiento económico y desarrollo, sino del desarrollo en sí y de las transformaciones que le acompañan. Paradójicamente, son los países desarrollados los que han seguido una política de impulso al libre mercado y fomento a la integración política, económica y social con los países en vías de desarrollo, y eso es lo que en parte genera los vínculos necesarios para la migración. Por eso, la migración internacional no es una condición patológica que deba reprimirse por medio de acciones unilaterales; es resultado natural de la expansión de los mercados y de la integración económica. Y también, paradójicamente, son los países desarrollados los que pretenden no dejar entrar a los migrantes que, finalmente, son fundamentales para la sostenibilidad de sus mercados laborales y de sus niveles de vida. Al final, las leyes de la oferta y la demanda terminan siendo más poderosas que las del control fronterizo y los mercados satisfacen sus necesidades, aunque al costo de obligar a los trabajadores migrantes a vivir en la clandestinidad.

Si la cooperación internacional en el ámbito migratorio es todavía un reto por superar, dado que toca el corazón mismo de la soberanía en su sentido tradicional y westfaliano, hay fuertes indicios y alentadoras tendencias de que la cooperación sí es posible y despierta menos reticencias en lo que tiene que ver con el flujo de remesas de los países de acogida a los países de origen. Las remesas son parte integral del fenómeno y, en buena medida, la razón de peso en la decisión de migrar. Al igual que los flujos migratorios, las remesas han crecido expo-

nencialmente en los últimos años. Esto plantea algunos riesgos y muchas oportunidades, además de generar nuevos enfoques y esquemas, y atraer nuevos actores al ámbito de la cooperación al desarrollo. Aunque no pueden considerarse sustitutas de la ayuda al desarrollo o de la inversión extranjera, bien invertidas y complementadas con otros flujos, las remesas pueden hacer la diferencia en los países de origen. Pero para alcanzar ese objetivo, el primer paso radica en encontrar la forma de facilitar su envío y abaratar los costos, y hay razones para pensar que se está en el camino correcto en este sentido.

Impacto de la migración latinoamericana en el país de acogida

En el caso de Estados Unidos, la migración latinoamericana es la más importante por su volumen e impacto en la política interna de Estados Unidos. Los latinos son ya la primera minoría en ese país y, gradualmente, a su fuerza numérica se van equiparando su poder político y económico, lo cual tendrá importantes consecuencias en el futuro de la primera potencia del mundo y también de sus relaciones con América Latina. En el caso de Europa, la migración proveniente de América Latina aún no tiene un volumen comparable con el de los flujos provenientes del norte de África, pero es significativo su ritmo de crecimiento y de asimilación en los países de acogida, principalmente España. A diferencia de Estados Unidos, en Europa aún se está lejos de que los latinoamericanos tengan un peso político o económico importante, aunque gradualmente su presencia está resultando más notoria en el sector de los servicios de la economía europea.

La migración indocumentada

La bestia negra de las políticas migratorias tanto de Estados Unidos cuanto de Europa es la migración indocumentada, sin

que ninguno de los dos actores haya encontrado aún la mejor manera de detenerla. Se ha puesto tanto énfasis en impedir su entrada, que se han descuidado todos los demás aspectos del fenómeno migratorio. Las medidas adoptadas no sólo no consiguen su objetivo, sino que sirven para que la migración indocumentada se autopetpetúe.

¿Reformar o no reformar? He ahí el dilema

La política migratoria estadounidense no se ha reformado significativamente en más de una década. Hasta la fecha, el único consenso que se ha alcanzado es en torno a la necesidad de reformarla. Mientras tanto, se aplican medidas de control fronterizo que son casi cosméticas en términos de los objetivos alcanzados, que sin embargo tienen efectos perversos sobre los flujos migratorios, tales como la interrupción en su circularidad—no deja de ser paradójico que las medidas que buscan impedir la entrada de los migrantes indocumentados sean también las que luego los dejan atrapados en Estados Unidos sin poder salir—y el aumento significativo de los riesgos inherentes al cruce, además de incentivar la proliferación del crimen organizado. En el caso de la política migratoria europea, ningún Estado miembro ha encontrado la política idónea. España, principal país de destino de los migrantes latinoamericanos, ha optado por aplicar medidas *ad hoc* como las regularizaciones periódicas. Así, mientras Estados Unidos está consciente de que su política no funciona pero opta por mantenerla, los países europeos también se dan cuenta de que sus políticas no sirven, pero las cambian continuamente.

Formulación de la política migratoria

Tanto en Estados Unidos como en Europa, la formulación de la política migratoria está determinada por un número significativo de actores e intereses, y también por la llamada “parado-

ja liberal” y la política electoral, que dificultan conseguir una política migratoria eficaz y de consenso. Además de estas dificultades, el problema principal de Europa y Estados Unidos en materia migratoria radica hoy en que hacen una lectura cuando menos incompleta –cuando más, de plano errónea– de las causas y los efectos del fenómeno migratorio. Se tiende a pensar que el tema de la migración laboral sólo puede manejarse por medio de cambios en los mercados laborales y, como se explicó en este texto, no es así. Tampoco puede hablarse de “migración económica”, pues el fenómeno conlleva múltiples variables más. Definitivamente falta una visión integral sobre el fenómeno migratorio que permita elaborar mejores políticas. De igual forma, tanto Estados Unidos como Europa deben estar conscientes de que la firma de acuerdos preferenciales, sean éstos de comercio puro y duro como el TLCAN o el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) o globales, como los que tiene firmados o en proceso de negociación la UE con sus socios latinoamericanos no sólo no “solucionan” el problema migratorio, sino que probablemente funjan como catalizadores del éxodo. Sin políticas de acompañamiento y estrategias de desarrollo que tomen en consideración el impacto de la liberalización y sus consecuencias e incluyan medidas para mitigarlas, sólo fomentarán más migración.

De realidades y ficciones

Tanto en Europa como en Estados Unidos hay una distancia abismal entre la política migratoria que aparece en el papel –generalmente muy restrictiva– y la que se aplica realmente. Si esto no fuera así, no habría el volumen de migración indocumentada que hay en ambos polos. En futuras investigaciones podría plantearse cuáles son los factores y actores que facilitan la entrada de la migración indocumentada. Por otra parte, así

como en Europa resulta paradójico que no haya una política migratoria común, a pesar de ser un espacio sin fronteras internas, lo que implica que sus miembros comparten una sola frontera exterior, en Estados Unidos llaman la atención las disparidades que en materia migratoria y aplicación de la ley hay entre la federación y los estados. Para el observador externo, resulta tan complejo el escenario europeo –políticas de múltiples niveles y competencias mixtas– como el estadounidense, en el que la autonomía local muchas veces prima sobre la ley federal, concentrada en un único objetivo: el control fronterizo.

Cosas que están fuera del control de los Estados

La migración internacional se vale de densas redes sociales que se van estableciendo poco a poco entre los países de origen y los de acogida. La existencia de estas redes facilitará la migración y no hay nada que puedan hacer los países de acogida para impedirlo. Sin embargo, sí pueden acercarse a los grupos y asociaciones de migrantes para valerse de su experiencia y diseñar mejores políticas. Los fenómenos de las diásporas y el transnacionalismo –en particular dada la hiperconectividad que permiten los medios de comunicación y las tecnologías de la información actuales– han llegado para quedarse en el panorama migratorio y deben ser tomados en cuenta tanto para el diseño de las políticas migratorias y de integración, como para encontrar avenidas de acción entre países de origen y países de acogida. Estos fenómenos están mucho más desarrollados en Estados Unidos que en Europa, y particularmente respecto a la migración latinoamericana. Sin embargo, es tiempo de tomarlos en consideración desde un principio.

Política migratoria y política exterior

Aunque la política migratoria estadounidense siempre ha sido de carácter unilateral, hay que destacar que América Latina

siempre ha sido un factor importante por considerar, aunque eso no implique que se haya formulado con base en los intereses latinoamericanos. En el origen, el deseo de establecer una “relación especial” con el subcontinente en sintonía con la Doctrina Monroe dio un trato preferencial a la migración latinoamericana. En cuanto los flujos empezaron a crecer, América Latina se convirtió en el factor importante en la formulación de la política migratoria estadounidense, pero ya no en el sentido de cuidar las relaciones de Estados Unidos con sus vecinos del sur, sino porque la política se diseñó específicamente con la migración latinoamericana en mente. A partir de la IRCA de 1986, no se entiende la política migratoria estadounidense sin revisar paralelamente el desarrollo de los flujos migratorios latinoamericanos, particularmente los procedentes de México. Para Europa, las consideraciones son de otra naturaleza. En general, el tema migratorio *vis-à-vis* América Latina aún no es suficientemente importante como para hablar de un “factor latinoamericano” en la formulación de sus políticas, aunque sí lo sea en el caso de España, quien ha firmado acuerdos migratorios con los principales países latinoamericanos que expulsan población hacia su territorio. Sin embargo, en el mediano y largo plazos, el tema migratorio puede convertirse en un área importante de cooperación birregional, y, puesto que los flujos no son muy abundantes, puede considerarse una avenida de acción factible. Esto tendría un impacto importante en las relaciones de la UE con América Latina y daría mayor sustancia a la asociación estratégica birregional que la que hasta ahora tiene.

Bibliografía

- Ackleson, Jason. 2005. “Fencing in Failure: Effective Border Control is Not Achieved by Building More Fences”, en *Immigration Policy in Focus*, vol. 4, núm. 2, abril, pp. 1-17.
- Aleinikoff, T. Alexander. 2004. “The Department of Home-

- land Security’s First Year: A Report Card. Immigration”, Century Foundation/Migration Policy Institute.
- Alonso, José Antonio. 2008. “Destino, España: tribulaciones de una joven potencia migratoria”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 2, pp. 37-50.
- Barbé, Esther (ed.). 2005. *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Bhagwati, Jagdish. 2003. “Borders Beyond Control”, en *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1, pp. 98-104.
- Bodemer, Klaus, Wolf Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (comps.). 2002. *El triángulo atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional cambiante*. Sankt Augustin: Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF) y Fundación Konrad Adenauer.
- Cañas, Gabriela. 2004. “Europa perderá millones de habitantes a pesar del aumento de inmigrantes”, en *El País*, 30 de noviembre.
- Castillo, Manuel Ángel. 2005. “Migración, Derechos Humanos y Ciudadanía”, en Conferencia Internacional *Perspectivas mexicanas y estadounidenses en el estudio de la migración internacional*. Centro de Migración y Desarrollo de la Universidad de Princeton-Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México. Taxco, México, 27-29 enero. CMD Working Paper núm. 05-02b.
- Castles, Stephen. 2004. “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”, en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 38, núm. 3, pp. 852-884.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). 2002. “Migración, remesas y desarrollo”, en *Migración Internacional*, núm. 19, 2002.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin y James F. Hollifield

- (eds.). 1994. "Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control", en *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne. 2004. "Evaluating Enhanced US Border Enforcement". Migration Information Source-Migration Policy Institute, en: <http://www.migrationinformation.org> [1 de mayo].
- Cortina, Jerónimo, Rodolfo de la Garza y Enrique Ochoa-Reza. 2005. "Remesas: Límites al optimismo", en *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre, pp. 27-36.
- Council of the European Union. 2000. *European Union Priorities and Policy Objectives for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs*, Doc. 7653/00 JAI 35.
- Collet, Elizabeth. 2010. "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans", en *Migration Policy Institute*.
- Dade, Carlo. 2004. "Transnationalism, Foreign Assistance, Domestic Communities: New Opportunities and New Challenges for Canada and the United States", en *FOCALPoint*, Special Edition on Migration, marzo.
- Doyle, Michael W. 2004. "The Challenge of Worldwide Migration", en *Journal of International Affairs*, vol. 57, núm. 2.
- Edgar, Jim, Doris Meissner y Alejandro Silva. 2004. *Keeping the Promise: Immigration Proposals from the Heartland*. Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations.
- European Council. 1999. *Presidency Conclusions of the Tampere European Council*, 15 y 16 de octubre.
- Ewing, Walter A. 2004. "From denial to acceptance: Effectively regulating immigration to the United States", en *Immigration Policy in Focus*, Immigration Policy Center, vol. 3, núm. 5, noviembre.
- Faist, Thomas. 2002. "Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001", en *International Migration Review*, Cen-

- ter for Migration Studies of New York, vol. 36, núm. 1, pp. 7-14.
- Freeman, Gary P. 2004. "Immigrant Incorporation in Western Democracies", en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 38, núm. 3, pp. 945-969.
- Gil Araujo, S. 2008. "Los laberintos de la ciudadanía. Políticas migratorias e inserción de las familias migrantes latinoamericanas en España", en *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, octubre.
- Ginsberg, Roy H. 2001. *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Guibernau, Montserrat. 2005. "Inmigración, voto y sociedad", en *La Vanguardia*, 4 de mayo.
- Grupo México-Estados Unidos sobre migración. 2001. *Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/ Carnegie Endowment for International Peace (CEIP).
- IMR. 2002. "Reflections on International Migration after 9/11: Perspectives from Around the World", en *International Migration Review*. Center for Migration Studies of New York, vol. 36, núm. 1, pp. 5-6, marzo.
- Kagan, Robert. 2002. "Power and Weakness", en *Policy Review*, núm. 113, referencia en línea: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/3460246.html>. [29 de septiembre de 2010].
- Martin, Susan F. 2001. "Remittances as a Development Tool", en *Addressing Global Poverty-Economic Perspectives*, State Department, vol. 6, núm. 3, disponible en: <http://usinfo.state.gov> [septiembre].
- Massey, Douglas S. 2005a. "Backfire at the Border. Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration", en *Trade Policy Analysis*, Washington, D. C.: CATO Institute, núm. 29, 13 de junio.

- _____. 2005b. "Five Myths About Immigration: Common Misconceptions Underlying U. S. Border-Enforcement Policy", en *Immigration Policy in Focus*, Immigration Policy Center, vol. 4, núm. 6, agosto 2005.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Ali Koucouci, Adela Pellegrino y Edward J. Taylor. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford: Clarendon Press.
- _____, Jorge Durand y Nolan J. Malone. 2002. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Age of Economic Integration*, Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Navarro, Beatriz y Claudia Safont. 2005. "Un estudio de la UE cree que España es cada vez menos tolerante con los inmigrantes", en *La Vanguardia*, 15 de abril, 2005.
- Mitchell, Christopher. 2002. "The Significance of the September 11, 2001 Terrorist Attacks for United States-Bound Migration in the Western Hemisphere", en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 36, núm. 1, pp. 29-32.
- Newland, Kathleen y Erin Patrick. 2004. "Beyond Remittances: The Role of Diaspora in Poverty Reduction in their Countries of Origin", en *A Scoping Study by the Migration Policy Institute for the Department of International Development*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute, julio.
- O'Regan, Sharon. 2004. "Transnationalism and the Emigration Exodus", en *FOCALpoint*, Special Edition on Migration, marzo.
- Ocampo, José Antonio (coord.). 2002. *Globalization and Development*, Santiago: CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2009. *El secretario general. Mensaje en el día internacional del migrante*, 09-64397 (S), 18 de diciembre.
- Pellerin, Hélène. 2004. "Economic Integration and Security: New Key Factors in Managing International Migration", en

- Choices*, Montreal: Institute for Research on Public (IRPP), vol. 10, núm. 6, julio.
- Ratha, Dilip Sanket Mohapatra y Ani Silwal (2010), "Outlook for Remittance Flows 2010-11", Remittance Flows to Developing Countries Remained Resilient in 2009, Expected to Recover during 2010-11", en *Migration and Development Brief*, núm. 12, Banco Mundial, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf> [23 de abril].
- Portes, Alejandro, R. Aparicio y W. Haller. 2009. "La segunda generación en Madrid: un estudio longitudinal". Fundación Spencer de Chicago, Illinois-Centro de Migraciones y Desarrollo de la Universidad de Princeton-Instituto de Estudios Migratorios de la Pontificia Universidad de Comillas, marzo.
- Reitz, Jeffrey G. 2002. "Host Societies and the Reception of Immigrants: Research Themes, Emerging Theories and Methodological Issues", en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 36, núm. 4, pp. 1005-1019.
- Ruiz Sandoval, Érika. 2003. "La política exterior de México con Vicente Fox", en *Este País*, núm. 145, pp. 82-87.
- Solimano, Andrés. 2003. *Remittances by emigrants: issues and evidence*, Serie "Macroeconomía del Desarrollo", Santiago: CEPAL.
- Thielemann, Eiko. 2004. "Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", en Working Paper, núm. 112, San Diego: The Center for Comparative Immigration Studies, University of California.
- Triandafyllidou, Anna. 2005. "Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 69, pp. 39-59.

- U.S. General Accounting Office (GAO). 1997. *Illegal Immigration: Southwest Border Strategy Results Inconclusive; More Evaluation Needed*, GCD-98-21, disponible en: www.gao.gov/archive/1998/gg98021.pdf [diciembre].
- Verduzco, Gustavo. 2005. "La continuidad y el cambio de las migraciones entre México y Estados Unidos: una interpretación desde México", en Conferencia Internacional Perspectivas mexicanas y estadounidenses en el estudio de la migración internacional. Centro de Migración y Desarrollo de la Universidad de Princeton (CMD)-IIC-UNAM. Taxco: Working Paper núm. 05-02, enero.
- Walker, Martin. 2005. "Walker's World: Nightmare of Social Europe", en *United Press International*, 24 de abril.
- Wells, Miriam J. 2004. "The Grassroots Reconfiguration of U.S. Immigration Policy", en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, núm. 38, pp. 1308-1347.

III. Migración y opinión pública: El caso español

Ferran Martínez i Coma y Robert Duval

Introducción

El estudio de la relación entre migración y opinión pública ha adquirido una mayor relevancia en las últimas décadas. En la medida en que pasa el tiempo, los flujos migratorios se han intensificado en todo el mundo y el estudio de la opinión de los nativos en los países receptores se ha vuelto más relevante.

Dicha opinión refleja el ambiente social al que se enfrentan los migrantes en sus destinos, y entender sus características y determinantes es crucial para comprender las actuales y futuras políticas migratorias.

Los trabajos que relacionan opinión pública con inmigración se han limitado a un aspecto de estos dos elementos: si el número de inmigrantes en un determinado país es suficiente o no. Dichos estudios se basan en encuestas que preguntan a los entrevistados si consideran que los niveles de inmigración debieran aumentarse, disminuirse o estabilizarse (Espenshade y Hempstead, 1996; Citrin y Sides, 2007). Aunque estas aportaciones son muy valiosas, se limitan sólo a un aspecto de la opinión pública respecto a la inmigración: el volumen deseado de ésta.

En este capítulo argumentamos que la relación entre opinión pública e inmigración es más compleja que sólo esta di-

mención. A nuestro juicio, hay que considerar dos elementos clave que normalmente se obvian de estos análisis: los derechos que se otorgan a los inmigrantes y los criterios de entrada al país que conforman una política migratoria deseada.

En primer lugar, ¿quieren los nativos otorgar derechos a los inmigrantes? En caso afirmativo, ¿qué derechos? y, más importante, ¿por qué? En segundo lugar, debemos averiguar qué criterios de aceptación de inmigrantes prefieren los nativos. ¿Se deben imponer los criterios de reagrupación familiar, o se prefiere que el inmigrante cumpla con los requerimientos laborales que el país necesita? ¿Qué otro criterio considerarían relevante los ciudadanos para la política de admisión migratoria?

Considerar estas dos nuevas perspectivas tiene varias ventajas. En primer lugar, obtendremos una visión más completa de la relación entre opinión pública e inmigración. En segundo lugar, además del valor teórico que ofrecen, pueden tener un impacto en el momento de orientar y comprender las políticas migratorias.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la siguiente sección se presenta una revisión de la literatura sobre opinión pública e inmigración. En la segunda mitad del capítulo se ilustran estos conceptos con un análisis empírico usando datos de opinión pública en España. En particular en la tercera sección se describen los datos utilizados, incluyendo las diferentes variables dependientes —el número de inmigrantes, los derechos de los inmigrantes y los criterios para la aceptación de inmigrantes—. La cuarta sección discute los métodos empleados, y la quinta presenta los resultados.

Marco teórico

Tradicionalmente se han propuesto dos explicaciones para el análisis de la relación entre inmigración y opinión pública, la economicista y la identitaria. En general, la primera reflejaría el

interés económico de los ciudadanos mientras que la segunda abarcaría desde posiciones moderadas del sentimiento nacionalista, como normas sociales o preferencias culturales, hasta más extremas, como el racismo y la xenofobia (O'Rourke y Sinnott, 2006: 39). Estas dos propuestas son las más conocidas y a las que se ha prestado más atención en la literatura. Hay, sin embargo, otros dos marcos teóricos con menor presencia en la literatura. Una es la hipótesis de contacto y la otra se centra en la diferencia entre el número real y el percibido de los inmigrantes.

Explicaciones económicas

Hay dos grandes explicaciones económicas sobre qué factores pueden afectar las opiniones de la inmigración. La primera es la competencia entre inmigrantes y nativos en el mercado laboral, conocida en la literatura como la hipótesis de la *amenaza laboral*.

La presencia de inmigrantes con cualificaciones similares a las de los nativos haría que estos últimos los percibieran de forma negativa porque competirían con ellos en el mercado laboral, bajando los salarios y aumentando el desempleo. En España, donde las cualificaciones de los inmigrantes están por debajo de la media de los nativos (Cachón, 2000), se esperaría que los españoles más pobres y menos educados tuvieran peores opiniones sobre los inmigrantes. De hecho, podría incluso darse el caso de que los nativos mejor cualificados tuvieran opiniones positivas sobre estos inmigrantes de baja cualificación si éstos los complementan en el mercado laboral; es decir, si les permiten especializarse en ocupaciones de alta paga sin tener que preocuparse por realizar labores como limpiar la casa, cuidar niños, hacer trabajos manuales, etcétera.

La segunda explicación es la conocida como la hipótesis de la *carga fiscal*, en la que juegan dos aspectos relacionados. Por un lado, los nativos más pobres estarán en contra de la inmigración porque en tanto que los recursos son escasos competirán

con los inmigrantes para obtenerlos. Esto sucede si el Estado de bienestar ajusta la nueva demanda de servicios reduciendo los que se ofrecen a la población o no aumentando los ya establecidos. Esto se conoce como la hipótesis de *ajuste de beneficios* que Facchini y Mayda (2009) muestran. Por otro lado, los nativos más ricos tendrán una percepción negativa de los inmigrantes si al entrar inmigrantes poco calificados el Estado de bienestar no reduce las prestaciones y en cambio incrementa los impuestos. Esto se conoce como la hipótesis de *ajuste por impuestos* y se ha mostrado en detalle en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Hanson *et al.*, 2007).

La relación entre la opinión pública y el impacto de la inmigración en la economía no acaba en los modelos económicos. Las preferencias individuales en inmigración no sólo están determinadas por el impacto –imaginario o real– del inmigrante en las respuestas del nativo, sino también en la percepción social de la inmigración. Dicho de otro modo, los individuos pueden tener una opinión favorable o contraria a la inmigración, no porque se vean beneficiados o perjudicados individualmente, sino porque consideren el impacto económico de la misma en la sociedad. Siguiendo las palabras de Citrin, Green, Muste y Wong (1997), la inmigración es un área políticas que constituye “otro caso en el que estrecho interés propio no es una influencia significativa en la formación de preferencias” (1997: 874). Esto es lo que llamamos *hipótesis social*. En la misma línea estaría la *hipótesis de la eficiencia*: los individuos que piensan que los inmigrantes conllevan ganancias de eficiencia en la economía, vía especialización o llenando vacantes de trabajo, tendrían mejores actitudes hacia la inmigración.

Explicaciones identitarias

Al analizar la relación entre opinión pública e inmigración es importante considerar un conjunto de factores de identidad

nacional puesto que “la inmigración es un área de política ‘especial’ por sus vínculos con la propia definición de nación” (Luedtke, 2005: 86). De hecho, la política de inmigración está en el corazón de la definición de la ciudadanía y de la identidad nacional.

El problema está en la definición de “identidad nacional”; pues no hay “ni una definición ni unas medidas comúnmente aceptadas” (Christin y Trechsel, 2002: 417). Seguimos a Luedtke (2005), quien desde la psicología social define identidad “en un sentido social, como un estado afectivo de pertenencia a un grupo social” (87).¹

Esta definición está muy vinculada con una de las premisas de la teoría de identidad social: un elemento básico del propio sentimiento individual está basado en los grupos con los que se identifican o a los que pertenecen (Tajfel, 1981) y, normalmente, evalúan su propio grupo de forma positiva y al otro negativa (Brewer, 2001).

Siguiendo a Sniderman, Hagendoorn y Prior (2004), los inmigrantes destacan por la distinción perceptiva, su notabilidad y su entatividad, que es la cohesión interna percibida de un grupo (Campbell, 1958). Dicho de otro modo, los inmigrantes destacan, primero, por su color de piel, la ropa que usan y el idioma que hablan. En lo referente a la notabilidad, la distinción cultural del inmigrante ha ido ganando cobertura en los medios de comunicación desde mediados de los noventa. Por último, sobre la entatividad, los inmigrantes tienden a estar concentrados en áreas geográficas específicas y, en algunos casos, tienen lealtades familiares y de grupo fuertes, así como creencias comunes y prácticas distintivas. Todos estos elementos; además, están condicionados por el tamaño relativo del grupo

¹ Dicho estado afectivo se define “en contraposición a un estado cognitivo, que puede generar independientemente preferencias sociales, llevándonos a evaluaciones emocionales de los grupos sociales” (Luedtke, 2005: 87).

inmigrante. Para ilustrar este último argumento, considérese a la comunidad musulmana.

A nuestro juicio podemos complementar la propuesta de Sniderman *et al.*, si se considera que no todos los grupos inmigrantes –latinoamericanos, musulmanes, europeos del este y otros– son lo mismo. Algunos generan más aceptación, mientras que otros, más rechazo. Por ejemplo, en el caso español (que analizaremos a detalle más adelante), en la encuesta 2731 de septiembre de 2007 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 36.7 por ciento de los encuestados afirma que hay unos grupos de inmigrantes que les despiertan más confianza que otros. En concreto, 31.2 por ciento dice que confían en los latinoamericanos más que en cualquier otro grupo. Al contrario, 51.2 por ciento declara que hay grupos concretos de inmigrantes que no les inspiran confianza alguna. Casi 30 por ciento dice que los rumanos no le inspira confianza –porcentaje que sube hasta 37.2 cuando se incluye la categoría “europeos del Este”–; y 18.9 por ciento dice no confiar en “marroquíes, magrebíes y argelinos”. Esta cifra, sin embargo, aumenta hasta 43.8 por ciento si se incluyen categorías similares como “árabes” (8.6 por ciento), “musulmanes” (6.4 por ciento) o “moros” (9.9 por ciento).

Hipótesis de contacto

Además de las explicaciones económicas e identitarias, el contacto que los individuos pueden tener con los inmigrantes en su vida diaria puede ser otro factor que influya en la relación entre la opinión pública y los inmigrantes.

Esta hipótesis la presentó Williams (1947) por primera vez y luego fue revisada por Allport (1954) y muchos otros, aunque casi siempre en el campo de la psicología (Dovidio, Gaertner y Kawakami, 2003). Sin embargo, el foco de atención ha estado principalmente en Estados Unidos (Jackman y Crane,

1986; Ellison y Powers, 1994; Wilson, 1996), donde se ha utilizado para explicar la hostilidad y el prejuicio hacia los negros, aunque en los últimos años se ha empezado a contrastar para algunos en Europa (Pettigrew, 1998; McLaren, 2003) y para algunos países como Alemania (Wagner, van Dick, Pettigrew y Christ, 2003) o Inglaterra (Bowyer, 2009).

Por “contacto” entendemos las relaciones que los nativos tienen con los inmigrantes de forma directa. Las razones por las que el contacto podría incrementar las actitudes positivas hacia la inmigración se pueden presentar a partir de los trabajos de Axelrod (1983) y Putnam (1993): en tanto que los diferentes actores –nativos e inmigrantes– interactúan en el tiempo, la cooperación surge creándose un círculo virtuoso. Dichas interacciones están asociadas con una percepción positiva del fenómeno migratorio.²

Como bien reconocen Putnam (1993) o Boix y Posner (1996) dicha relación positiva no siempre surge en la práctica. Primero, no todos los contactos son entre iguales ni están basados en una relación democrática. Por ejemplo, en tanto que la mayoría de los inmigrantes trabajan en empleos de baja cualificación, estarán en una posición de desigualdad respecto a sus empleadores. Segundo, como dicen Burns y Gimpel (2000), hay que considerar la naturaleza del contacto puesto que “presumiblemente la interacción en el lugar de trabajo es cualitativamente diferente a la interacción en otros medios como el barrio, la iglesia o la escuela” (2000: 209). Como se entiende, las actitudes individuales hacia los inmigrantes deben ser diferentes en función de que se basen en una relación de amor, trabajo o vecindad. Por ello, diferenciamos entre contacto activo –en el que el nativo desempeña un papel determinante para que di-

² La investigación de Espenshade y Calhoun (1993) muestra que los estadounidenses tienen actitudes negativas hacia la inmigración como fenómeno general pero simpatía hacia los inmigrantes que conocen personalmente.

cho contacto se establezca, como la amistad— y pasivo —en el que la interacción es accidental, como los vecinos—. En general, si el contacto es activo esperaremos actitudes más positivas hacia la inmigración que si es pasivo.

Número percibido y número real de inmigrantes

El cuarto factor que introducimos es la información que los nativos tienen sobre los inmigrantes. Los individuos tienen la tendencia a sobrestimar el número de minorías que hay en el país (Nadeau, Niemi y Levine, 1993). Por ejemplo, Theiss-Morse muestra que mientras en el censo de 2000 en Estados Unidos los afroamericanos son 12 por ciento de la población, los encuestados estiman que son 39 por ciento. La sobrestimación sucede para todos los grupos: los hispanos son 12 por ciento, mientras que los encuestados creen que son 33 por ciento; los asiáticos cuatro por ciento y los encuestados dicen que 24 por ciento; los judíos son 2.5 por ciento y los encuestados dicen que hay 26 por ciento. El mismo fenómeno sucede en nuestro caso: diez por ciento oficial en 2005 por 30 por ciento percibido.

La diferencia entre las percepciones y la realidad sobre los inmigrantes pueden ser tanto positivas como negativas. En los casos en que no hay diferencias, la percepción y la realidad van de la mano. Nuestro argumento es que esta diferencia entre lo percibido y lo real puede condicionar las opiniones sobre un asunto concreto (en este caso la inmigración). Así, cuantos más nativos sobrestimen el número de inmigrantes, más probable será tener actitudes negativas hacia dicho colectivo. Cuando la diferencia esté cerca de cero, esperaríamos una opinión genuina sobre la inmigración no medida por percepciones subjetivas.

Un aspecto relacionado con el número de inmigrantes pero diferente es su desigual distribución o concentración en el terri-

torio. Por ejemplo, los inmigrantes marroquíes en Asturias no llegan a ser cinco por ciento de toda la población inmigrante, mientras que en Cáceres representan 55 por ciento de todos los inmigrantes. Por lo tanto, consideramos que a mayor concentración de inmigrantes, más negativa será la actitud de los nativos.

Datos

En este capítulo usaremos una rica base de datos de opinión pública sobre inmigración en España. En particular, utilizamos los datos del “Barómetro de Noviembre” realizado por el CIS en noviembre de 2005. La encuesta es una muestra con cobertura nacional de españoles de 18 años o más. La muestra cubre 47 provincias y el proceso de muestreo es multietápico estratificado por conglomerados. Los cuestionarios se aplicaron con entrevistas en los hogares de los entrevistados.

La primera variable dependiente surge de la pregunta 6 del cuestionario 2625: “Sobre el número de personas procedentes de otros países que viven en España, ¿le parece a Ud. que...?” Se dan tres opciones: “son demasiados; son bastantes, pero no demasiados; son pocos”.³ Casi todos los estudios en opinión pública utilizan preguntas similares. Por ejemplo, Espenshade y Hempstead (1996) o Citrin y Sides (2007), preguntan a los encuestados si desean ver los niveles de inmigración aumentados, reducidos o estabilizados. Además, esto lo hacen bien creando una variable dependiente que viene directamente de la pregunta habitual de la General Social Survey o algún tipo de variación de ésta (Hainmueller y Hiscox, 2007), como el de National Election Studies (Hanson, Scheve y Slaughter, 2005); o creando un índice a partir de éstas (Semyonov, Rajzman y Gordanzeisky, 2006 y 2008). Por lo tanto, esta variable nos sirve

³Esta pregunta es la misma empleada por el Eurobarómetro en nueve ocasiones entre 1988 y 2000.

como aproximación al nivel de inmigración deseado por el encuestado.

La segunda variable dependiente está relacionada con el tipo de inmigración que se desea y viene de la pregunta 8: “Dígame, por favor, ¿qué importancia debería tener cada uno de los siguientes aspectos a la hora de permitir o no, a una persona que no sea española, venir a vivir aquí? Por favor, utilice una escala de cero a diez, en la que el cero significa “nada importante” y el diez “muy importante”. Las opciones que se ofrecen son: “que tenga un buen nivel educativo; que tenga familiares cercanos viviendo aquí; que hable castellano o la lengua oficial de esta comunidad autónoma; que provenga de un país de tradición cristiana; que sea de raza blanca; que tenga mucho dinero; que tenga una cualificación laboral que España necesite”. En tanto que la lengua, la religión y la raza reflejan la importancia de factores identitarios y están altamente correlacionados,⁴ contrastaremos los modelos para los criterios de educación, familia, cultura, riqueza y cualificación laboral. Aunque los criterios de educación y cualificación laboral podrían ser similares, los separamos porque, en teoría, un encuestado podría favorecer a un inmigrante con baja cualificación si considera que ése es el segmento laboral que hay que cubrir en España. De estos cinco criterios que se presentan, sólo dos responden a algunas de las razones que la Ley de Extranjería⁵ otorga para permitir que un no español viva en España: el reagrupamiento familiar (Capítulo II del Título I de la Ley) y la cualificación laboral (Capítulo III del Título II).

Respecto a los derechos, no todos son iguales y se debe diferenciar. Por un lado, hay derechos políticos, como votar.

⁴ El coeficiente alpha de Cronbach entre lengua, raza y religión es de 0.7, lo que muestra su consistencia indicando que estos tres factores tienen un componente identitario común.

⁵ Técnicamente la Ley de Extranjería es la Ley Orgánica 4/2000, del 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Una característica clave de los derechos políticos es que el acceso de un individuo más a este derecho no afecta al acceso de dichos derechos por parte de otros. La tercera variable es si el encuestado considera que el inmigrante debe tener o no derecho de voto tanto en elecciones locales como en nacionales. En nuestra encuesta, 53 por ciento de los encuestados consideran que los inmigrantes que han vivido cierto tiempo en España deben tener el derecho a votar en las elecciones generales. Por otro lado, hay derechos sociales relacionados con el Estado de bienestar, como la educación o la salud. En España estos son derechos universales y todo el mundo tiene el derecho a recibirlos. La diferencia con los políticos es que los derechos sociales conllevan un costo económico. La cuarta variable dependiente es si el encuestado está o no de acuerdo con que los inmigrantes tengan asistencia sanitaria gratuita y que ellos o sus hijos puedan acceder a la educación pública. Mientras que 81 por ciento de los encuestados apoya el acceso a los servicios públicos de salud, cuando hablamos de educación pública sube hasta 92 por ciento.⁶

Las variables explicativas incluyen una serie de características sociodemográficas del individuo, así como características regionales, preferencias y actitudes frente a inmigrantes. En particular, para un individuo se incluyen el género, la edad, la educación, la religión, el estatus civil, el estatus laboral, así como su opinión sobre el impacto de la migración en España,

⁶ Éste es un resultado más que interesante si se compara con los de Estados Unidos. Hanson, Scheve y Slaughter (2007) muestran que en ese país hay oposición a la inmigración entre los nativos menos cualificados y entre los nativos más ricos que viven en estados con costos de bienestar mayores para los inmigrantes. Mientras que lo primero se puede relacionar como la confirmación de la *amenaza laboral*, lo segundo se relacionaría con la *carga fiscal*. Parece que los españoles piensan algo distinto a los norteamericanos, pues los derechos sociales —financiados a través de los impuestos de los ciudadanos— reciben un apoyo muy alto, mientras que los derechos políticos, que al menos en el corto plazo son gratis en términos financieros, generan rechazo.

su preferencia ante otros grupos étnicos, el tipo de contacto que tienen con inmigrantes, así como su percepción del número de inmigrantes existente en el país.

Además se incluyen variables de control regional como el producto interno bruto (PIB) *per cápita* regional, la tasa de migración en provincia y la composición étnica de los mismos, así como una variable dicotómica que indica si se trata de una comunidad autónoma regionalista. Una descripción de las variables utilizadas en el análisis se encuentra en el apéndice del texto.

Métodos

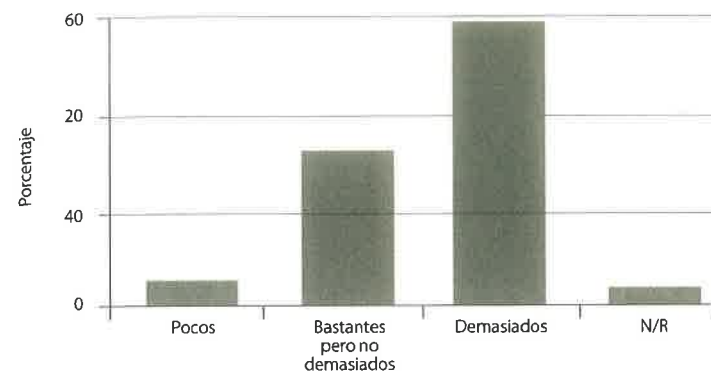
Como las variables dependientes son distintas, debemos utilizar métodos diferentes para cada una de las estimaciones.

Nuestra primera variable dependiente la hemos codificado como una variable binaria, que toma el valor 1 si el individuo cree que el número de inmigrantes es demasiado, y cero de otra manera. Realizamos entonces un análisis *probit* para dilucidar los determinantes de las diferentes opiniones sobre la inmigración como para contrastar empíricamente algunas de las explicaciones antes comentadas.

Respecto a la segunda variable, el criterio sobre el tipo de inmigración que se desea, las categorías de cada uno de los criterios van desde cero, nada importante, hasta diez, muy importante. Por lo tanto el método empleado es el de la regresión lineal.

Las últimas variables están relacionadas con los derechos. Entre los derechos políticos, la variable dependiente es si el inmigrante debe tener derecho o no a voto en las elecciones generales mientras que en los derechos sociales es si los inmigrantes deben tener acceso a los servicios de educación y salud. En ambos casos, son variables dicotómicas en con valor 1 en caso afirmativo y cero si es negativo. Para realizar las estimaciones pertinentes utilizaremos un modelo probabilístico bivariado.

GRÁFICA I. Número de inmigrantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de noviembre CIS, 2005.

Resultados

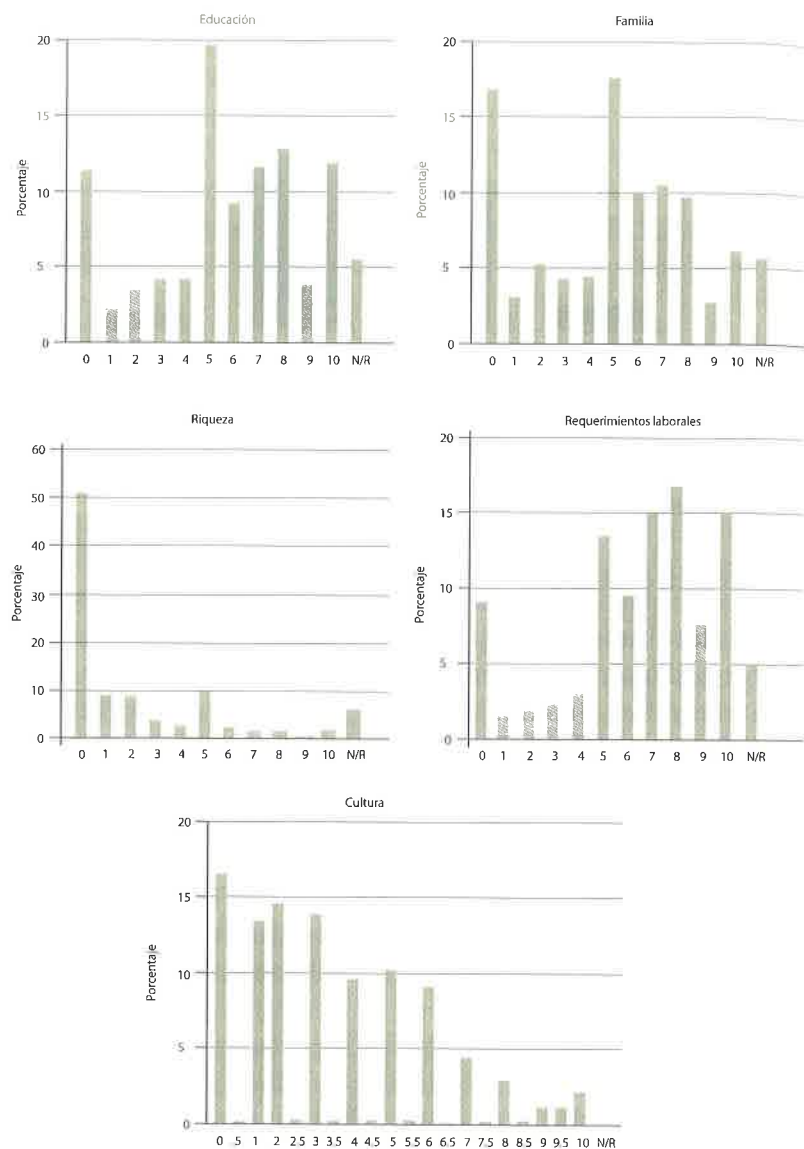
Estadística descriptiva

La gráfica 1 muestra los porcentajes de respuesta a la pregunta sobre si el número de inmigrantes en España es excesivo o no. En esta gráfica se aprecia que 60 por ciento de los entrevistados considera que dicho número es demasiado alto.

Similarmente, la gráfica 2 muestra cuáles criterios de admisión de inmigrantes en España son preferidos por los encuestados. En particular se observa que admitir inmigrantes con un buen nivel de educación, así como traer mano de obra requerida por el país son los dos criterios preferidos en la muestra, mientras que la afinidad cultural y la riqueza tienen poco apoyo entre los entrevistados.

Por último, el cuadro 1 muestra la respuesta al tipo de derechos de voto y de beneficios de salud y educación que se desea otorgar a los inmigrantes. Aquí cabe aclarar que actualmente en España los inmigrantes tienen derecho a servicios gratuitos de salud y educación (generalmente para los inmigrantes jóve-

GRÁFICA 2. Requerimientos para admitir inmigrantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de noviembre CIS, 2005.
 Nota: 0 = Nada importante; 10 = Muy importante; N/R = No respuesta.

CUADRO 1. Derecho de voto y beneficios sociales

Derechos de voto	Beneficios				Total
	Nada	Educación	Salud	Educación y salud	
Nada	74 3.69%	105 5.24%	10 0.50%	425 21.21%	614 30.64%
Elecciones locales	3 0.15%	16 0.80%	2 0.10%	125 6.24%	146 7.29%
Elecciones generales	0 0%	1 0.05%	0 0%	12 0.60%	13 0.65%
Todo tipo de elecciones	8 0.40%	90 4.49%	7 0.35%	1126 56.19%	1231 61.43%
Total	85 4.24%	212 10.58%	19 0.95%	1688 84.23%	2004 100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de noviembre CIS, 2005.

nes o hijos de inmigrantes), mientras que la mayoría no tiene derecho a voto.

En este cuadro se puede observar que, si bien una abrumadora mayoría apoya otorgar beneficios de salud y educación a los inmigrantes, este apoyo cae a 61 por ciento cuando se considera otorgar el derecho a voto. El cuadro A-1 en el apéndice incluye las estadísticas descriptivas para las variables explicativas.

Número deseado de inmigrantes

En el cuadro 2 se presentan los efectos marginales del *probit* sobre la variable si el encuestado considera que el número de migrantes viviendo en España es excesivo.⁷ Ahí se puede apreciar qué características sociodemográficas, como edad, sexo,

⁷ Dichos efectos marginales son calculados como el promedio de los efectos marginales individuales.

CUADRO 2. Número deseado de inmigrantes

Var. Dep.: Demasiados inmigrantes ¹			
Efectos marginales del Modelo Probit			
Variable	Coef.	Error est.	valor p
Hombre	-0.011	(0.024)	0.633
Edad	0.001	(0.001)	0.239
Casado	0.037	(0.026)	0.151
Católico devoto	0.014	(0.038)	0.720
Participa en fuerza laboral	0.015	(0.031)	0.624
Desempleado	0.026	(0.039)	0.504
Educación			
Menos de 6 años (omitida)			
Primaria completa	-0.313	(0.123)	0.011 **
Secundaria básica	-0.199	(0.120)	0.097 *
Bachillerato superior	-0.321	(0.123)	0.009 ***
Técnica	-0.339	(0.140)	0.015 **
Superior	-0.346	(0.134)	0.010 ***
Tasa de inmigración en provincia	-0.002	(0.011)	0.880
Educación X tasa inmig. provincia			
Primaria completa*Tasa inmig.	0.017	(0.006)	0.005 ***
Secundaria básica*Tasa inmig.	0.006	(0.005)	0.159
Bachillerato superior*Tasa inmig.	0.015	(0.005)	0.002 ***
Técnica*Tasa inmig.	0.006	(0.009)	0.486
Superior*Tasa inmig.	0.007	(0.007)	0.361
Fraciones de grupos étnicos migrantes			
Marroquíes	0.286	(0.168)	0.088 *
Latinoamericanos	0.141	(0.220)	0.522

CUADRO 2. Número deseado de inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Demasiados inmigrantes ¹			
Efectos marginales del Modelo Probit			
Variable	Coef.	Error est.	valor p
Europeos del Este	0.354	(0.136)	0.009 ***
PIB per cápita (000s Euros)	-0.014	(0.004)	0.002 ***
Comunidad regionalista	0.013	(0.035)	0.717
Percepción del impacto de inmigración			
“Salarios caen...”	0.039	(0.010)	0.000 ***
“Afecta a pobres...”	0.047	(0.011)	0.000 ***
“Mano de obra necesaria...”	-0.035	(0.011)	0.001 ***
Preferencias raciales			
Preferencia por diversidad	-0.057	(0.013)	0.000 ***
Rechaza otras razas	0.020	(0.004)	0.000 ***
Tipo de contacto			
Trabajo	-0.004	(0.025)	0.866
Vecino	-0.017	(0.025)	0.497
Amistad	-0.056	(0.025)	0.026 **
Núm. percibido de inmigrantes	0.004	(0.001)	0.000 ***
Log-Verosimilitud			-744.95
Núm. de observaciones			1396
Número de provincias			47

Fuente: Elaboración propia con datos del *Barómetro de noviembre* CIS, 2005.Nota: ¹/Var. Dep: 1-Hay demasiados inmigrantes, 0 de otra manera. ***, **, * H0: $\beta = 0$ rechazada al 99, 95, 90% de confianza.

estatus laboral, estado civil y religión, no tienen un impacto diferenciado sobre dicha opinión.

Respecto al nivel educativo del encuestado, se observa que, comparado con los individuos en la categoría educativa más baja (analfabeta y primaria incompleta) los individuos relativamente más educados son menos proclives a pensar que el número de inmigrantes es excesivo.

Esto es consistente con las hipótesis económicas anteriormente listadas, pues los españoles poco calificados enfrentan una mayor competencia en el mercado laboral debido a la inmigración.

Respecto al efecto del nivel de inmigración local se observa que vivir en una provincia con altas tasas migratorias genera mayor probabilidad de pensar que la migración es excesiva en individuos con educación primaria completa y bachillerato superior.

Además del efecto laboral anteriormente mencionado, hay que considerar que España ha descentralizado el gasto social en las últimas décadas, mientras que la recaudación sigue principalmente en control del gobierno central. Siguiendo este razonamiento, deberíamos esperar una mayor oposición a la inmigración entre grupos de niveles educativos bajos e intermedios en provincias con altos porcentajes de inmigración porque ahí es donde sucede el *ajuste por beneficios*, mientras que la oposición de los nativos más ricos en esas provincias debe estar atemperada porque los costos fiscales de la inmigración son compartidos por todo el territorio.

También se encuentra apoyo a las hipótesis social y de eficiencia en el sentido de que individuos que creen que los salarios caen y los pobres se ven negativamente afectados por la migración son más proclives a desear un menor número de inmigrantes; mientras que aquellos que conciben a la migración como necesaria para llenar vacantes de trabajo en España suelen favorecer los actuales niveles migratorios. Además, encues-

tados en provincias más ricas tienden a rechazar menos el número actual de migrantes.

Respecto a las hipótesis identitarias, nuestro análisis confirma que el rechazo a inmigrantes no es homogéneo por grupos étnicos. En particular los datos muestran un mayor rechazo a migrantes en provincias con alta migración de Europa del Este y en menor medida de Marruecos. Si bien los europeos del Este (búlgaros y rumanos) no constituyen aún un sector mayoritario de los inmigrantes, el crecimiento dentro de la fracción de inmigrantes ha sido extraordinariamente rápido en los últimos años.

También encontramos que individuos con preferencias hacia la diversidad étnica son menos proclives a pensar que hay demasiados inmigrantes, mientras que lo opuesto ocurre con aquellos que rechazan otros grupos étnicos.

La hipótesis de contacto recibe apoyo sólo en el caso del “contacto por amistad”; sin embargo, esta relación positiva entre tener amigos inmigrantes y pensar que los actuales niveles de migración son adecuados puede ser una relación endógenamente determinada.

Finalmente, una sobrestimación del número de inmigrantes en 10 por ciento está asociada con una probabilidad mayor en cuatro por ciento de desear la reducción en los niveles migratorios actuales.

Requerimientos de admisión

Entre los determinantes socioeconómicos de los requerimientos deseados de admisión encontramos que *ceteris paribus* los hombres suelen favorecer la admisión basada en criterios de afinidad cultural y riqueza. La edad del entrevistado suele afectar positivamente el requerimiento de casi todos los criterios de admisión (exceptuando el de reunificación familiar).

Como era de esperar, las personas casadas favorecen más el utilizar un criterio de admisión basado en reunificación fami-

liar, mientras que católicos devotos suelen favorecer criterios que enfatizan la afinidad cultural del migrante.

Los que son parte de la fuerza laboral desean un menor énfasis en traer inmigrantes para llenar plazas vacantes en España, lo cual indica preferencias de política basadas en la competencia laboral. Sin embargo, puesto que controlamos por una variable dicotómica de desempleo, este efecto captura efectivamente las preferencias de los trabajadores empleados. Curiosamente, los trabajadores desempleados favorecen la admisión basada en criterios de vacantes laborales disponibles. Este hecho aparentemente paradójico puede ser explicado si tomamos en cuenta que los individuos desempleados no son necesariamente los menos calificados de la muestra y por ello no recibirían tanta competencia laboral por parte de los migrantes.

Respecto al nivel educativo observamos que los individuos con bajo nivel educativo apoyan políticas que seleccionen a los inmigrantes de acuerdo con su riqueza y su afinidad cultural, lo que acentúa la importancia de factores fiscales e identitarios para determinar las preferencias de políticas migratorias. Individuos con educación de bachillerato superior suelen apoyar requerimientos de entrada basados en casi todas las modalidades (con la excepción de requerimientos laborales del país), pero especialmente en educación y reunificación familiar. Finalmente, individuos con educación superior apoyan la educación, la reunificación familiar y llenar los requerimientos laborales de España, presumiblemente porque esto implicaría traer inmigrantes que son sus complementos (más que sus competidores) en el proceso productivo, permitiendo así la generación de ganancias por especialización.

En las provincias con mayor fracción de migrantes magrebíes se observa una mayor preferencia por enfatizar criterios de admisión basados en educación y una menor preferencia por la riqueza del inmigrante. En el caso de provincias con muchos migrantes latinoamericanos se prefiere enfatizar la reunifica-

ción familiar; y, finalmente, en el caso de provincias con mayor presencia de europeos del Este se prefiere priorizar políticas de admisión basadas en afinidad cultural.

Asimismo, quienes consideran que los inmigrantes afectan negativamente los salarios en España prefieren enfatizar los criterios de educación, cultura y riqueza. Mientras que quienes consideran a los inmigrantes como necesarios para llenar vacantes laborales apoyan políticas de reunificación familiar y de requerimientos laborales.

Quienes prefieren la diversidad cultural son menos proclives a apoyar alguna de las políticas de admisión mencionadas, un signo de que desean una política migratoria más laxa. Por otro lado, quienes rechazan a otros grupos étnicos apoyan el enfatizar afinidad cultural y riqueza del inmigrante.

El análisis respecto a las variables de contacto arroja solamente que quienes tienen amigos inmigrantes preferirían dar menos énfasis a políticas basadas en afinidad cultural, mientras que aquellos con vecinos inmigrantes favorecen ligeramente políticas basadas en requerimientos laborales.

Finalmente, individuos que sobrestiman el número de inmigrantes viviendo en España suelen favorecer mayores requerimientos en varias categorías, en particular educación, afinidad cultural y reunificación familiar.

Derecho de voto, salud y educación

Nuestro análisis empírico concluye con la presentación de los determinantes de las preferencias por otorgar el derecho de voto a inmigrantes que hayan residido en España por suficiente tiempo, y por darles acceso a educación y salud.

En este caso encontramos que las variables socioeconómicas tradicionales tienen poco poder explicativo, con la excepción de que *ceteris paribus* los hombres y los desempleados son menos proclives a otorgar el derecho a voto.

CUADRO 3. Requerimientos para admitir inmigrantes

Var. Dep.: Requerimientos para aceptar inmigrantes ¹											
Mínimos Cuadrados Ordinarios											
Variable	Educación		Familia		Cultura		Riqueza		Requerimientos laborales		
	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	
Hombre	0.176	(0.164) 0.284	-0.100	(0.171) 0.561	0.228	(0.123) 0.065 *	0.389	(0.134) 0.004 ***	0.254	(0.161) 0.115	
Edad	0.020	(0.007) 0.005 ***	0.011	(0.007) 0.119	0.011	(0.005) 0.031 **	0.015	(0.006) 0.010 **	0.015	(0.007) 0.035 **	
Casado	-0.009	(0.175) 0.959	0.580	(0.184) 0.002 ***	0.134	(0.132) 0.310	0.045	(0.144) 0.754	0.275	(0.173) 0.112	
Católico devoto	0.110	(0.256) 0.668	-0.084	(0.267) 0.755	0.592	(0.193) 0.002 ***	0.002	(0.211) 0.992	0.098	(0.254) 0.700	
Participa en fuerza laboral	-0.096	(0.212) 0.650	-0.025	(0.221) 0.910	-0.318	(0.159) 0.046 **	-0.126	(0.174) 0.469	-0.538	(0.209) 0.010 ***	
Desempleado	-0.306	(0.266) 0.251	-0.192	(0.278) 0.490	-0.218	(0.199) 0.272	-0.095	(0.218) 0.663	0.573	(0.259) 0.028 **	
Educación											
Menos de 6 años (omitida)											
Primaria completa	1.049	(0.779) 0.178	1.049	(0.779) 0.178	1.109	(0.586) 0.059 *	1.085	(0.654) 0.098 *	0.666	(0.764) 0.384	
Secundaria básica	1.057	(0.755) 0.162	1.057	(0.755) 0.162	0.638	(0.568) 0.261	1.228	(0.635) 0.053 **	0.506	(0.742) 0.495	

CUADRO 3. Requerimientos para admitir inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Requerimientos para aceptar inmigrantes ¹											
Mínimos Cuadrados Ordinarios											
Variable	Educación		Familia		Cultura		Riqueza		Requerimientos laborales		
	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	Coef. est.	Error valor p	
Bachillerato superior	1.743	(0.786) 0.027 **	1.743	(0.786) 0.027 **	0.998	(0.591) 0.092 *	1.550	(0.660) 0.019 **	0.847	(0.771) 0.272	
Técnica	0.545	(0.887) 0.539	0.545	(0.887) 0.539	0.846	(0.668) 0.206	1.515	(0.743) 0.042 **	0.584	(0.876) 0.505	
Superior	1.531	(0.859) 0.075 *	1.531	(0.859) 0.075 *	0.591	(0.647) 0.361	1.091	(0.719) 0.129	1.687	(0.844) 0.046 **	
Tasa de inmigración en provincia	0.114	(0.072) 0.117	0.114	(0.072) 0.117	0.007	(0.055) 0.895	0.063	(0.061) 0.298	0.076	(0.071) 0.284	
Educación X tasa inmig. provincia											
Primaria completa* tasa inmig.	-0.088	(0.081) 0.280	-0.088	(0.081) 0.280	-0.078	(0.061) 0.203	-0.025	(0.068) 0.709	-0.047	(0.080) 0.554	
Secundaria básica* tasa inmig.	-0.093	(0.077) 0.227	-0.093	(0.077) 0.227	-0.041	(0.058) 0.477	-0.058	(0.064) 0.364	-0.038	(0.075) 0.613	
Bachillerato superior* tasa inmig.	-0.140	(0.078) 0.073 *	-0.140	(0.078) 0.073 *	-0.073	(0.059) 0.213	-0.102	(0.065) 0.118	-0.073	(0.076) 0.341	

CUADRO 3. Requerimientos para admitir inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Requerimientos para aceptar inmigrantes ¹															
Mínimos Cuadrados Ordinarios															
Variable	Educación			Familia			Cultura			Riqueza			Requerimientos laborales		
	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor
Técnica* Tasa inmig.	-0.080	(0.089)	0.370	-0.080	(0.089)	0.370	-0.065	(0.067)	0.335	-0.083	(0.074)	0.264	-0.062	(0.088)	0.483
Superior* Tasa inmig.	-0.183	(0.085)	0.031 **	0.054	(0.092)	0.555	-0.032	(0.064)	0.620	-0.051	(0.071)	0.469	-0.134	(0.083)	0.107
Fraciones de grupos étnicos migrantes															
Marroquíes	1.928	(1.116)	0.084 *	0.508	(1.162)	0.662	0.485	(0.837)	0.563	-3.003	(0.911)	0.001 ***	1.613	(1.092)	0.140
Latinoamericanos	1.227	(1.507)	0.416	3.696	(1.565)	0.018 **	1.468	(1.128)	0.193	-0.138	(1.229)	0.911	-0.673	(1.474)	0.648
Europeos del Este	1.082	(0.887)	0.223	-0.392	(0.932)	0.674	2.569	(0.667)	0.000 ***	0.337	(0.729)	0.644	0.349	(0.875)	0.690
€s per cápita (000s Euros)	-0.011	(0.030)	0.720	-0.050	(0.032)	0.112	-0.002	(0.023)	0.945	-0.038	(0.025)	0.123	-0.004	(0.030)	0.906
Comunidad regionalista	0.057	(0.241)	0.813	-0.064	(0.250)	0.799	0.299	(0.181)	0.098	0.343	(0.197)	0.082 *	-0.244	(0.236)	0.301

CUADRO 3. Requerimientos para admitir inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Requerimientos para aceptar inmigrantes ¹															
Mínimos Cuadrados Ordinarios															
Variable	Educación			Familia			Cultura			Riqueza			Requerimientos laborales		
	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor	Coef. est.	Error p	valor
Percepción del impacto de inmigración															
"Salarios caen..."	0.184	(0.070)	0.009 ***	0.080	(0.073)	0.277	0.147	(0.053)	0.005 ***	0.140	(0.057)	0.015 **	0.109	(0.069)	0.115
"Afecta a pobres..."	0.037	(0.078)	0.638	-0.023	(0.081)	0.779	0.011	(0.059)	0.857	0.051	(0.064)	0.423	0.125	(0.077)	0.103
"Mano de obra necesaria..."	0.088	(0.072)	0.223	0.289	(0.075)	0.000 ***	0.018	(0.054)	0.737	0.031	(0.059)	0.597	0.148	(0.070)	0.036 **
Preferencias raciales															
Preferencia por diversidad	-0.264	(0.095)	0.005 ***	-0.281	(0.099)	0.005 ***	-0.185	(0.071)	0.010 ***	-0.170	(0.078)	0.030 **	-0.309	(0.093)	0.001 ***
Rechaza otras razas	0.081	(0.028)	0.004 ***	-0.004	(0.029)	0.886	0.181	(0.021)	0.000 ***	0.157	(0.023)	0.000 ***	0.073	(0.027)	0.007 ***

CUADRO 3. Requerimientos para admitir inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Requerimientos para aceptar inmigrantes ¹															
Mínimos Cuadrados Ordinarios															
	Educación			Familia			Cultura			Riqueza			Requerimientos laborales		
Variable	Coef.	Error est.	valor p	Coef.	Error est.	valor p	Coef.	Error est.	valor p	Coef.	Error est.	valor p	Coef.	Error est.	valor p
Tipo de contacto															
Trabajo	0.134	(0.174)	0.441	0.230	(0.182)	0.206	0.166	(0.131)	0.203	-0.031	(0.142)	0.826	0.013	(0.171)	0.942
Vecino	0.044	(0.173)	0.799	0.012	(0.181)	0.947	0.084	(0.130)	0.518	-0.045	(0.142)	0.749	0.407	(0.170)	0.017 **
Amistad	-0.252	(0.175)	0.151	-0.193	(0.183)	0.293	-0.273	(0.131)	0.038 **	-0.182	(0.143)	0.205	-0.253	(0.172)	0.142
Núm. percibido de inmigrantes	0.016	(0.005)	0.001 ***	0.012	(0.005)	0.020 **	0.013	(0.004)	0.001 ***	0.006	(0.004)	0.141	0.001	(0.005)	0.839
Constante	2.369	(1.046)	0.024 **	3.650	(1.095)	0.001 ***	0.603	(0.787)	0.444	0.146	(0.869)	0.866	4.031	(1.028)	0.028) ***
Número de observaciones	1405			1396			1413			1399			1405		
R-Cuadrada	0.0898			0.0576			0.1946			0.1288			0.089		

Fuente: Elaboración propia con datos del *Barómetro de noviembre*, Cis, 2005.Nota: ¹Var. Dep.: Va de 0 a 10, donde 0 denota "no importante", y 10 "muy importante". ***, **, * H₀:β=0 rechazada a 99, 95, 90% de confianza.

En términos del impacto del nivel educativo del encuestado encontramos que los individuos calificados son *menos* proclives a otorgar el derecho de voto, especialmente si están en una zona de alta inmigración. Sin embargo, encontramos que nativos con niveles de educación intermedios (secundaria básica y carreras técnicas) en zonas de baja inmigración son menos proclives a dar el acceso a salud y educación. Mientras que los individuos con baja calificación en zonas de alta inmigración se oponen a otorgar dicho acceso.

Estos resultados son consistentes con una visión donde los individuos poco calificados oponen el dar beneficios de educación y salud por razones de competencia por los recursos disponibles en un estado de bienestar que hace ajuste de beneficios a la baja ante la entrada de migrantes poco calificados. Por otro lado la oposición de individuos calificados a otorgar el derecho de voto se puede explicar si otorgar dicho derecho cambiara la demanda por bienes públicos y conllevara a impuestos más progresivos. Para una exploración más cuidadosa de estas hipótesis véase Duval-Hernández y Martínez, 2010.

En lo concerniente al impacto diferencial de los diferentes grupos de inmigrantes a provincia, en las preferencias sobre derechos y beneficios, encontramos que individuos en provincias con una alta fracción de latinoamericanos son más proclives a otorgar derechos de voto, mientras que provincias con una alta fracción de marroquíes favorecen la provisión de beneficios sociales, probablemente para fomentar su integración a la sociedad Española. Finalmente, encuestados en provincias con una alta fracción de rumanos y búlgaros tienden a oponerse (*ceteris paribus*) a la provisión de dichos beneficios. Una posible razón para este último resultado es que dichos nativos no quieren incentivar más migración del grupo cuya tasa de migración ha crecido a pasos agigantados en las últimas fechas.

Por último, como era de esperarse, individuos que consideran que la inmigración ayuda a llenar plazas vacantes en el

CUADRO 4. Derechos y beneficios para inmigrantes

Var. Dep.: Derechos y beneficios para inmigrantes ¹						
Efectos marginales de Probit Bivariado						
Variable	Derecho de voto			Salud y educación		
	Coef.	Error est.	Valor p	Coef.	Error est.	Valor p
Hombre	-0.072	(0.026)	0.005 ***	0.016	(0.020)	0.427
Edad	-0.000	(0.001)	0.874	0.001	(0.001)	0.498
Casado	-0.027	(0.028)	0.330	-0.019	(0.022)	0.367
Católico devoto	0.001	(0.039)	0.972	0.015	(0.031)	0.616
Participa en fuerza laboral	0.051	(0.034)	0.131	0.027	(0.026)	0.300
Desempleado	-0.089	(0.042)	0.035 **	-0.004	(0.034)	0.895
Educación						
Menos de 6 años (omitida)						
Primaria completa	-0.121	(0.075)	0.108	-0.006	(0.047)	0.906
Secundaria básica	-0.181	(0.073)	0.013 **	-0.110	(0.057)	0.056 *
Bachillerato superior	-0.190	(0.079)	0.016 **	-0.071	(0.056)	0.206
Técnica	-0.069	(0.090)	0.441	-0.208	(0.097)	0.031 **
Superior	-0.173	(0.094)	0.067 *	-0.105	(0.077)	0.173
Tasa de inmigración en provincia	-0.027	(0.010)	0.007 ***	-0.009	(0.008)	0.241
Educación X tasa inmig. provincia						
Primaria completa*Tasa inmig.	-0.011	(0.006)	0.070 *	-0.015	(0.005)	0.004 ***

CUADRO 4. Derechos y beneficios para inmigrantes (continuación)

Var. Dep.: Derechos y beneficios para inmigrantes ¹						
Efectos marginales de Probit Bivariado						
Variable	Derecho de voto			Salud y educación		
	Coef.	Error est.	Valor p	Coef.	Error est.	Valor p
Secundaria básica*Tasa inmig.	-0.011	(0.005)	0.026 **	-0.000	(0.004)	0.987
Bachillerato superior*Tasa inmig.	-0.008	(0.005)	0.116	-0.006	(0.004)	0.123
Técnica*Tasa inmig.	-0.024	(0.008)	0.004 ***	0.006	(0.007)	0.415
Superior*Tasa inmig.	-0.017	(0.008)	0.029 **	-0.001	(0.006)	0.819
Fracciones de grupos étnicos migrantes						
Marroquíes	0.224	(0.174)	0.199	0.525	(0.162)	0.001 ***
Latinoamericanos	0.464	(0.239)	0.052 *	0.293	(0.199)	0.140
Europeos del Este	-0.151	(0.139)	0.278	-0.195	(0.105)	0.064 *
PIB per cápita (000s Euros)	0.003	(0.005)	0.604	-0.001	(0.004)	0.847
Comunidad regionalista	0.034	(0.039)	0.379	-0.041	(0.031)	0.194
Percepción del impacto de inmigración						
"Salarios caen..."	-0.024	(0.011)	0.028 **	0.003	(0.008)	0.727
"Afecta a pobres..."	-0.040	(0.012)	0.001 ***	-0.050	(0.011)	0.000 ***

CUADRO 4. Derechos y beneficios para inmigrantes (continuación)

Var.Dep.: Derechos y beneficios para inmigrantes ¹						
Efectos marginales de Probit Bivariado						
Variable	Derecho de voto			Salud y educación		
	Coef.	Error est.	Valor p	Coef.	Error est.	Valor p
"Mano de obra necesaria..."	0.049	(0.011)	0.000 ***	0.025	(0.008)	0.003 ***
Preferencias raciales						
Preferencia por diversidad	0.081	(0.014)	0.000 ***	0.012	(0.011)	0.287
Rechaza otras razas	-0.021	(0.004)	0.000 ***	-0.019	(0.003)	0.000 ***
Tipo de contacto						
Trabajo	-0.039	(0.028)	0.160	0.005	(0.021)	0.816
Vecino	0.002	(0.027)	0.953	0.020	(0.021)	0.352
Amistad	0.044	(0.028)	0.111	0.012	(0.021)	0.566
Número percibido de inmigrantes	0.000	(0.001)	0.890	-0.001	(0.001)	0.101
Número de observaciones						1260
Corr Errores				0.232	(0.060)	0.111
Log-Verosimilitud						-1149.4634

Fuente: Elaboración propia con datos del *Barómetro de noviembre CIS*, 2005.

Nota: ¹Vars. Deps.: 1-"Derecho al voto en elecciones generales y locales", y 1 "Derecho a educación y servicios públicos de salud", 0 de otra manera. ***, **, * H₀:β=0 rechazada al 99, 95, 90% de confianza.

mercado laboral y que aprecian la diversidad cultural son más proclives a querer dar derechos y beneficios a los inmigrantes. Lo contrario ocurre para aquellos que consideran que la migración tiene efectos adversos en la economía y que rechazan otros grupos étnicos.

Conclusiones

En este capítulo revisamos las principales hipótesis teóricas que explican las preferencias de nativos en países receptores frente a los inmigrantes que llegan a esos países. Dichas hipótesis pueden ser agrupadas en cuatro grandes categorías: hipótesis económicas, identitarias, de contacto y de número percibido de inmigrantes. Además exploramos el poder explicativo de dichas hipótesis analizando una base de datos de opinión para España en 2005.

En general el análisis arroja un panorama donde los españoles desean menor migración, aunque no necesariamente menos derechos para los inmigrantes. Además, nuestro análisis empírico confirma las principales hipótesis planteadas en la literatura.

En particular, factores económicos como la competencia en el mercado laboral y por recursos públicos entre trabajadores poco calificados es determinante de dichas preferencias, tal y como han predicho los modelos económicos convencionales. Además, dichas preferencias originadas en razones económicas no se limitan a aspectos individuales, sino también a consideraciones sociales que un individuo tiene respecto al impacto económico de la inmigración sobre otros miembros de la sociedad.

También encontramos que factores identitarios explican las preferencias ante el fenómeno migratorio. En particular, las preferencias raciales y de diversidad cultural de los encuestados resultan cruciales para explicar las actitudes frente a los inmigrantes. Además confirmamos con nuestro análisis que no todos los grupos son iguales. En particular, el grupo de europeos

del Este (búlgaros y rumanos) son objeto de un mayor rechazo por parte de los españoles nativos, en parte por el rápido crecimiento de su migración en los últimos años.

Las hipótesis de contacto tienen en general poco poder explicativo en el sentido de que únicamente el contacto amistoso con un inmigrante está positivamente asociado con la actitud del nativo frente a la inmigración. Sin embargo, esta asociación positiva podría simplemente reflejar causalidad inversa y por lo tanto no se le debe dar demasiado énfasis.

Finalmente, como se vio anteriormente, individuos que tienden a sobrestimar la tasa migratoria suelen tener actitudes negativas frente a los migrantes. Aquí, sin embargo, también habría que considerar la limitación de la endogeneidad comentada en el párrafo anterior.

Otra implicación importante de esta investigación es la necesidad de cuantificar las diferentes dimensiones de opinión pública sobre migración. En particular, nuestro análisis muestra que las preferencias frente a la migración son multifacéticas y no pueden ser reducidas a una simple perspectiva pro o antiinmigrante. La literatura sobre opinión pública y migración en otros países adolece de no estudiar estas diferentes dimensiones, en buena medida debido a la falta de datos adecuados. La riqueza de resultados mostrados en este estudio sirve para mostrar que se debe avanzar en otros países en generar encuestas diseñadas para capturar estas múltiples dimensiones de las preferencias de los nativos.

Bibliografía

- Allport, G. 1954. *The Nature of Prejudice*. Cambridge, MA: Addison-Wesley.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Boix, C. y D. Posner. 1996. "Making Social Capital Work: A

- Review of Robert Putnam's 'Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy'", Working Paper, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University.
- Bowyer, B. 2009. "The Contextual Determinants of Whites' Racial Attitudes in England", en *British Journal of Political Science*, núm. 39: pp. 559-586.
- Brewer, M. 2001. "Ingroup Identification and Intergroup Conflict: When Does Ingroup Love Become Outgroup Hate?", en *Social Identity, Intergroup Conflict and Conflict Reduction*. Richard D. Ashmore, Lee Jussim y David Wilder (eds.). Nueva York: Oxford University Press.
- Burns, P. y J. Gimpel. 2000. "Economic Insecurity, Prejudicial Stereotypes, and Public Opinion on Immigration Policy", en *Political Science Quarterly*, vol. 115, núm. 2, pp. 201-225.
- Cachón, L. 2000. *Prevenir el racismo en el trabajo en España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- Campbell, Donald T. 1958. "Common Fate, Similarity and Other Indices of the Status of Aggregates of Persons as Social Entities", en *Behavioral Science*, vol. 3, núm. 1, pp. 14-25.
- Cebolla Boado, H. y A. González Ferrer. 2008. *La inmigración en España (2000-2007)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 184.
- Christin, T. y A. Treschel. 2002. "Joining the EU? Explaining Public Opinion in Switzerland", en *European Union Politics*, vol. 3, núm. 4, pp. 415-43.
- Citrin, J., D. Green, Ch. Muste y C. Wong. 1997. "Public Opinion Toward Immigration Reform: The Role of Economic Motivations", en *Journal of Politics*, núm. 59, pp. 858-881.
- ____ y J. Sides. 2007. "European Opinion About Immigration: The Role of Identities, Interests and Information", en *British Journal of Political Science*, núm. 37, pp. 477-504.
- Dovidio, J.F., S.L. Gaertner y K. Kawakami. 2003. "Intergroup Contact: The Past, Present, and The Future", en *Group Processes & Intergroup Relations*, vol. 6, núm. 1, pp. 5-21.

- Duval-Hernández, R. y F. Martínez i Coma. 2010. "Immigrants' Rights and Benefits. A Public Opinion Analysis for Spain", manuscrito no publicado.
- Espenshade, T. y C. Calhoun. 1993. "An Analysis of Public Opinion toward Undocumented Immigration", en *Population Research and Policy Review*, núm. 12, pp.189-224.
- Espenshade, T. y K. Hempstead. 1996. "Contemporary American Attitudes Toward U.S. Immigration", en *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 535-570.
- Facchini, G. y A. Mayda. 2009. "Does the Welfare State Affect Individual Attitudes Towards Immigrants? Evidence Across Countries", en *The Review of Economics and Statistics*, núm. 91, pp. 295-314.
- Hanson, G., K. Scheve y M. Slaughter. 2007. "Public Finance and Individual Preferences Over Globalization Strategies", en *Economics and Politics*, vol. 19, núm. 1, marzo, pp. 1-33.
- Jackman, M., y M. Crane. 1986. "Some of My Best Friend are Black...": Interracial Friendship and White's Racial Attitudes", en *Public Opinion Quarterly*, vol. 50, pp. 459-86.
- Karapın, R. 1999. "The Politics of Immigration Control in Britain and Germany: Subnational Politicians and Social Movements", en *Comparative Politics*, vol. 31, núm. 4, pp. 423-444.
- Luedtke, A. 2005. "European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity", en *European Union Politics*, núm. 6, pp. 83-112.
- Masson, C. y M. Verkuyten. 1993. "Prejudice, Ethnic Identity, Contact, and Ethnic Group Preferences among Dutch Young Adolescents", en *Journal of Applied Social Psychology*, núm. 23, pp. 156-168.
- Méndez Lago, M. 2005. "Los derechos políticos de los inmigrantes", en Hernández Pedreño, M. y A. Pedreño Cánovas. *La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 125-140.

- Nadeau, R., R. Niemi y J. Levine. 1993. "Innumeracy about Minority Populations", en *Public Opinion Quarterly*, vol. 57, pp. 332-347.
- O'Rourke, K. y Sinnott, R. 2006. "The Determinants of Individual Attitudes Towards Immigration", en *European Journal of Political Economy*, núm. 22, pp. 838-861, p. 839.
- Pettigrew, T. 1998. "Intergroup Contact Theory", en *Annual Review of Psychology*, vol. 49, pp. 65-85.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Semyonov, M., R. Raijman y A. Gorodzeisky. 2006. "The Rise of Anti-foreigner Sentiment in European Societies, 1980-2000", en *American Sociological Review*, vol. 71, pp. 426-440.
- _____. 2008. "Foreigners' Impact on European Societies: Public Views and Perceptions in a Cross-National Comparative Perspective", en *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 49, pp. 5-29.
- Sniderman, P., L. Hagendoorn y M. Prior. 2004. "Predisposing Factors and Situational Triggers: Exclusionary Reactions to Immigrant Minorities", en *American Political Science Review*, vol. 98, núm. 1, pp. 35-49.
- Tajfel, Henri. 1981. *Human Groups and Social Categories: Studies in Social Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Theiss-Morse, E. 2003. "Characterizations and Consequences: How Americans Envision the American People", ponencia presentada durante la Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Wagner, U., R. Van Dick, T. F. Pettigrew y O. Christ. 2003. "Ethnic Prejudice in East and West Germany: The Explanatory Power of Intergroup Contact", *Group Processes & Intergroup Relations*, vol. 6, núm.1, pp. 22-36.
- Williams, R. 1947. *The Reduction of Intergroup Tensions*. New York: Social Science Research Council.

APÉNDICE

CUADRO A I. Estadística descriptiva

Variable	Núm.Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
Hombre	2 485	0.49	0.500	0	1
Edad	2 484	46.03	18.098	18	92
Casado	2 483	0.58	0.493	0	1
Católico devoto	2 441	0.15	0.362	0	1
Participa en fuerza laboral	2 465	0.60	0.489	0	1
Desempleado	2 485	0.09	0.293	0	1
Educación					
Menos de 6 años	2 476	0.09	0.285	0	1
Primaria completa	2 476	0.22	0.412	0	1
Secundaria básica	2 476	0.30	0.459	0	1
Bachillerato superior	2 476	0.22	0.412	0	1
Técnica	2 476	0.08	0.272	0	1
Superior	2 476	0.10	0.294	0	1
Tasa de inmigración en provincia	2 485	8.95	5.141	1.90	20.10
Fracciones de grupos étnicos migrantes					
Marroquíes	2 485	0.13	0.082	0.03	0.56
Latinoamericanos	2 485	0.23	0.075	0.11	0.39
Europeos del Este	2 485	0.13	0.109	0.01	0.49
PIB per cápita (000s Euros)	2 485	22.99	4.598	15.61	30.00
Comunidad regionalista	2 485	0.28	0.448	0	1
Percepción del impacto de inmigración					

APÉNDICE

CUADRO A I. Estadística descriptiva (continuación)

Variable	Núm.Obs.	Media	Desv. Est.	Mín.	Máx.
"Salarios caen..."	2 344	3.10	1.301	1	5
"Afecta a pobres..."	2 347	3.66	1.157	1	5
"Mano de Obra necesaria..."	2 360	3.60	1.102	1	5
Preferencias raciales					
Preferencia por diversidad	2 371	2.12	0.929	1	4
Rechaza otras razas	2 341	2.67	3.252	0	10
Tipo de contacto					
Trabajo	2 444	0.41	0.492	0	1
Vecino	2 429	0.32	0.467	0	1
Amistad	2 425	0.37	0.483	0	1
Núm.percibido de inmigrantes	1 698	9.44	16.457	-10.00	79.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de noviembre CIS, 2005.

IV. Migración y medios de comunicación: El caso de CNN y Lou Dobbs

Jesús Velasco Grajales

Introducción

Una de las razones principales por las que Cable News Network (CNN) ha logrado capturar la atención de muchos analistas durante los últimos siete años es la transmisión de programas polémicos como *Lou Dobbs Tonight*. En este programa, Dobbs expresa su oposición frente a las corporaciones estadounidenses y la inmigración ilegal. Sus puntos de vista han sido tanto aplaudidos como criticados, pero nunca ignorados. Dobbs se ha dado a conocer por su defensa de la derecha y por su programa “nativismo de cada noche” (Evitar, 2006). Su extremismo ha despertado el interés de los políticos y académicos. Según ellos, las ideas de Dobbs han tenido importantes consecuencias en la política y en los medios de comunicación.

“Tiene una gran cantidad de público que lo escucha y no está loco”, dijo el senador Trent Lott, republicano de Misisipi. “Es una persona muy reflexiva, y tiene posiciones muy contundentes frente a ciertos temas” (Carter *et al.*, 2006). En el mismo sentido, Peter T. King, representante de Nueva York, sostiene que, “definitivamente ha influido en los políticos que lo han visto y escuchado. “Creo que tiene un impacto” (Carter *et al.*, 2006). Por último, el profesor Wayne Cornelius, un académico especialista en temas de migración, afirma “fuera de

los funcionarios electos, es sin duda el portavoz más influyente del movimiento antimigratorio [...] De hecho, creo que está logrando ejercer una presión real sobre los funcionarios electos al inquietar a una porción significativa de su base electoral” (Evitar, 2006).

Asimismo, en los círculos mediáticos, Dobbs es considerado como un presentador muy eficaz. Su programa en CNN ha ido aumentando consistentemente su audiencia, al igual que ha logrado aumentar su visibilidad en otras cadenas televisivas. Por ejemplo, en abril de 2007 fue nombrado “colaborador especial para el Early Show de CBS” (Gelder, 2007). Debido al clima de seguridad nacional actual, es muy probable que la presencia de Dobbs y su impacto en los medios de comunicación sólo se profundicen.

El propósito de este trabajo es analizar el tema migratorio desde la perspectiva de Lou Dobbs y, con base en ésta, evaluar en qué medida Dobbs puede ser considerado o no como un nativista. Las opiniones de Dobbs, a mi juicio, representan una de las más claras expresiones del nativismo contemporáneo, una perspectiva a menudo compartida por importantes sectores de la sociedad y el Partido Republicano. Su posición encaja perfectamente con las principales características del “nativismo”, y con frecuencia recurre a la teoría de la conspiración. En el pasado reciente, Dobbs ha aprovechado el temor estadounidense, producto de los ataques terroristas del 11 de septiembre, para culpar a las corporaciones, los políticos, los partidos políticos y a muchas otras personas e instituciones por los problemas que afectan actualmente a Estados Unidos. La política exterior estadounidense está en crisis y frente al fenómeno migratorio Dobbs ha presentado un diagnóstico mucho más extremista que el que proponen las organizaciones antiinmigrantes de derecha más radicales.

Para empezar, describiré brevemente algunas de las peculiaridades que definen el nativismo americano y demostraré las

diferencias más importantes entre el nativismo de finales del siglo XIX y principios del XX, así como su contraparte contemporánea. Una vez descrito esto, explicaré en qué sentido Dobbs podría ser considerado como un exponente y representante de la versión más actual del nativismo americano. En la segunda sección presentaré las principales características de la teoría de la conspiración, un componente central de muchas de las expresiones nativistas. En tercer lugar, con base en las secciones anteriores analizaré los principales rasgos de la perspectiva antimigratoria de Dobbs, sobre todo su posición radical y, por último, presentaré algunas observaciones finales.

Nativistas: ¿una especie rara?

Históricamente, Estados Unidos ha experimentado un constante dilema entre acoger a las personas de otras tierras o rechazarlas. Esta dinámica de amor-odio ha creado “una doble hélice de actitudes positivas y negativas que han existido a lo largo de la historia de América” (Chavez, 2001). Los *Know Nothings* y los *Native Americans* de 1830 y 1840, las declaraciones racistas del senador Henry Cabot Lodge y Madison Grant, o la pronunciación de Pat Buchanan o Glenn Spencer, son algunos ejemplos de esta tendencia. Sin embargo, las expresiones nativistas han variado en su forma y énfasis a lo largo del tiempo.

Los estudiosos han ofrecido diferentes definiciones del “nativismo”. El historiador John Higham considera el nativismo como “una ferviente oposición a una minoría interna con base en su conexión con el extranjero (*i.e.*, no americano)” (Higham, 1998). Para Higham, el nativismo es cualquier tipo de antipatía hacia los extranjeros, sus instituciones y sus ideas. Los nativistas, afirma Higham, creen que las influencias extranjeras amenazan la existencia misma de la nación. En su estudio clásico, sostiene que “el nacionalismo moderno” (Higham, 1998)

es la fuerza interna que fortalece todas las expresiones nativistas. Alan Kraut se refiere al nativismo como la creencia de que los inmigrantes “representan un peligro inminente para el estilo de vida americano (*American Way of Life*)” (Kraut, 1982). En la definición de Kraut hay una connotación cultural, la percepción de que los extranjeros modifican los hábitos y estilos de vida, alterando los valores básicos de la sociedad estadounidense. Por último, para otros el nativismo es simplemente “hostilidad hacia los extranjeros”, concepción que incluye una aversión a personas que viven temporalmente en Estados Unidos, así como a los inmigrantes permanentes (Dinnerstein *et al.*, 1996).

Estas definiciones ponen en relieve varios aspectos importantes del nativismo. En primer lugar, el término denota una clara idealización y preferencia hacia presuntas raíces distintivas de la nación americana (WASP, blanco, anglosajón, protestante). De acuerdo con los nativistas, cualquier influencia extranjera podría contaminar la esencia norteamericana, reduciendo el esplendor y la autenticidad del país. En segundo lugar, los nativistas están esencialmente en contra de las minorías. La oposición de los nativistas hacia los extranjeros ha variado de acuerdo con el contexto histórico. Tanto alemanes como irlandeses, chinos, italianos y actualmente mexicanos han sido objeto del repudio nativista.

En tercer lugar, la intensidad del nativismo varía de acuerdo con la persona u organización. Por ejemplo, el *Ku Klux Klan*, en la primera y la segunda década del siglo xx, se manifestó en favor de la supremacía de la raza blanca y en contra de los inmigrantes, judíos y católicos,¹ mientras que hoy los *Minutemen* adoptan una posición más moderada vigilando la frontera y alertando a la Patrulla Fronteriza del cruce de trabajadores indo-

¹ Sobre el *Ku Klux Klan*, consúltense Mecklin (1924), Alexander (1965) y Evans (1926). Evans fue uno de los líderes de esta secta de 1922 a 1939.

cumentados. En cuarto lugar, las expresiones nativistas suelen exaltar el nacionalismo norteamericano. El interés nacional tiene prioridad sobre cualquier otra consideración, incluso la de clase.

En quinto lugar, las expresiones nacionalistas tienen un componente económico, social, racial, cultural y político. Por último, las personas u organizaciones nativistas justifican su posición de diferentes maneras. El *Ku Klux Klan* utiliza la ideología racial. El movimiento *English Only* defiende la cultura americana. El grupo de *American Border Patrol* declara que sólo está exigiendo el respeto a las leyes de Estados Unidos.

Sin embargo, como Linda S. Bosnik ha afirmado, a pesar de que estas definiciones pueden ayudarnos a comprender la naturaleza del nativismo, éstas “no nos dicen nada acerca de qué tipo de políticas y posiciones hostiles tienen en materia de inmigración” (Bosnik, 1997). De acuerdo con Joe R. Feagin, el nativismo subraya con énfasis cuatro temas principales:

1. Que ciertas “razas” son intelectual y culturalmente inferiores y por lo tanto no deberían admitirse en el país, o al menos no en gran número.
2. Los nativistas ven a “aquellos grupos que son racial y culturalmente inferiores y que han inmigrado” como problemáticos en términos de su asimilación a la cultura anglosajona.
3. Un tercer tema que se articula con mayor frecuencia en tiempos de recesión es que los inmigrantes “inferiores” les quitan a los nativos sus puestos de trabajo y alteran las condiciones económicas de la población en general.
4. Los inmigrantes están creando graves crisis en el gobierno por corromper el sistema de votación y sobrecargar las escuelas y el sistema de bienestar social (Feagin, 1997).

Este capítulo se basa en los puntos que menciona Feagin y profundiza esta concepción. En mi opinión, el nativismo contemporáneo también incluye las siguientes premisas:

5. La idea de que los inmigrantes traen enfermedades a Estados Unidos, afectando no sólo la salud de los ciudadanos estadounidenses, sino también el presupuesto de seguridad social. A pesar de que este tema podría incluirse en el punto cuatro, he decidido separarlo. En periodos anteriores, los inmigrantes fueron acusados de abusar del sistema de salud. Dos ejemplos que se daban para sostener este argumento era el de las madres que daban a luz a sus hijos en Estados Unidos para asegurar la residencia legal estadounidense, y el caso de inmigrantes que se trataban enfermedades a expensas de los contribuyentes estadounidenses y cuyo tratamiento era muy costoso. Hoy en día, los nativistas han retomado la posibilidad de que los extranjeros vuelvan a ser los responsables de introducir epidemias que ya se había logrado erradicar en Estados Unidos. Bajo esta lógica, los extranjeros son clasificados como potenciales importadores y difusores de la enfermedad.²
6. Los flujos masivos de inmigrantes tienen una incidencia negativa en el medio ambiente. Las personas que cruzan la frontera aumentan la población de Estados Unidos utilizando los escasos recursos naturales como el agua y contribuyen al deterioro del medio ambiente.
7. Asimismo, los inmigrantes tienen un impacto negativo en la seguridad nacional estadounidense. Con frecuencia se asocian con grupos terroristas, o en su defecto como agentes que facilitan la entrada de terroristas al país. Este vínculo entre la inmigración y la seguridad nacional surgió antes del 11 de septiembre, en la década de 1990, cuando se propusieron y se pusieron en práctica varias medidas para proteger la frontera.

² Esta perspectiva no es nueva. Algunas expresiones antiinmigrantes de principios del siglo xx estaban en contra de los extranjeros porque se consideraba que éstos eran portadores de enfermedades mortales. Actualmente las condiciones han empeorado porque los trabajadores indocumentados –al ser más difícil su detección que la de los inmigrantes legales del siglo xix y principios del xx– son considerados como los principales transportadores de estas enfermedades contagiosas.

En este capítulo utilizo el término nativismo, en su concepción más amplia, como el rechazo que algunos estadounidenses sienten hacia los extranjeros, sus instituciones, sus ideas y su cultura. De acuerdo con esta idea, los nativistas normalmente expresan una profunda antipatía hacia los inmigrantes y los responsabilizan por un sinnúmero de problemas que actualmente enfrenta Estados Unidos. A lo largo de los años, la naturaleza del “nativismo” ha cambiado, si bien conserva los principios básicos, también incorpora nuevos temas de acuerdo con las circunstancias históricas.

Las expresiones actuales del nativismo difieren por lo menos en cuatro formas de las formas clásicas. En primer lugar, las expresiones nacionalistas dominantes a finales del siglo xix y principios del xx eran racistas y antisemitas o anticatólicas. El *Ku Klux Klan* tipifica perfectamente este tipo de nativismo. Sin embargo, como David R. Reimers ha notado, “el prejuicio racista y religioso explícito que caracteriza esos debates (de finales del siglo xix) está ausente en la actualidad y no etiqueto a los críticos como racistas” (Reimers, 1998). En segundo lugar, el aumento de las expresiones nativistas en Estados Unidos ha sido frecuentemente asociado con la crisis económica. Sin embargo, el nativismo de inicios del siglo xxi ha surgido en un momento de prosperidad cuando la tasa de desempleo es sólo de 4.5 por ciento.

En tercer lugar, los inmigrantes llegan de nuevas regiones emisoras. A finales del siglo xix y principios del xx, los inmigrantes provenían principalmente de Europa. Actualmente la mayoría de las personas que migran a Estados Unidos provienen de Asia y América Latina, y particularmente de México. Los nativistas creen que estas personas son culturalmente inferiores. Asimismo, creen que los hábitos y las prácticas culturales que traen de sus países de origen complican considerablemente su asimilación, lo cual se traduce en la formación de enclaves étnicos que terminan por aislarlos aún más de la sociedad. En

cuarto lugar, la seguridad es una preocupación importante en Estados Unidos, y se ha convertido en un componente central de la mayoría de las expresiones nativistas. La inmigración es percibida como una amenaza para la seguridad nacional.

Los siete temas antes mencionados constituyen una especie de tipología del nativismo que ha ido cambiando de acuerdo con las circunstancias y las preocupaciones del momento. Hay individuos y movimientos que se concentran en un solo tema, mientras que otros abogan por varios. Las perspectivas antiinmigrantes más amplias tienden a incorporar más de estos temas y a manifestar una perspectiva mucho más intensa de conspiración. Para estos tipos de personas u organizaciones, los inmigrantes son la causa de los múltiples problemas sociales, económicos y políticos que enfrenta Estados Unidos.

Este tipo de tendencias nativistas ponen en evidencia, en palabras del historiador Richard Hofstadter, un “estilo paranoico” (Hofstadter, 1965), en la forma en que se interpretan los acontecimientos y en la narrativa que se construye a partir de éstos. El nativismo se “profundiza por la sensación de amenaza”, por la idea de que “los extranjeros pueden impugnar la posición del grupo autóctono amenazando su dominación racial, sus símbolos culturales (por ejemplo, idioma y vestuario), invadiendo los beneficios públicos y los puestos de trabajo, o amenazando su sentido de seguridad individual y nacional. En muchos aspectos, estas amenazas ponen en peligro los privilegios (por ejemplo, racial, económico, ambiental, etc.)” (Fry, 2007). Por lo tanto, la visión conspirativa se convierte en un componente central del nativista.

Principales características de la Teoría de la Conspiración

La historia de Estados Unidos está plagada de expresiones conspirativas: los *Illuminati* a principios del siglo XIX; el *Ku Klux*

Klan de los veinte; el padre Charles Coughlin en los treinta y principios de los cuarenta; el *Macartismo* en la década de 1950, y la Sociedad John Birch de los sesenta. La teoría de la conspiración ha desempeñado un papel importante no sólo en la política, sino también en la cultura popular norteamericana. Claros ejemplos de esto son programas de televisión como *Expedientes X* o la serie *24*, o películas como *Teoría de la Conspiración* (1997) cuya popularidad demuestra el alcance de esta teoría. Como ha afirmado Justin Peters “la teoría de la conspiración es tan estadounidense como el pastel de manzana” (Peters, 2004).

Esta teoría ha sido definida de diversas maneras, lo que ha llevado a algunos teóricos a concluir que el concepto es tan volátil que ha perdido su significado. Para los efectos de este análisis me basaré en la definición propuesta por el historiador Benjamin McArthur.

Para McArthur, la teoría de la conspiración “implica una creencia que comparte un grupo de personas influyentes y malévolas que lo único que buscan es aumentar su poder y/o dañar a otros” (McArthur, 1995). Esta teoría tiene varios componentes fundamentales. En primer lugar, una conspiración incluye un héroe que descubre la trama o el plan desarrollado por un grupo poderoso para lograr la manipulación global. Este héroe es “capaz de percibir la conspiración antes de que sea plenamente evidente para el público general” (Bouknight, 2004). En segundo lugar, el héroe goza de cierta notoriedad basada en su calidad de investigador o profesor, éste se caracteriza por tener acceso a más información que el público general. Este personaje ha leído la información, ha sido puesto al tanto de la misma o ha seguido con atención las noticias. Él o ella alerta al público sobre la naturaleza de la trama, su significado y sus consecuencias. En tercer lugar, el héroe suele ser una persona poderosa, capaz de manipular a la gente que cree en él. En cuarto lugar, “la teoría de la conspiración es una teoría del poder”,

que percibe el “poder del individuo o la coalición que gobierna como esencialmente instrumental, y capaz de controlar de manera virtual todos los aspectos de la vida social, política y económica” (Fenster, 1999).

En quinto lugar, las expresiones conspirativas tienden a exagerar el poder de la persona u organización acusada de dicha conspiración. “El enemigo es acusado de poseer”, escribe Richard Hofstadter, “una fuente especial de poder: controla la prensa; dirige la mente del público a través de la administración de las noticias; tiene recursos ilimitados; influye en la mente de la gente (*brainwashing*); tiene técnicas especiales para la seducción (la confesión católica) y un dominio absoluto sobre el sistema educativo” (Hofstadter, 1965). El enemigo, por lo tanto, despierta el miedo o por lo menos la preocupación del público general.

En sexto lugar, la mayoría de los casos de conspiración incorpora un elemento de manipulación. Los pocos poderosos (banqueros, comunistas, las organizaciones masónicas, los países extranjeros, la CIA, el FBI, etc.) controlan o tienen una gran influencia en el destino de muchos (Lipset y Rabb, 1978). Por ejemplo, la creencia de que los banqueros judíos han conspirado contra la población del mundo, o la vigilancia de la vida privada de los ciudadanos de Estados Unidos por parte de la CIA, y la supuesta infiltración comunista en el gobierno norteamericano y la vida pública. En séptimo lugar, una característica típica de las personas o movimientos conspiratorios es su “simplismo”, es decir “la adscripción inequívoca de una sola causa y remedios a fenómenos caracterizados por su multidimensionalidad” (Lipset y Rabb, 1978). Así, algunas personas creen que una conspiración internacional de banqueros judíos ha provocado la crisis económica en Estados Unidos. Otros creen que el deterioro del sistema de salud de Estados Unidos ha sido causado principalmente por la llegada masiva de trabajadores indocumentados. Otros, que los comunistas mataron al

presidente John F. Kennedy. Estas explicaciones simplistas cumplen varias funciones. Por un lado, ofrecen una explicación sencilla a un fenómeno complicado. “La teoría de la conspiración”, argumenta Marcos Fenster, “es un intento de aprehender el pasado y el presente mediante la colocación de eventos dispares dentro de un marco interpretativo unificador” (Fenster, 1999). Por otro lado, proporcionan una explicación que puede ser fácilmente entendida por el público en general. En tercer lugar, se puede utilizar para convencer a la población del plan generado por un supuesto enemigo. Por último, fomenta los sentimientos nacionalistas.

En octavo lugar, la teoría de la conspiración se ha asociado con tendencias populistas. Aquí, el populismo denota un enfrentamiento entre “los poderosos y aquellos que carecen de poder [...] un estilo de retórica política [...] en la que los voceros de la gente común ven a los oponentes de la élite como egoístas y antidemocráticos, y tratan de movilizar a aquellos que carecen de poder frente a los poderosos” (Kazin, 1995). Las organizaciones o líderes populistas suelen expresar la ira contra ciertos sectores de la población (Betz y Johnson, 2004). Ellos creen que las condiciones actuales son injustas y deben ser cambiadas. Utilizan su retórica para persuadir a un número significativo de personas de los daños que han sufrido por parte de la poderosa élite. Estos líderes tratan de disuadir a la población para que apoyen sus puntos de vista y, por lo tanto, que luchen o por lo menos denuncien las consecuencias sociales, económicas y las desigualdades políticas provocadas por la ambición egoísta de unos pocos poderosos. El populismo apela al sentido común y a la capacidad de la gente promedio para detectar problemas y contribuir a la transformación de las condiciones económicas y políticas. Los populistas creen que la élite ha “ignorado, corrompido, y/o traicionado las ideas básicas de la democracia estadounidense” (Garfield, 2006; Kazin, 1995) y buscan cambios significativos en la estructura de poder de la sociedad.

En la siguiente sección tomaré como referencia la perspectiva de Lou Dobbs frente al fenómeno migratorio. Su posicionamiento antiinmigrante refleja la mayor parte de los siete puntos mencionados anteriormente y, tanto la teoría de la conspiración como el populismo, son componentes centrales de su pensamiento. Como se podrá apreciar, Dobbs es un ejemplo de nativismo contemporáneo americano. Él es una figura pública que ha capitalizado la ansiedad de la población americana en un momento en el que los estadounidenses se sienten amenazados por el mundo exterior. Como líder de opinión pública, ha logrado construir un discurso político con la capacidad suficiente para atraer la atención tanto del público como de políticos influyentes a través de su programa de noticias. Él y sus opiniones sobre la inmigración defienden las posturas de los sectores ultraconservadores del Partido Republicano.

Nativismo de Dobbs

Lou Dobbs ha declarado en varias ocasiones, “la verdad es que nunca he hecho una declaración racista en mi vida, punto. Nunca he hecho una declaración patriota ni una declaración nativista” (Garfield, 2006). Las declaraciones, escritos y opiniones políticas de Dobbs desmienten esta afirmación. Como demostraré, Dobbs puede ser clasificado como un nativista contemporáneo sin lugar a dudas. Lou Dobbs nació en Texas y creció en Idaho, trabajando junto a los mexicanos en los campos de papa. En 1967 se graduó de la licenciatura en economía por la Universidad de Harvard y comenzó a trabajar en el Departamento de Trabajo. Más tarde colaboró en los *Los Angeles Times*, antes de comenzar su carrera en radio y televisión en Yuma, Arizona. Posteriormente, trabajó en emisoras de radio en Phoenix y Seattle, Washington. En 1980 comenzó a trabajar en la cadena CNN como el anfitrión del programa financiero *Moneyline*. Después de salir de CNN en junio de 1999, se desem-

peñó como editor de *Space.com*, un sitio web dedicado a la astronomía.

Dobbs regresó a CNN en abril de 2001, sólo unos meses antes de los atentados del 11 de septiembre. Su nuevo programa, *Lou Dobbs Tonight*, se empezó a transmitir justo antes de las guerras contra Afganistán e Irak y al mismo tiempo que sucedieron los ataques terroristas en Nueva York y Washington, D. C., momento en el que surgió un miedo colectivo frente al terrorismo internacional. En este contexto, Dobbs ha sido capaz de canalizar las preocupaciones estadounidenses sobre la seguridad y el terrorismo, presentando una perspectiva alarmista sobre temas de coyuntura nacional.

Desde que inició su transmisión nocturna, Dobbs comenzó una intensa campaña populista en favor de la clase media. Las empresas, que a su juicio han provocado muchos de los problemas que enfrenta Estados Unidos, son el blanco principal de su campaña. Según Dobbs, las inversiones en el extranjero combinadas con el uso de mano de obra indocumentada han provocado desempleo y bajos salarios. Como el título de uno de sus libros indica, Dobbs cree que “el gobierno, las grandes corporaciones y los grupos de intereses especiales le han declarado una guerra a la clase media” (Dobbs, 2006a). Dobbs incorpora este argumento a la retórica populista que apela a las necesidades de la gente común contra las ambiciones de las corporaciones norteamericanas.

Su populismo abarca tanto el patriotismo como el fundamentalismo político. Él cree en la infalibilidad y la inmutabilidad de los documentos fundadores de la nación: La Declaración de Derechos, la Declaración de la Independencia y la Constitución Americana. Dobbs incluyó esos textos al final de su libro *La guerra contra la clase media*. Cuando Erik Kuhn le preguntó por qué incluía estos documentos en el libro, Dobbs respondió: “En estos dos documentos [la Declaración de la Independencia y la Constitución] se encuentran nuestros valores

nacionales [...] Estoy instando a la gente a recurrir a nuestros valores nacionales [...] Es tu responsabilidad y la mía, así como la de todos los demás, asegurar que volvamos a los valores fundamentales” (Kuhn, 2006). Con estas palabras Dobbs sigue la tradición americana de asociar el significado de ciudadanía de Estados Unidos y el americanismo con los documentos fundadores de la nación. Por ejemplo, el *Tren de la libertad*, que viajó por todo Estados Unidos desde 1947 hasta 1949, y nuevamente durante la celebración del bicentenario de Estados Unidos, mostraba la Declaración de la Independencia, la Declaración de Derechos, la Constitución y otros documentos a través de las ciudades y los pueblos de todo el país. Los organizadores de la gira esperaban exhortar a los estadounidenses a pensar en “los principios que fundaron su país” y a que participaran de “un análisis serio de nuestra rica herencia de la libertad”.³ Por otra parte, a menudo, las organizaciones radicales de derecha profesan un fundamentalismo político muy particular. Para este tipo de expresiones nacionalistas, la Constitución, la Declaración de la Independencia y la Declaración de Derechos, se conciben como documentos sagrados que contienen la infalible verdad y que por lo tanto hay que reconocer y preservar. Estos documentos no están sujetos a la crítica externa. Tienen un valor perenne e incuestionable. En otras palabras, tanto para Dobbs como para los organizadores del *Tren de la libertad* y otras expresiones de la derecha radical, estos documentos históricos contienen la esencia de los valores y el orgullo nacional.

Dobbs conecta este fundamentalismo político con el populismo, el cual confiere cierta legitimidad a sus ideas. Él no sólo está abogando por el bienestar de algunos sectores de la población —la clase media—, sino también por el bienestar de la nación. Es decir, su lucha es por preservar los valores auténticos de los americanos. Él afirma:

³ Véase “The Documents of the Freedom Train”, en: www.rootsweb.

Sin duda, soy un populista independiente, y, como he dicho antes, el antónimo del populismo es elitismo, que yo rechazo como simplemente antiamericano [...] Soy un ferviente creyente de las tres primeras palabras del documento populista radical que comienza con las palabras ‘*We’re the People*’.⁴

Para Dobbs, el hombre común y la gente común constituyen el verdadero Estados Unidos. Sin embargo, el “nosotros” de Dobbs es un “nosotros” restrictivo que excluye a todos aquellos que no sean parte de la clase media.

Dobbs se ha hecho cargo de estas cuestiones de manera agresiva. Él lucha día con día para devolverle a la clase media sus derechos económicos, políticos, sociales, culturales y de salud utilizando como plataforma para la difusión de estas ideas su noticiario. En cuanto al tema migratorio, Dobbs le reserva un lugar especial en esta transmisión a la “inmigración ilegal”. En la sección que se llama *Fronteras rotas* presenta a los espectadores su posición antiinmigratoria radical. Este anclaje carismático no utiliza los comentarios vulgares de organizaciones como *American Border Patrol* o *Minutemen*, sino un lenguaje sofisticado de un graduado de Harvard. Su xenofobia se expresa con un lenguaje pomposo y elegante pero muy controversial. Su conspiración no es la de un vaquero con rifle, pantalones vaqueros y binoculares de visión nocturna, sino la de un hombre sereno que lleva traje y corbata.

Los argumentos de Dobbs en contra de la inmigración están llenos de un componente clave presente en la mayoría de las ideologías políticas radicales de derecha: la teoría de la conspiración.⁵ Afirma que Estados Unidos está experimentando una “invasión de extranjeros ilegales” (Dobbs, 2006a) que están tra-

⁴ Véanse: “Dobbs: Populist Tide has Elitist Running Scared” y “Dobbs: I’m a Populist, Deal with it”, ambos en www.cnn.usnews.

⁵ Sobre la teoría de la conspiración como un componente central de las expresiones de la derecha radical consúltese Lipset y Raab (1978).

yendo consigo problemas económicos, sociales, culturales, ambientales y de salud. Su lenguaje no sólo es categórico, sino que también está lleno de simbolismo. Los indocumentados son peligrosos, perjudiciales y la fuente de los problemas que hacen que la sociedad estadounidense se enferme en su esencia misma. Desde el punto de vista de Dobbs, los políticos de México y de Estados Unidos se han unido a las corporaciones estadounidenses en una conspiración para destruir Estados Unidos.

Dobbs está convencido de que el gobierno mexicano promueve la inmigración hacia Estados Unidos. Según Dobbs, Vicente Fox encabezó “un gobierno corrupto e ineficaz [...] que no tiene incentivos claros para controlar el tráfico de drogas hacia Estados Unidos y que tiene todos los incentivos para continuar con la exportación de los extranjeros ilegales en este país” (Dobbs, 2005a). El gobierno mexicano promueve la inmigración mexicana porque recibe 25 mil millones de dólares en remesas, dinero que es difícil de rechazar.

Dobbs cree que los altos niveles de pobreza en México son la principal causa de la migración mexicana a Estados Unidos. Afirma que “en efecto, Estados Unidos se ha convertido en una válvula política y de seguridad para México” (Dobbs, 2006a). Sin embargo, en su opinión, el gobierno mexicano está “exportando pobreza e importando una parte sustancial de la economía norteamericana gracias a los millones de mexicanos que viven en los Estados Unidos y que envían miles de millones de dólares a México cada año” (Dobbs, 2006a).

Según Dobbs, varios sectores de la sociedad norteamericana participan con el gobierno mexicano en esta conspiración en contra de la clase media. Entre ellos, incluye al gobierno estadounidense, a las empresas, al movimiento obrero, a las organizaciones hispanas, a los grupos humanitarios y religiosos, y a los partidos políticos. Estos diferentes grupos comparten el objetivo de enriquecer a las corporaciones norteamericanas. “Las corporaciones estadounidenses”, afirma Dobbs, “utilizando

tanto al Partido Demócrata como al Partido Republicano como herramientas políticas [...] quieren que tú y yo nos olvidemos que antes que nada somos ciudadanos y que América, antes que nada es una nación” (Dobbs, 2006b). Él está convencido de que estas empresas utilizan a los partidos políticos, a las instituciones públicas y organizaciones civiles para alcanzar sus objetivos.

Normalmente, después de identificar al “enemigo de la nación”, y describir las formas en las que éste conspira contra la clase media, Dobbs le da un giro legal a su argumento, que le da legitimidad y una incontestabilidad categórica. El problema con los trabajadores indocumentados, según él, es que violan la ley, y esto está prohibido en cualquier país en donde rija el Estado de derecho. “Somos una nación de inmigrantes”, afirmó en 2005, “pero antes que nada somos una nación de leyes, y defender estas leyes y nuestros valores nacionales hacen que este gran país sea posible” (Dobbs, 2005a). Por eso, los trabajadores indocumentados deben ser castigados por violar la ley en vez de ser recompensados con programas de amnistía o de legalización masiva.

Dobbs critica con la misma intensidad a los trabajadores indocumentados y a las empresas que los contratan. Él cree que los empleadores de trabajadores ilegales son antipatrióticos y también deberían ser castigados. En este sentido, Dobbs considera que la política de inmigración de Bush, en particular su propuesta de un programa de trabajo temporal, se podría asemejar a “una feria nacional del trabajo para las empresas y granjas que no están dispuestas a pagar un salario digno” (Dobbs, 2004). Su perspectiva legalista le permite afirmar que está en favor de la inmigración legal, a la que considera de “vital importancia para nuestro país y su futuro” (Dobbs, 2006a).

Fiel a las posiciones del nativismo tradicional, Dobbs cree que los trabajadores indocumentados dañan la economía estadounidense. Los argumentos son conocidos. Los trabajadores

indocumentados utilizan los servicios públicos como la salud y los sistemas educativos, provocan una disminución general en los salarios y no pagan impuestos. “No hay duda”, escribe, “de que la inmigración masiva tendría un efecto desastroso en los ciudadanos que trabajan y sus familias.” (Dobbs, 2007). Del mismo modo, afirma que “los estados gastan más de siete mil millones cada año en la educación K-12 para los extranjeros ilegales y cientos de millones más en el tratamiento de extranjeros ilegales en los hospitales de la frontera” (Dobbs, 2004).

Él reconoce que los trabajadores mexicanos son explotados. “Los negocios estadounidenses”, afirma, “explotan la mano de obra barata y, paradójicamente, lo hacen con la bendición y el apoyo de los sindicatos nacionales” (Dobbs, 2005b). Así, el capital y el trabajo, el sindicalismo y las grandes empresas se unen para explotar al trabajador mexicano, y en este proceso degradan la calidad de vida de la clase media estadounidense.

A pesar de breves destellos de compasión que Dobbs muestra por los trabajadores indocumentados, insiste en que no sólo hacen daño a los trabajadores estadounidenses y a sus familias, sino también al medio ambiente. Algunos individuos y organizaciones ya habían hecho hincapié en esta relación percibida entre la inmigración y el deterioro del medio ambiente. Recientemente, John H. Tanton, fundador de la Federación para la Reforma Migratoria Estadounidense, un *think tank* que apoya a los defensores de las posturas antiinmigrantes y que a menudo es citado por Dobbs, también considera la expansión de la población como un problema importante. “El crecimiento de nuestra población”, sostiene Dobbs “impulsado en gran parte por el flujo incontrolado de migrantes, está quebrando el sistema de salud y de educación, y también, aunque de manera menos visible pero mucho más importante, le está imponiendo una sobrecarga a nuestra tierra en cuanto a la producción de alimentos, el suministro de agua y la calidad del aire que respiramos” (Dobbs, 2005b). En una forma alarmista, Dobbs ase-

gura que en pocas décadas Estados Unidos no tendrá suficiente comida y agua para alimentar a su población.

Además de los problemas económicos y ambientales creados por la llegada de trabajadores indocumentados, Dobbs conecta la inmigración indocumentada a la cuestión de la seguridad nacional. Asocia la llegada de extranjeros indocumentados con la incapacidad del gobierno de Estados Unidos para asegurar la frontera entre Estados Unidos y México, lo cual ve como un componente central para hacer frente a las amenazas internacionales de seguridad.

La conexión entre la inmigración y la seguridad internacional se expresa en varias formas. En primer lugar, Dobbs relaciona a los inmigrantes con los criminales y afirma que éstos están llenando las cárceles provocando una fuga innecesaria del erario público. Dobbs ha comentado que “un tercio de los presos que ahora están en las prisiones federales provienen de algún otro país” y “el costo para los contribuyentes es de 1.5 mil millones” (Dobbs, 2003c). En segundo lugar, Dobbs relaciona la inmigración con el comercio ilegal de drogas. “Hay un frente común entre nuestra crisis de extranjeros ilegales”, afirma, “y las guerras contra las drogas y el terrorismo. Esa línea es fácil de identificar en nuestras fronteras, aeropuertos y puertos marítimos” (Dobbs, 2005a). También considera que el “fracaso de asegurar nuestras fronteras” es y será la razón por la que Estados Unidos “continúe perdiendo la guerra contra las drogas y una generación de americanos con esas drogas” (Dobbs, 2005a).

Por supuesto, él sólo hace hincapié en una parte del problema, el suministro, haciendo caso omiso de la otra mitad de la cadena del narcotráfico, el consumo. Este tipo de afirmaciones reflejan una característica central de la retórica de Dobbs: su simplicidad. Como afirman Lipset y Rabb (1978), las expresiones más radicales de la derecha a menudo ofrecen una sola explicación a fenómenos complicados. De acuerdo con estos autores, se busca persuadir a los sectores más importantes de la

población de su argumento en lugar de informarlos o educarlos. Para él, profundizar en su análisis no tiene sentido.

Esta estrategia eficaz demoniza a los “extranjeros ilegales”, atribuyéndoles nuevos males y asociándolos con una variedad de problemas que afectan actualmente a Estados Unidos. Dobbs intenta degradar aún más a los inmigrantes, asociándolos con las políticas de izquierda. Afirma que los grupos de extrema izquierda controlan el movimiento pro inmigración.

“¿Qué tan significativo es el impacto de la izquierda en el movimiento de la inmigración legal?”, pregunta Dobbs retóricamente. “No es un accidente”, continúa, “que elijan el 1 de mayo como día de manifestación y de boicot. Ése es el día mundial de las manifestaciones conmemorativas de varias organizaciones socialistas, comunistas, e incluso anarquistas” (Dobbs, 2006c). La asociación de cualquier movimiento político o social con las organizaciones de izquierda ha sido tradicionalmente utilizada por las organizaciones de derecha radical y conservadora, las cuales retratan el comunismo como el mal, con el fin de denigrar a sus oponentes. Visto de esta forma, los inmigrantes se asocian a una ideología política que se opone fundamentalmente a los valores básicos de Estados Unidos.

Por último, la conexión entre el terrorismo y la inmigración ilegal se ha convertido en uno de los temas favoritos de Dobbs. En su opinión, como en la de otros defensores de posturas antiinmigrantes, la inmigración es un asunto de seguridad nacional. Según Dobbs, “aproximadamente tres millones de extranjeros ilegales cruzarán nuestra frontera este año. No se necesita gran imaginación para temer que un puñado de terroristas puedan estar entre ese grupo de personas” (Dobbs, 2006d). El argumento de Dobbs es lógico, pero inverosímil. Los terroristas que atacaron Nueva York y Washington, D. C. llegaron a Estados Unidos legalmente. ¿Habrían necesitado ahorrar durante meses o años, contratar a un coyote (pollero) que los ayudara a cruzar la frontera o arriesgar su vida en el desierto de Arizona?

Los terroristas están bien financiados. Pueden solicitar una visa, comprar un boleto de avión para entrar en Estados Unidos, hospedarse en hoteles de lujo y pagar clases de aviación. En otras palabras, tienen maneras mucho más fáciles para entrar a Estados Unidos que la vía “ilegal”.

Dobbs no sólo entrelaza la inmigración y la seguridad nacional, sino que también vincula la llegada de inmigrantes indocumentados con el deterioro de la salud estadounidense. “Estados Unidos”, afirma, “es vulnerable a las enfermedades que cruzan las fronteras” (Dobbs, 2003b). Por supuesto, cualquier frontera en el mundo es vulnerable al paso de las personas, animales o mercancías infectadas, como lo demostró la introducción del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) en Canadá a través de vuelos comerciales. Sin embargo, Dobbs exagera los riesgos. Afirma que el tráfico de animales, vegetales y gente, “continúa siendo un desastre para el control de las enfermedades en este país.” Según sus datos, que no provienen de estudios académicos, “hay más de siete mil personas en este país que sufren de lepra, una enfermedad que alguna vez fue considerada como poco común. Muchos de los infectados inmigraron de zonas con problemas de lepra, como México y Brasil” (Dobbs, 2003b).

Aquí Dobbs, una vez más, sigue una tradición establecida entre los grupos nativistas, en la cual se construye una imagen de los inmigrantes como portadores de enfermedades y epidemias. Howard Markel y Alexandra Minna Stern han demostrado que en tres periodos históricos diferentes (de finales del siglo XIX a 1924; de 1924 a 1965, y de 1965 al presente), los extranjeros han estado “constantemente asociados a los gérmenes y el contagio” (Markel y Stern, 2002). A principios del siglo XX, los inmigrantes “se consideraban física, mental y moralmente inferiores a la clase vieja de migrantes” (O’Brien, 2003). Por supuesto que estas afirmaciones contienen un lenguaje simbólico muy poderoso.

Como Gerald V. O'Brian ha argumentado, "la comunidad social es considerada como un ente análogo al cuerpo físico" (O'Brien, 2003). La equiparación de los inmigrantes con los animales enfermos y la concepción de ellos como vectores de la enfermedad los convierte en agentes de destrucción que atacan uno de los componentes centrales de la sociedad estadounidense: la salud humana. En su opinión, los inmigrantes indocumentados son como un cáncer que invade otras partes del cuerpo social—Estados Unidos— hasta que finalmente destruye todo el cuerpo. Para Dobbs, si las autoridades estadounidenses no hacen algo pronto, la muerte será inminente. Una vez que las autoridades estadounidenses logren detener el cáncer, es decir el flujo de trabajadores indocumentados, Estados Unidos podrá recuperar su salud física y social.

La conexión que hace Dobbs entre los inmigrantes y las enfermedades mortales, y en particular sus afirmaciones sobre la lepra, han capturado la atención de los medios de comunicación. El 6 de mayo de 2007, Lesley Stahl entrevistó a Dobbs en el noticiario *60 Minutes*. Stahl informó a Dobbs que los periodistas de *60 minutos* habían llevado a cabo investigaciones sobre la lepra en el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos. En su búsqueda, encontraron que los siete mil casos citados por Dobbs corresponden a los últimos treinta años y no a los tres últimos como Dobbs afirma. Stahl señaló que "nadie sabe cuántos de esos casos se referían a la inmigración ilegal." Dobbs respondió categóricamente, pero de manera poco convincente: "Bueno, te puedo decir, si lo he reportado, es un hecho [...] ésa es la forma de hacer negocios." (Stahl, 2007). A pesar del hecho de que no pueda verificar sus datos, presenta su posición con autoridad y se niega a reconocer sus prejuicios, una actitud coherente con su opinión sobre el papel del periodismo en la sociedad. Dobbs ha afirmado que la información objetiva no existe. Los reporteros siempre expresan un punto de vista, una perspectiva particular sobre el tema. Él se

considera como un periodista que defiende sus puntos de vista en beneficio de la sociedad (Stahl, 2007).

En 2007, el Southern Poverty Law Center (SPLC) se unió a la controversia. En una carta enviada a Jonathan Klein, presidente de CNN, el SPLC afirmó que "es altamente irresponsable que el señor Dobbs se apoye de fuentes poco confiables y que ignore información creíble y sería que no sostiene sus puntos de vista". Asimismo, SPLC sostuvo que en 2006 el U.S. Center for Disease Control and Prevention reportó que "los casos de lepra en Estados Unidos alcanzaron su punto máximo en 1985 con 361 casos y desde entonces han disminuido, aun cuando el número de inmigrantes indocumentados en este país ha aumentado dramáticamente".⁶ En respuesta, Dobbs invitó a representantes del SPLC a debatir el tema en su programa. Dobbs no sólo criticó al SPLC por tratar de aumentar la popularidad de su organización al participar en el programa, sino que también condujo el debate de tal manera que logró reducir de manera exitosa la controversia.

CNN se autodenomina "la cadena informativa más confiable", lo que implica que la información falsa y la confiabilidad son términos incompatibles. CNN no parece estar muy preocupado por su reputación. Dobbs continúa siendo un presentador popular y en su programa mantiene una gran audiencia. Un logro significativo, especialmente si tenemos en cuenta que "CNN tiene una audiencia menor que Fox News y que también enfrenta la competencia de la cadena MSNBC y muchas redes en el extranjero, incluyendo el programa Sky News de Rupert Murdoch de la BBC, y otros" (Loory, 2005). En estas circunstancias, la cadena CNN tiene pocos incentivos para pedirle a Dobbs que cambie su estilo sensacionalista e impreciso. Por el contrario, hay buenas razones, incluyendo la competencia

⁶ Véase la carta de J. Richard Cohen dirigida a Jonathan Klein, presidente de CNN, el 9 de mayo de 2007 en: www.splcenter.org.

con Bill O'Reilly de Fox News, para alentar su enfoque alarmista. Dobbs vende noticias sensacionalistas en la mejor tradición del periodismo amarillo. CNN, a su vez, se beneficia de su éxito.

Por último, el nativismo de Dobbs tiene un componente cultural expresado en su defensa del inglés como el idioma oficial de Estados Unidos. Dobbs cree que el lenguaje es el vínculo común que une a los estadounidenses. Para asimilarse plenamente, los inmigrantes deben hablar inglés. A menudo abre las discusiones de la legislación *English Only*, citando al presidente Theodore Roosevelt:

En primer lugar, debemos insistir en que si el inmigrante que viene aquí de buena fe se convierte en un americano y se integra a nosotros, será tratado con una igualdad exacta respecto a los demás, porque es un insulto discriminar a cualquier hombre por sus creencias, lugar de nacimiento u origen. Pero esto se dice del hombre que se convierte, de hecho, en americano y nada más que americano. Aquí no puede haber una lealtad dividida. Cualquier persona que se dice ser americano pero también se dice ser algo más, no es un americano en absoluto. No tenemos lugar más que para una bandera, la bandera americana. Y esto excluye la bandera roja, que simboliza todas las guerras contra la libertad y la civilización, y también excluye la bandera de cualquier nación a la que le seamos hostiles [...] Tenemos espacio solamente para un idioma, que es el inglés [...] y tenemos espacio para una sola lealtad, y es la lealtad al pueblo estadounidense (Dobbs, 2006a).

Con esta extensa cita, Dobbs resucita la lucha contra la inmigración de Roosevelt. En 1907 Roosevelt pidió al Congreso analizar el problema de la inmigración. La Comisión Dillingham, integrada por seis miembros del Congreso y tres nombrados por el presidente hizo una distinción entre los inmigrantes de antaño que llegaron del Reino Unido, Alemania y Escandinavia y los nuevos inmigrantes que llegaban desde Eu-

ropa del Sur y del Este. La Comisión concluyó que los nuevos grupos de inmigrantes estaban compuestos por “mano de obra no calificada que había venido, en gran parte, de [...] países menos progresistas y avanzados.” Ellos “evitaron las actividades agrícolas y se congregaron en grupos separados a los de los americanos nativos. Ésta era una clase [...] mucho menos inteligente que la anterior [...] y actuaba por diferentes ideales, creando en la sociedad americana un sentimiento generalizado de temor por sus efectos sobre el bienestar económico y social del país” (Weisberger, 1995).

Roosevelt simpatizaba con las conclusiones de la Comisión. Creía, como Dobbs, que Estados Unidos estaba siendo seriamente afectado por la llegada de los nuevos inmigrantes. Roosevelt abogó por el aprendizaje obligatorio de inglés. Incluso sugirió que aquellos que no aprendieran inglés deberían regresar a sus países. Roosevelt se pronunció enérgicamente en contra del americanismo que reconocía las raíces culturales de las minorías (*hyphenated americanism*), y exigió la asimilación inmediata, declarando que los inmigrantes deben romper cualquier apego a sus culturas y países de origen. Roosevelt declaró que: “la salvación de nuestro pueblo depende de americanos nacionalizados y unidos listos para enfrentar la tremenda tarea de la guerra y la paz”.⁷

Dobbs no sólo demuestra su afinidad con la política antimigratoria de Roosevelt, sino también su apoyo a lo que se conocía como el americanismo al 100 por ciento, que postula la cultura blanca, anglosajona y protestante como la verdadera expresión de la identidad nacional americana. Dobbs favorece un idioma, una bandera y la celebración de los días festivos “verdaderamente” americanos. “Una de las cosas que me llaman mucho la atención”, dijo Dobbs durante la emisión de un

⁷ Para revisar más posiciones antiinmigrantes de Roosevelt, véase: www.snopes.com/politics/quotes/troosevelt.asp.

programa, es que “cada día de San Patricio, cada día de Colón, veo a la gente celebrar una historia lejana y su linaje, que presumiblemente no tiene nada que ver con la celebración de América, y me parece sorprendente. Francamente me molestan ese tipo de celebraciones” (Dobbs, 2005c). El punto de vista de Dobbs de lo que es verdaderamente americano es muy estrecho. ¿Es el día de San Patricio una fiesta norteamericana, un día de fiesta irlandesa, o ambos? ¿Es el cinco de mayo un día de fiesta de Estados Unidos o una fiesta mexicana? México, por cierto, no celebra el cinco de mayo como los norteamericanos lo hacen. Ambas celebraciones parecen ser celebraciones estadounidenses. Es parte de la historia de Estados Unidos absorber, apropiarse, e incluso modificar los elementos culturales de otros países. Los italianos no comen pizzas con pan grueso, los japoneses no comen tepanyaki ni los mexicanos comen chili con carne. Todas éstas son modificaciones de ciertos hábitos alimenticios (pizza) o platillos que son similares a la cocina de otros países (tepanyaki o chili con carne).

Dobbs promueve sus ideas nativistas al invitar a su programa a personas que comparten sus puntos de vista frente al fenómeno migratorio. Por ejemplo, ha entrevistado a Glenn Spencer, de la *American Border Patrol*, y a algunos dirigentes de los *Minutemen*, una organización a la que apoya abiertamente. Asimismo, congresistas antiinmigrantes como Tom Tancredo y James Sensenbrenner también suelen aparecer en su programa. Con frecuencia Dobbs utiliza en su programa la información proveniente del Center for Immigration Studies y la Federation for American Immigration Reform, ambos *Think Tanks* con una fuerte tendencia antiinmigrante. Además, mantiene estrechos vínculos con este tipo de organizaciones. En 2004 el Center for Immigration Studies otorgó a Dobbs el premio Eugene Katz por sus excelentes reportajes sobre el fenómeno migratorio. Un estudio sobre los medios de comunicación realizado a principios de 2006 mostró que en los dos primeros meses de ese año

la lista de invitados para el programa de Dobbs estuvo compuesta fundamentalmente por personas afiliadas al Partido Republicano u otros movimientos conservadores (Media Matters for America, 2006). Dobbs no sólo difunde sus propias creencias nativistas, sino que también proporciona una plataforma para la divulgación de otros puntos de vista antiinmigrantes.

Consideraciones finales

Lou Dobbs representa un claro ejemplo de nativismo estadounidense contemporáneo. Su oposición a los inmigrantes indocumentados se presenta en varias formas, y cubre los siete temas que normalmente se relacionan con las expresiones nativistas antes mencionadas. Dobbs sostiene que los trabajadores indocumentados no pueden asimilarse y por lo tanto afectan la identidad nacional americana. Se apropian de los puestos de trabajo de los estadounidenses y ejercen presión en los sistemas de salud, educación y penitenciario. Ellos transportan enfermedades y generan problemas ambientales. Por encima de todo, amenazan la seguridad nacional de Estados Unidos. Presenta estos puntos de vista como una teoría de la conspiración en la que el gobierno mexicano, su homólogo estadounidense, las corporaciones, los partidos políticos y el movimiento obrero han unido fuerzas para destruir la esencia de América. Su lucha contra el mal que representa la inmigración ilegal es, desde su perspectiva, una cruzada patriótica y la manera de regresar al país, a la sociedad y la cultura a su esencia misma.

Dobbs anhela el Estados Unidos de finales del siglo xviii y principios del xix. Sin embargo, el país ha cambiado, al igual que la identidad norteamericana. Las identidades no son estáticas, sino que cambian constantemente con el paso del tiempo. Actualmente Estados Unidos no es lo mismo que lo que fue a principios del siglo xix o mediados del siglo xx. Hoy Estados Unidos es una nación compleja y diversa, más que nunca.

El historiador cultural Lawrence Levine ha argumentado que Estados Unidos siempre ha sido una sociedad multicultural en la que el anglosajón Abraham Lincoln y el judío Moisés pueden vivir en paz y armonía (Levine, 1996). Afirmar, como hace Dobbs, que sólo existe una verdadera cultura norteamericana es negar la contribución de los afroamericanos, de los inmigrantes irlandeses, italianos, chinos, mexicanos y muchos otros en el desarrollo y la cultura de este país. Lawrence Levine concibe a Estados Unidos como una nación que renace permanentemente: “La noción de Estados Unidos como una sociedad que está en constante *renovación*, con una identidad y cultura que no son estáticos, refleja más la realidad que las explicaciones anteriores” (Levine, 1996). Estados Unidos es un país dinámico. Es una sociedad multicultural y la inmigración ha sido un componente central de su historia. Como escribió Caroline Ware en la década de 1940: “los inmigrantes y los hijos de inmigrantes son el pueblo americano. Su cultura es la cultura americana, no sólo una contribución a la cultura estadounidense” (Levine, 1996).

Estados Unidos sigue, como en años anteriores, debatiendo la naturaleza de la identidad americana y los cambios que ésta ha experimentado a causa de las diferentes olas de inmigración. Cada periodo de cambios estructurales que el país ha experimentado ha traído consigo modificaciones. Siempre ha habido periodos de transición en los que esos cambios no se han estabilizado. En esos momentos de transformación, los sectores de la población buscan mantener el *statu quo* o revivir un pasado glorioso.

Dobbs se posiciona como un héroe popular que defiende a Estados Unidos frente a la globalización y los cambios que la acompañan. Sus opiniones reflejan el miedo que le tiene a la interdependencia del mundo actual, en el que los fenómenos transnacionales desafían las formas tradicionales de conceptualizar la identidad. En la cultura del instante, la información

mundial y los límites cada vez más borrosos de las fronteras nacionales, el patriotismo se ha convertido en un arma fundamental para aquellos que se oponen al cambio. Retomar el pasado glorioso de una nación es una manera de mantener la estabilidad y la seguridad.

Este tipo de retórica coincide perfectamente con las posiciones de varios miembros del Partido Republicano. Aunque Dobbs ha dicho en repetidas ocasiones que su trabajo es “reportar la realidad independiente y apartidista” (Darman, 2006), sus puntos de vista sobre la inmigración hacen eco de las posiciones de los sectores conservadores de la mayoría del Partido Republicano. El tema de la inmigración ha dividido a los republicanos en dos bandos: los que apoyan la reforma migratoria propuesta por el presidente George W. Bush y los que prefieren la restricción estricta de inmigrantes. Sectores importantes del Partido Republicano están en favor de la militarización de la frontera, y en contra de la regularización de los trabajadores indocumentados que actualmente viven en Estados Unidos o la posibilidad de crear un programa de trabajadores huéspedes. Dobbs, tanto en notas editoriales como al aire, se encarga de reforzar y difundir esta posición. Su programa se ha convertido en una plataforma para los activistas antiinmigrantes.

Tradicionalmente, las posturas antimigratorias han emergido en Estados Unidos durante las crisis económicas y periodos con altos niveles de desempleo y altas tasas de inmigración. ¿Por qué en un momento en el que el país tenía bajos índices de desempleo se presentan estas posturas antiinmigrantes? ¿Por qué una figura como Dobbs ha surgido y se mantiene hoy en día? Tres factores ayudan a explicar este fenómeno. En primer lugar, las características de la actual ola de inmigración; en segundo, el clima internacional, y en tercero, las preocupaciones por la seguridad nacional.

Aquí la distinción tradicional entre viejos y nuevos inmigrantes es menos importante que el hecho de que la inmigra-

ción actual, en particular, la inmigración mexicana difiere notablemente de las anteriores olas. En el pasado, la llegada de extranjeros se concentró en periodos relativamente cortos. Los inmigrantes italianos llegaron entre 1880 y 1920. En cambio, la inmigración mexicana empezó a principios del siglo xx y no ha parado desde entonces. Durante un siglo los norteamericanos han visto a las nuevas generaciones de mexicanos vivir en Estados Unidos. Siempre hay mexicanos nuevos en el país que no hablan el idioma, no entienden la cultura y que ocupan los trabajos con menor remuneración. Hoy en día, la primera, segunda, tercera e incluso generaciones más viejas siguen viviendo en las mismas regiones. De la tercera generación en adelante ya están completamente integrados; sin embargo, las nuevas generaciones todavía no. Durante décadas y décadas los estadounidenses han visto a un grupo de inmigrantes mexicanos que no se ha integrado a la sociedad, una percepción que alienta la política antiinmigrante.

El actual clima internacional, fuertemente marcado por los efectos de la globalización, también nutre las tendencias antiinmigrantes. El mundo de hoy se caracteriza por la movilidad. Las ideas, el capital, los bienes y la información cruzan las fronteras nacionales con una velocidad sorprendente. Los capitales, las plantas de ensamblaje y el trabajo se mueven de la frontera mexicana a China relativamente en poco tiempo. La inmigración masiva en todo el mundo también forma parte de la globalización. Estados Unidos ha apoyado esta tendencia, al participar en acuerdos internacionales como el TLCAN. Este mundo globalizado choca con las facciones aislacionistas, que apoyan la construcción de muros o restringen la llegada de mano de obra extranjera. Dos fuerzas antagónicas —la internacional y la nacional— coexisten dentro de Estados Unidos. El conflicto no va a desaparecer pronto. Al contrario, en un mundo sin fronteras muchos factores estructurales indican que las migraciones masivas sólo se exacerbarán en el futuro. La “polarización de la

riqueza dentro y entre los estados; los conflictos violentos y los problemas económicos de los países de origen; las oportunidades de empleo en los países receptores; la gran profesionalización de las redes de contratación de mano de obra irregular, y las industrias establecidas de transporte ilegal transfronterizo” (McNevin, 2007) son algunas de las razones más importantes que explican por qué habrá más, y no menos movimiento de personas a través de las fronteras nacionales.

Por último, nos queda una pregunta importante por responder: ¿por qué, en contra de las tendencias históricas, y considerando las condiciones de bajo desempleo de mediados de la década del 2000 se ha observado la emergencia de posturas antiinmigrantes como la del nativismo contemporáneo de Lou Dobbs? Como se mencionó anteriormente, los movimientos radicales de derecha tienden a emerger en los momentos de crisis económica. Algunos autores como Daniel Guerin han relacionado el auge del fascismo, por ejemplo, con la crisis económica internacional de 1929 (Guerin, 1965). Sin embargo, hay momentos en los que la emergencia de estas expresiones radicales o las tendencias antiinmigrantes provienen del terreno político-ideológico y no tanto de la dimensión económica. Éste fue claramente el caso del ascenso del *Macartismo* en la década de 1950.

Hace unos años, Estados Unidos estaba experimentando condiciones similares a las de la década de 1950. Como lo fue a mediados del siglo xx, Estados Unidos era una fuerza importante en el ámbito internacional, estaba prosperando económicamente, y se sentía amenazado por las fuerzas internacionales que no compartían sus puntos de vista ideológicos y políticos.

En la década de 1990, cuando Estados Unidos se convirtió en la única potencia mundial, las autoridades estadounidenses comenzaron la militarización de la frontera entre Estados Unidos y México. Como el debate alrededor de la Propuesta 187 lo demuestra, los sentimientos antiinmigrantes ya existían desde

entonces. Sin embargo, el activismo antiinmigrante se intensificó después de los ataques terroristas del 11 de septiembre. En el clima de miedo posterior al 11/9, grandes sectores de la población se sienten vulnerables y amenazados por el mundo exterior. Las organizaciones de activistas de derecha radical y extrema, al igual que Lou Dobbs, se han encargado de transferir esos miedos al terreno de la inmigración.

Dicho esto, la oposición a la inmigración indocumentada de Dobbs adquiere un significado especial. Los inmigrantes indocumentados no son identificables y por lo tanto son incontrolables. Estos individuos sin rostro son los que encarnan las inseguridades y los miedos nacionales del extremismo internacional. En el ámbito nacional, se cree que los inmigrantes están tomando los empleos de los estadounidenses y que afectan el bienestar del país. En el ámbito internacional, se les acusa de transportar enfermedades a través de la frontera y facilitar la introducción de los grupos terroristas a Estados Unidos. En la era de la globalización, el alarmismo antimigratorio ha aumentado no tanto por las ansiedades económicas sino por razones políticas e ideológicas. Cualquier estudio sobre movimientos antiinmigrantes deberá evaluar cuidadosamente, de forma combinada, los factores tanto económicos como políticos. Sólo a través de este tipo de análisis seremos capaces de entender por qué posturas antiinmigrantes como la del nativismo contemporáneo de Lou Dobbs surgen en Norteamérica.

Bibliografía

- Alexander, Charles C. 1965. *The Ku Klux Klan in the Southwest*. Kentucky: University of Kentucky Press.
- Betz, Hans-George y Carol Johnson. 2004. "Against the Current—Stemming the Tide: The Nostalgic Ideology of the Contemporary Radical Populist Right", en *Journal of Political Ideology*, vol. 9, núm. 3.

- Bouknight, John. 2004. "Conspiracy Theory and Sound Argumentation: The Method of Cocaine Politics for Resolving 'Conflicting World Views'", en *Conference Papers*, vol. 61, núm. 1.
- Bosnik, Linda S. 1997. "Nativism, The Concept: Some Reflections", en Juan F. Perea. *Immigrants Out. The New Nativism and the Anti-Immigrant Impulse in the United States*. Nueva York: New York University Press.
- Carter, Bill *et al.* 2006. "Anchor-Advocate on immigration Wins Views", en *New York Times*, 29 de marzo.
- Chavez, Leo R. 2001. *Covering Immigration: Popular Images and the Politics of the Nation*. Berkeley: University of California Press.
- Darman, Jonathan. 2006. "Lou Dobbs on Immigration and Objectivity", en *Newsweek, MSNBC.com*, disponible en: www.msnbc.com/id/12116193/site/newsweek/print/1/displaymode/1098 [2 de abril].
- Dinnerstein, Leonard, Roger L. Nichols y David M. Reimers. 1996. *Native and Strangers: A Multicultural History of America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dobbs, Lou. 2003a. "Population Overload", en *U.S. News & World Report*, vol. 135, núm. 14, 27 de octubre.
- _____. 2003b. "Importing Health Hazards", en *U.S. News & World Report*, vol. 135, núm. 20, 12 de agosto.
- _____. 2003c. "Transcripts Lou Dobbs Tonight", disponible en: www.cnn.com/transcripts [4 de noviembre].
- _____. 2004. "The Politics of Immigration", en *U.S. News & World Report*, vol. 136, núm. 1, 12 de enero.
- _____. 2005a. "U.S. Policy on Immigration is a Tragic Jock", en *The Arizona Republic*, 28 de agosto.
- _____. 2005b. "No More Borders Games", en *U.S. News & World Report*, vol. 138, núm. 4, 31 de enero.
- _____. 2005c. "Lou Dobbs Tonight, Transcripts", disponible en: www.cnn.com [10 de noviembre].

- _____. 2006a. *War on the Middle Class: How The Government, Big Business, and Special Interest Groups are Waging War on the American Dream and How to Fight Back*. Nueva York: Viking.
- _____. 2006b. "Dobbs: U.S. is Best Democracy Money Can Buy" en: www.cnn.usnews, 31 de octubre.
- _____. 2006c. "Dobbs: Radical Groups Taking Control of Immigrant Movement", disponible en: <http://edition.cnn.com/2006/US/05/01/dobbs.immigrantprotests/index.html> [2 de mayo].
- _____. 2006d. "Our Borderline Security", disponible en: www.cnn.usnews.com [noviembre].
- Evans, Hiram W. 1926. "The Klan Fights for Americanism", en *North American Review*, vol. CCXXIII, marzo.
- Evitar, Daphne. 2006. "Nightly Nativism: CNN Anchor Lou Dobbs Leads the Anti-immigration Propaganda Parade", en *The Nation*, 28 de agosto/4 de septiembre.
- Feagin, Joe R. 1997. "Old Poison in New Bottles: The Deep Roots of Modern Nativism", en Juan F. Perea. *Immigrants Out. The New Nativism and the Anti-Immigrant Impulse in the United States*. Nueva York: New York University Press.
- Fenster, Mark. 1999. *Conspiracy Theories: Secrecy and Power in American Culture*. Mineapolis: University of Minnesota Press.
- Fry, Brian N. 2007. *Nativism and Immigration: Regulating the American Dream*. Nueva York: LFB Scholarly Publishing LLC.
- Garfield, Bib. 2006. "Interviews with Lou Dobbs", disponible en: www.onthemedial.org [17 de noviembre].
- Gelder, Lawrence Van. 2007. "CBS Recruits Lou Dobbs", en *New York Times*, 4 de abril.
- Guerin, Daniel. 1965. *Fascisme et Grand Capital*. París: François Maspero.
- Higham, John. 1998. *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. New Brunswick: Rutgers University Press.

- Hofstadter, Richard. 1965. *The Paranoid Style In American Politics and Other Essays*. Nueva York: Knof.
- Kazin, Michael. 1995. *The Populist Persuasion: An American History*. Nueva York: Basic Books.
- Kuhn, Eric. 2006. "Conversation with CNN's Lou Dobbs: The Economy, Immigration, The Constitution, and a Little, Tiny Sip of Vodka", en *The Huffington Post*, 3 de noviembre.
- Kraut, Alan. 1982. *Huddled Masses: The Immigrant in American Society, 1880-1921*. Illinois: Arlington Heights-Harlan Davidson.
- Levine, Lawrence W. 1996. *The Opening of the American Mind: Canons, Culture, and History*. Boston: Bacon University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Earl Raab. 1978. *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America, 1790-1977*. Segunda edición. Chicago: The University of Chicago Press.
- Loory, Stuart H. 2005. "CNN Today: A Young Giant Stumbles", en *Critical Studies in Media Communication*, vol. 22, núm. 4, octubre.
- Markel, Howard y Alexandra Minna Stern. 2002. "The Foreignness of Germs: The Persistent Association of Immigrants and Disease in American Society", en *The Milbank Quarterly*, vol. 80, núm. 4.
- McArthur, Benjamin. 1995. "They're out to Get us': Another Look at Our Paranoid Tradition", en *The History Teacher*, vol. 29, núm. 1, noviembre.
- McNevin, Anne. 2007. "Irregular Migrants, Neoliberal Geographies and Spatial Frontiers of the 'Political'", en *Review of International Studies*, vol. 33, pp. 670-671.
- Meckling, John M. 1924. *The Ku Klux Klan: A Study of the American Mind*. Nueva York: Harcovot, Broce and Co.
- Media Matters for America. 2006. "The Lineup on Lou Dobbs Tonight Overwhelmingly Tilts Right", disponible en: www.mediamatters.org [27 de marzo].

- O'Brien, Gerald V. 2003. "Indigestible Food, Conquering Hordes, and Waste Materials: Metaphors of Immigrants and Early Immigration Restriction Debate in the United States", en *Metaphor and Symbols*, vol. 18, núm. 1.
- Peters, Justin. 2004. "Paranoid Style: Sen. Wellstone's Death was an Accident? Yeah, Right", en *The Washington Monthly*, vol. 36, núm. 12, diciembre.
- Reimers, David M. 1998. *Unwelcome Strangers. American Identity and the Turn Against Immigration*. Nueva York: Columbia University Press.
- Stahl, Lesley. 2007. "Lou Dobbs, Advocacy Journalist?", disponible en: www.cbs.com [3 de mayo].
- Weisberger, Bernard A. 1995. "Genes, Brains, and Bunk", *American Heritage*, vol. 46, núm. 2, abril.

SEGUNDA PARTE

Migración México-Estados Unidos

V. La migración México-Estados Unidos: Entre intereses, simulaciones y opciones reales de política*

Jorge A. Schiavon

Introducción

La problemática de la frontera México-Estados Unidos ha adquirido aún mayor importancia en la última década debido al incremento sustancial del movimiento –ya sea legal o ilegal– de bienes, capitales, personas y narcóticos. La integración demográfica, comercial, financiera y cultural entre los dos países sigue avanzando silenciosa pero exponencialmente. México y Estados Unidos comparten tres mil kilómetros de frontera y hay aproximadamente 12 millones de personas nacidas en México viviendo en Estados Unidos y 30 millones de personas de ascendencia mexicana en territorio estadounidense (véase el cuadro 1). Además, 80.7 y 48 por ciento (datos de 2009) de las exportaciones e importaciones mexicanas, respectivamente, se llevan a cabo con su vecino del norte, llegando México a ser el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos y éste

*El presente capítulo es una versión corregida, aumentada y actualizada de Jorge A. Schiavon 2009. “Migración México-Estados Unidos: Intereses, simulaciones y realidades”, en Richard Salazar Medina (ed.). *Políticas migratorias: hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional, pp. 71-94.

Agradezco a Jennifer Farías y Andrea Ancira su invaluable apoyo como asistentes de investigación para la realización de este trabajo.

el primero de México (INEGI-Banxico, 2009). Asimismo, más de dos tercios de la inversión extranjera que recibe México provienen de ese país. Por último, la penetración de la cultura mexicana y del idioma español en Estados Unidos¹ se ha incrementado radicalmente desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Uno de los componentes centrales de esta integración silenciosa ha sido el flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos, el cual ha tenido lugar, cuando menos, desde finales del siglo XIX (Alanís Enciso, 2006: 351-384). Se trata de un fenómeno muy complejo, dados los múltiples –y muchas veces encontrados– intereses económicos y políticos al interior de ambos países (Velasco, 2008). El presente artículo buscará identificar algunas de las principales aristas de este añejo fenómeno, con objeto de entender mejor sus orígenes y consecuencias, todo ello con la finalidad última de esbozar algunas directrices de política pública para administrar mejor y, eventualmente, regularizar e institucionalizar este flujo de personas.

La primera sección analizará la posición histórica del gobierno mexicano en materia migratoria. La segunda describirá la percepción de los mexicanos respecto a este fenómeno. La tercera se abocará a delinear las principales iniciativas migratorias propuestas por ambos países durante los últimos años, particularmente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. La cuarta sección se centrará en analizar uno de los resultados más negativos de la nueva política de migración y seguridad en Estados Unidos, la construcción de un muro en su frontera con México, y sus consecuencias sobre el flujo de personas. Usando el caso de Arizona como ejemplo, la quinta sección discutirá los principales costos y beneficios económicos del fenómeno migratorio para Estados Unidos. Como comple-

¹ Aproximadamente 35 millones de personas hablaban español en Estados Unidos en 2006. American Community Survey, U.S. Census Bureau, 2006.

mento a las dos secciones anteriores, la sexta estudiará uno de los aspectos positivos de la migración, las remesas, describiendo su comportamiento en el tiempo y sus principales efectos. La séptima sección describirá uno de los programas de política pública en México para fortalecer los vínculos entre las comunidades de origen en el país y las asociaciones de migrantes, enfatizando sus aciertos y sus áreas de oportunidad. Finalmente, las conclusiones buscarán resumir los principales hallazgos del presente trabajo y, con base en ellos, se hará una propuesta de política pública para regularizar el flujo migratorio entre México y Estados Unidos. Lo atractivo de la propuesta a presentarse es que, por su generalidad, fácilmente podría ser replicada en otras latitudes, simplemente sustituyendo México por “país emisor” y Estados Unidos por “país receptor”.

Migración México-Estados Unidos: la “no política”

El gobierno mexicano nunca ha establecido públicamente una política de Estado respecto a la migración México-Estados Unidos. Aun ante esta “no política”, las acciones que ha llevado a cabo en la materia durante el último siglo permiten discernir ciertos patrones de continuidad en el tiempo. Siendo así, esta sección se abocará a responder ¿cuáles han sido los objetivos centrales del gobierno de México respecto a la migración de sus nacionales hacia Estados Unidos?

Históricamente, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha visto en ambos lados de la frontera como resultado de la incapacidad del gobierno de México de proveer empleos y oportunidades a sus nacionales y por la atracción ejercida por la existencia de mejores oportunidades laborales en Estados Unidos. Por ello, este fenómeno se considera relativamente inevitable por razones económicas. Asimismo, ha existido una percepción durante el último siglo de que nuestros compatriotas son explotados y discriminados en Estados Uni-

dos. Recientemente también se ha reconocido su contribución a la economía mexicana a través de las remesas y se ha considerado como gente emprendedora y muy trabajadora. Con base en estas percepciones el gobierno mexicano ha seguido, implícitamente, cuatro objetivos en su “no política” respecto a la migración (García y Griego, 2006: 551-555).

Primero, México siempre ha buscado defender los derechos e intereses de sus nacionales en Estados Unidos. La protección de los mexicanos en el exterior es vista por la población de nuestro país como una de las máximas prioridades de la política externa de México, como se analizará en la siguiente sección. Es más, el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (capítulo II, artículos 86-91) especifica las obligaciones de los miembros del servicio exterior en materia de protección consular a los mexicanos, y las considera como obligaciones de primer orden para cualquier miembro del servicio. En esta lógica, se ha buscado, en la medida de lo posible, evitar acciones unilaterales por parte de Estados Unidos en la materia, prefiriéndose las acciones concertadas bilateralmente. Desgraciadamente, la unilateralidad ha predominado.

Segundo, la migración se ha visto como una “válvula de escape” para las presiones laborales y de provisión de políticas públicas en México. Si una buena parte de la población del país —como se comentó anteriormente, hay aproximadamente 30 millones de personas de origen mexicano viviendo en Estados Unidos, de las cuales alrededor de 12 millones nacieron en México,² lo cual representa, respectivamente, cerca de 30 y 12 por ciento de la población total del país—, sale del territorio nacional, eso inmediatamente reduce las presiones al gobierno para no sólo proveerles de un empleo, sino también de los servicios públicos y de se-

² De éstas se calcula que aproximadamente la mitad, es decir seis millones, se encuentran en Estados Unidos de manera ilegal.

guridad social (educación, salud, vivienda, entre otros) (García y Griego, 2006: 551-555).

Lo que no se toma en cuenta en este punto es la consecuente disolución social que se genera en las comunidades expulsoras, dando lugar a pueblos enteros de mujeres, niños y viejos, sin hombres en edad laboral en estados como Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato. Además, al no estar los hombres, algunos niños tienen que abandonar sus estudios, lo que implica costos en el desarrollo de comunidades marginales. Finalmente, esta salida implica la pérdida de mano de obra de personas con iniciativa y en edad económicamente activa que además, si regresaran en su vejez al país, implicarían costos de seguridad social para los cuales no contribuyeron directamente en sus años productivos.

Tercero, además de reducir la presión sobre el mercado laboral, estas personas envían recursos de regreso al país en forma de remesas. Éstas representaron en 2008 la segunda fuente de divisas para México, sólo después del petróleo, sumando un monto superior a los 25 mil millones de dólares (BID, 2007: 20-21). Así, la migración cumple la función de apoyar el desarrollo nacional mediante la inyección de recursos para consumo e inversión en la economía mexicana. Por lo mismo, el gobierno mexicano históricamente ha promovido el envío de remesas. Sin embargo, el crecimiento de la economía nacional no puede depender de los recursos que envían los paisanos desde el exterior. Este tema se analizará a mayor profundidad en la sexta sección.

Finalmente, el gobierno mexicano ha buscado —y en gran medida conseguido— que el fenómeno migratorio sea visto y aceptado como una realidad inevitable entre la población nacional y, también, por parte del gobierno y la sociedad estadounidenses (García y Griego, 2006: 551-555). Mientras haya demanda de trabajadores no calificados en la economía de Estados Unidos y el ingreso en estas posiciones sea tan marcadamente superior al percibido en México —el ingreso mínimo por jornada laboral es hasta diez veces superior cruzando la

CUADRO I. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1900-2007 (miles de personas)

Año	Origen mexicano ¹				
	Total	Emigrantes mexicanos ²	Subtotal	Segunda generación ³	Tercera generación ⁴
1900	463	103	360	n.d.	n.d.
1910	718	222	496	n.d.	n.d.
1920	1 210	480	730	n.d.	n.d.
1930	1 729	640	1 089	n.d.	n.d.
1940	1 904	377	1 527	n.d.	n.d.
1950	2 573	451	2 122	n.d.	n.d.
1960	3 671	576	3 095	n.d.	n.d.
1970	5 422	788	4 634	n.d.	n.d.
1980	9 071	2 199	6 872	n.d.	n.d.
1990	14 094	4 447	9 647	n.d.	n.d.
2000	23 208	8 072	14 428	7 029	7 398
2001	23 997	8 494	14 855	7 303	7 552
2002	25 487	9 900	15 983	8 151	7 832
2003	26 663	10 237	16 797	8 116	8 681
2004	26 871	10 740	16 641	8 302	8 339
2005	28 059	11 027	17 465	8 650	8 815
2006	29 307	11 132	18 175	9 204	8 971
2007	30 266	11 812	18 454	9 632	8 823

Fuente: De 1900 a 1990: elaboración con base en Corona Vázquez, Rodolfo. 1992. *Estimación de la población de origen mexicano que reside en Estados Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte, noviembre, cifras de 2000-2007; estimaciones de Conapo con base en Bureau of Census. Current Population Survey (cps), marzo, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Notas: 1) La población de origen mexicano considera: 2) la población nacida en México; 3) la segunda generación en Estados Unidos y; 4) la tercera generación o más en Estados Unidos; n.d. = no disponible.

frontera—, siempre habrá oferta de mano de obra. Sin embargo, el costo en vidas humanas, violación a sus derechos humanos, condiciones laborales riesgosas, entre otras, hace que esta realidad, aunque inevitable, no sea necesariamente deseable.

En suma, implícitamente sí ha habido una política mexicana en materia migratoria, cuando menos desde la década de 1940. Ciertos ángulos son ya públicamente defendidos por el gobierno, como la protección a migrantes, la facilitación del flujo de remesas y la inevitabilidad del fenómeno. Aunque evidentes, sus aristas más problemáticas, como el ser válvula de escape y sus consecuencias más dolorosas, como la disolución social, las muertes y la violación de los derechos de los migrantes, se mantienen todavía fuera de los reflectores.

Opinión pública mexicana ante la migración: proteger al paisano

Una de las principales amenazas de índole externo que perciben los mexicanos es el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos (66 por ciento en 2006) (México y el Mundo, 2004: 20, 2006: 39, 2008: 25). Esto se debe, muy probablemente, a la aprobación de la construcción del muro fronterizo por parte de Estados Unidos en 2006, tema que se analizará en la cuarta sección. Por ello, los mexicanos identifican como las metas más importantes de política exterior la defensa de los mexicanos en el extranjero (primera, segunda y nuevamente segunda prioridades en 2004, 2006 y 2008, respectivamente, con 88, 73 y 76 por ciento de menciones), promover las exportaciones mexicanas en otros países (85, 76 y 71 por ciento, respectivamente, en los mismos años) y combatir al narcotráfico (78 por ciento en 2004, 70 por ciento en 2006, y primera prioridad en 2008 con 81 por ciento). También se identificaron como metas importantes de política exterior proteger las fronteras (68 por ciento en 2006 y 65 por ciento en 2008) y

atraer inversión extranjera (67 por ciento en 2006 y 62 por ciento en 2008) (México y el mundo, 2004: 24; 2006: 29; 2008: 37). En vista de esto, se puede afirmar que los mexicanos identifican consistentemente la defensa de los intereses de sus nacionales en el exterior (protección diplomática de emigrantes y acceso a mercados para los productos nacionales) como la máxima prioridad de la política externa.

El alto porcentaje de mexicanos que se preocupa por la situación de sus compatriotas en el extranjero no es casual. Más de la mitad de los mexicanos (56 por ciento en 2008) tiene un familiar fuera del país, de los cuales 97 por ciento se encuentra viviendo en Estados Unidos (BID, 2007: 9-12). Históricamente, como se comentó en la sección anterior, México ha buscado defender los derechos de sus emigrantes, abogando porque Estados Unidos abandone el unilateralismo y acepte una administración bilateral de la migración. Sin embargo, el margen de negociación que tiene el país en este tema es muy limitado, ya que ésta sirve como una válvula de escape al mercado laboral nacional y como fuente de considerables y crecientes flujos de recursos al país a través de las remesas. Por esto, el gobierno mexicano ha hecho pocos esfuerzos por contener la salida de sus nacionales (Alanís Enciso, 2006: 351-355). Además, el margen también está condicionado por las implicaciones de la legalización de la mano de obra de los mexicanos en Estados Unidos, puesto que la regularización de los migrantes en este país implicaría un considerable incremento en los salarios de estos trabajadores, posiblemente reduciendo la productividad y la competitividad del país, sobre todo en el sector agrícola.

Además, sólo 27 por ciento de la población mexicana estaría en favor de que el gobierno mexicano patrullara la frontera para evitar el cruce ilegal de emigrantes hacia Estados Unidos (México y el Mundo, 2008: 77). Impedir el flujo migratorio, sin antes ofrecer alternativas reales de fuentes de trabajo o ingreso, sería una política muy impopular, además de contraproducente eco-

nómicamente. Existe un alto porcentaje de mexicanos (60 por ciento) que considera que, en materia migratoria, su gobierno debería establecer, en vez de políticas disuasivas, políticas precautorias (México y el Mundo, 2008: 77). Ejemplos de éstas serían evitar los cruces por los puntos de alto riesgo, ofrecer información sobre los riesgos y brindar provisiones para el trayecto, con el fin de evitar la muerte de personas que intentan cruzar la frontera norte.

Siendo pragmáticos, la gran mayoría de los mexicanos (70 por ciento en 2004 y 71 por ciento en 2006) estaría dispuesta a negociar que México se comprometiera a reducir la migración ilegal y el tráfico de narcóticos hacia Estados Unidos a cambio de que éste brindara mayores oportunidades para que los migrantes nacionales trabajaran y vivieran legalmente en su territorio (México y el Mundo, 2004: 43; 2006: 71). Sin embargo, para la consecución de tal fin, los mexicanos no estarían dispuestos a hacer concesiones en temas que se perciben como cimientos de la soberanía nacional: 73 por ciento rechaza que México establezca una alianza militar con Estados Unidos a cambio de que éste ofrezca mayores oportunidades de empleo y residencia, y 71 por ciento en 2006 y 67 por ciento en 2008 se oponen a hacer concesiones en materia energética (mayor acceso a inversiones extranjeras en petróleo, gas y electricidad) para tal fin (México y el Mundo 2004: 42-43).

La política migratoria tras el 11 de septiembre: más restricciones en vez de “enchilada completa”

El 11 de septiembre impactó sustancialmente el tema migratorio entre México y Estados Unidos. Siendo así, la política de seguridad estadounidense tuvo preeminencia sobre todos los temas de la agenda bilateral, especialmente sobre la migración. En consecuencia, Estados Unidos se convirtió en un Estado policiaco respecto a la defensa de sus fronteras. Desde entonces,

su principal preocupación ha sido la de garantizar la seguridad de sus ciudadanos y evitar a toda costa un nuevo ataque terrorista en suelo estadounidense. México resintió las nuevas prioridades estadounidenses, especialmente sus migrantes.

Por su parte, el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) estaba interesado en llegar a un arreglo con Estados Unidos sobre el tema. Cabe recordar que uno de los objetivos fundamentales de su política exterior era, precisamente, concretar un acuerdo migratorio con Estados Unidos que regularizara de manera integral la situación jurídica de millones de mexicanos que se encontraban trabajando sin documentos en suelo estadounidense.³ Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre cancelaron definitivamente esa opción. El mismo día del ataque, varios actores políticos estadounidenses sugirieron la necesidad de reforzar los controles fronterizos. Como lo señala Peter Andreas, “la respuesta inmediata a los ataques terroristas incluyó un reforzamiento dramático de las inspecciones fronterizas y el endurecimiento del discurso sobre fronteras y flujos transfronterizos” (Andreas, 2003: 1-2).

El gobierno mexicano insistió durante 2002 y 2003 en concretar el acuerdo. Sin embargo, los logros fueron escasos. Sorpresivamente, a principios de enero de 2004, el presidente George W. Bush (2000-2008) presentó una iniciativa para regularizar la situación de miles de inmigrantes ilegales en Estados Unidos. La propuesta concedía un permiso temporal para resolver la situación migratoria de aproximadamente ocho millones de indocumentados, al menos por seis años (Allen, 2004). Aunque en un principio la consideró “insuficiente” (BBCMundo, 2004), más adelante el presidente Fox la apoyó e incluso se autotituló coautor del proyecto (Venegas, 2004; Allen *et al.*,

2004). En México y en Estados Unidos, la propuesta fue muy criticada por diversos sectores, puesto que la consideraron una medida electorera por parte del presidente Bush que sólo buscaba atraer el voto latino para su reelección en 2004.

A finales de ese año, una vez reelecto, el presidente Bush continuó con sus gestiones, aunque con menor intensidad, para lograr una reforma migratoria que estableciera un programa de trabajadores huéspedes. En su última conferencia de ese año, el primer mandatario de Estados Unidos reconoció la importancia de los inmigrantes para la economía estadounidense, ya que hacían los trabajos que los estadounidenses “no están dispuestos a hacer”. Incluso prometió usar el capital político, producto de su reelección, para convencer a los legisladores estadounidenses de aprobar dicha reforma.

Al final, el presidente Bush no pudo usar su capital político para lograr un acuerdo satisfactorio. En 2005, la Cámara Baja de Estados Unidos aprobó varias leyes que prevenían la construcción de un muro en la frontera con México para evitar el flujo ilegal, ponían obstáculos a los indocumentados para obtener licencias de conducir y criminalizaban la contratación de migrantes. Estas nuevas medidas se enmarcaron en la política de seguridad estadounidense posterior a los ataques de 2001.

Como resultado de lo anterior, en abril y mayo de 2006, por primera vez en la historia de Estados Unidos, miles de inmigrantes salieron a las calles a protestar por las nuevas leyes migratorias. Su objetivo era evitar que el Senado aprobara la ley que la Cámara Baja le había enviado para la construcción del muro (Iniciativa H.R. 4437, 2005). El 25 de mayo, el Senado de Estados Unidos aprobó otra iniciativa de ley menos agresiva. Esta nueva propuesta de reforma permitía la regularización de varios millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos sin documentos y creaba un programa de trabajo temporal; sin embargo, a la vez, autorizaba el incremento de agentes para la patrulla fronteriza (*La Jornada*, 2006). En México, la medida fue

³ Durante la gestión de Jorge Castañeda como secretario de Relaciones Exteriores, la propuesta mexicana de lograr un acuerdo de largos alcances fue denominada “La enchilada completa”.

recibida con relativo júbilo. Incluso el presidente Fox dijo que se trataba de un día histórico porque la reforma beneficiaba a los migrantes mexicanos (Martínez, 2006).

Con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en 2008, la expectativa de que se aprobara una reforma migratoria integral que beneficiara a la mayoría de los inmigrantes indocumentados aumentó. Sin embargo, tras un año de haber asumido la Presidencia de Estados Unidos, Obama no ha contado con el capital político necesario para conseguir una reforma migratoria exhaustiva. Actualmente destacan dos proyectos de reforma migratoria que, con perspectivas y alcances distintos, buscan regularizar la situación de los inmigrantes.

Por una parte se encuentra la Reforma Migratoria Integral de 2009 para la Seguridad y la Prosperidad de Estados Unidos (CIR-ASAP), la cual está encabezada por el congresista Luis Gutiérrez (Illionis, demócrata). Esta propuesta consiste en legalizar a todos los inmigrantes indocumentados que hayan llegado a Estados Unidos antes del 1 de junio de 2006 por medio de un permiso de trabajo con vigencia de seis años. Para ello, sería necesario tener empleo, pagar impuestos, tomar clases de inglés y de civismo, así como regresar al país de origen para entrar de manera legal a Estados Unidos.

Por otro lado, los senadores Charles Schumer (Nueva York, demócrata) y Lindsey Graham (Carolina del Sur, republicana) presentaron un "proyecto marco" a mediados de marzo de 2010 para elaborar una propuesta legislativa bipartidista. Este proyecto incluye medidas para fortalecer la seguridad fronteriza y el control del flujo migratorio con el incremento de personal y de presupuesto en la Patrulla Fronteriza. También ofrece una vía a la legalización de aproximadamente doce millones de indocumentados con la condición de que declaren que han violado la ley, paguen impuestos retroactivos, aprendan inglés, realicen "trabajo comunitario" y se formen al final de la fila de solicitantes de residencia. Plantean crear una tarjeta biométrica

para dificultar la contratación de trabajadores ilegales, la cual tendría que ser verificada por los empleadores. Estas tarjetas se entregarían a todos los ciudadanos estadounidenses y a migrantes legales, lo cual complementarían el programa federal *E-Verify*, que permite a los negocios verificar electrónicamente el estatus legal de quienes solicitan empleo. Asimismo, la propuesta busca poner en marcha un programa para trabajadores temporales, a la vez que establece una política de tolerancia cero para pandilleros, contrabandistas, terroristas y quienes cometieron delitos mayores para entrar sin documentos.

A pesar del gran apoyo que el presidente Obama ha dado a esta última propuesta, "las perspectivas de lograr una reforma migratoria este año son entre malas y nulas" (Brooks, 2010a). Una vez superado el obstáculo de un consenso bipartidista en materia migratoria, algunos de los factores que podrían complicar el escenario de una reforma migratoria "integral" en 2010 son: 1) el calendario político de las elecciones legislativas intermedias de noviembre, en las que se renueva la tercera parte del Senado y la totalidad de la Cámara de Representantes; 2) el reducido y desgastado capital político del presidente tras las negociaciones para aprobar la reforma al sistema de salud; 3) una economía en proceso de recuperación que no ha generado los empleos necesarios y que, según los analistas, no generará sino hasta finales del 2010; y, 4) la estrategia republicana de dificultar que la administración Obama obtenga éxitos legislativos, con la aprobación de reformas como la de salud o la migratoria, que apuntalarían sus posibilidades de reelección (Brooks, 2010b).

Ante este escenario, Demetrios Papademetriou cree que "la opción sería proceder con una estrategia *incrementalista*, que empezara por cultivar el terreno poco a poco para cosechar algo grande después" (Brooks, 2010a), es decir, la idea sería proponer la reforma migratoria por partes y no como una propuesta "integral" que incluya un mayor número de puntos controversiales. Así, propone la aprobación de proyectos de ley ya redacta-

dos como lo son el *Dream Act* para la legalización de estudiantes migrantes o el *AgJobs* para reformar el sector de trabajadores migrantes en la agricultura.

En septiembre de 2006 el Congreso estadounidense aprobó la ley que autorizaba finalmente la construcción del muro fronterizo, tema que se analizará a profundidad en la próxima sección. Como era de esperarse, el gobierno mexicano rechazó la medida porque la consideraba electorera, ante las cercanías de la elección de medio término en Estados Unidos. Inclusive la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por medio de una carta, solicitó al presidente Bush vetar la ley (Ruiz, 2006). El mandatario estadounidense no la tomó en cuenta y firmó esta ley a finales de octubre.

Así, el asunto de la migración siguió siendo fuente de conflicto bilateral. Después del 11 de septiembre, la opción de la “enchilada completa” quedó cancelada definitivamente. La única esperanza era un acuerdo para trabajadores temporales; sin embargo, hubo pocos avances reales en el mismo, puesto que la prioridad de Estados Unidos era su política de seguridad, y la migración ilegal por su frontera sur representaba una seria amenaza. Entonces, el tema de la migración quedó supeditado a las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos y ha estado supeditado a consideraciones coyunturales de índole electoral.

Los efectos perversos: el muro de las simulaciones

A inicios del año 2007 se reactivó la construcción del muro fronterizo entre México y Estados Unidos, el cual cubrirá aproximadamente 1120 kilómetros de los 3000 que existen en la frontera entre los dos países.⁴ El tema central a analizar en

⁴La construcción del “Muro de la tortilla” empezó en 1994 con la Operación Gatekeeper, cuya extensión llegó a ser de 590 km. Posteriormente se aprobó reforzar la barrera fronteriza que ya se había construido durante la Operación Gatekeeper y extenderla hasta los 1120 kilómetros.

esta sección es: ¿cuál será el efecto de este muro sobre la migración ilegal de México hacia Estados Unidos?

La construcción de un muro tendrá consecuencias nocivas para ambas sociedades. En una frase, éste no resolverá, ni reducirá, el flujo migratorio entre los dos países. Sólo servirá como un mecanismo de simulación por parte del gobierno de Estados Unidos (tanto del Ejecutivo como del Legislativo), para que el electorado estadounidense perciba que sus representantes se están ocupando del tema de la seguridad fronteriza al tratar de evitar el ingreso ilegal de personas, sean indocumentadas o terroristas. En los siguientes párrafos sustentaré estas afirmaciones.

Como se dijo anteriormente, la demanda crea su propia oferta. Esto es particularmente cierto respecto a la migración ilegal entre México y Estados Unidos. Si en el primero las oportunidades laborales son limitadas y en el segundo existe una amplia demanda de trabajadores indocumentados, aunado al hecho de que el diferencial en el ingreso entre ambos países llega a ser de 1000 por ciento, siempre habrá incentivos para que haya mexicanos dispuestos a arriesgar su vida con tal de cruzar la frontera hacia Estados Unidos. Además, el muro abarcará únicamente un poco más de un tercio de la frontera —zonas urbanas y sus inmediaciones particularmente—. Así, su construcción no detendrá el flujo migratorio, simplemente elevará el costo de la migración en varios sentidos.

En primer lugar, las rutas migratorias se desplazarán a los lugares donde no haya muro —en general, zonas desérticas e inhóspitas como el desierto de Arizona, como se discutirá en la próxima sección—, lo cual, desgraciadamente, sólo aumentará el número de muertes. En segundo, los precios cobrados por los “coyotes” se incrementarán sustancialmente ante la mayor dificultad para cruzar la frontera. Esto, además, fortalecerá el poder económico y de organización de los traficantes de personas. En tercero, ante el aumento de los costos de cruce, las personas que ya se encuentran en Estados Unidos permanecerán

rán allá más tiempo, fortaleciendo la tendencia a cambiar una migración temporal por una definitiva. En cuarto, al incrementarse los incentivos para la migración permanente, el perfil de la misma cambiará de ser predominantemente de hombres en edad laboral a ser de familias completas; esto, a su vez, dificultará el proceso de asimilación que tanto preocupa en Estados Unidos. Finalmente, no debe descartarse el enorme costo financiero que tendrá levantar una barda de 1 120 kilómetros, recursos que podrían ser utilizados de manera más eficiente en otras políticas públicas que incidan en mayor desarrollo y bienestar.

Ahora bien, en términos políticos, la construcción del muro ha generado importantes fricciones en la relación bilateral. Ambos gobiernos han buscado aislar el tema migratorio del resto de los asuntos de la agenda bilateral, para evitar que contamine negativamente el resto de la relación, la cual se sigue administrando con relativa normalidad. Desafortunadamente, en términos de señales, es difícil hacer congruente la lógica de la profundización de la integración en la región mediante mecanismos como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) con la construcción de un muro divisorio fronterizo.

En suma, la construcción de este muro responde a una necesidad de política interna de Estados Unidos tanto en materia de seguridad como electoral. Los políticos estadounidenses (tanto el presidente Bush como los legisladores en ambas cámaras) necesitaban demostrar ante la opinión pública, como se afirmó en la sección anterior, que toman en serio la seguridad fronteriza y que llevan a cabo acciones para controlar el ingreso de migrantes indocumentados y terroristas. Desgraciadamente, esta simulación sólo enturbiará el clima de cooperación bilateral, sin aportar alternativas o soluciones positivas al tema de la migración. Como se discutió, por razones básicas de oferta y demanda, no se detendrá el flujo migratorio. Tristemente, el muro

sólo encarecerá el costo del cruce de la frontera, aumentando así el número de muertes y el poder de los traficantes de personas, al tiempo que modificará los esquemas de migración hacia uno de tipo más permanente y de corte familiar. Así, el muro de las simulaciones será realmente el de las lamentaciones.

Los costos y beneficios económicos de la migración: el caso de Arizona

Como ya se adelantaba en la sección previa, el fenómeno migratorio es una realidad ineludible en el estado de Arizona. En gran medida, como resultado del endurecimiento de los controles migratorios en California y Texas durante la última década y la construcción del muro en la frontera, los flujos de migrantes indocumentados mexicanos y centroamericanos se han trasladado a la zona desértica de Arizona, donde hasta hace muy poco eran limitados. La suma de tres factores —el incremento sustancial de trabajadores ilegales, el alto grado de conservadurismo de la sociedad local y la falta de acción federal respecto a una reforma migratoria integral— ha generado un fuerte sentimiento antiinmigrante en Arizona.

Los indocumentados de origen hispano, entre ellos los mexicanos, son acusados de haber roto la ley al entrar ilegalmente al país, de no asimilarse a la sociedad estadounidense y de generar un gran costo fiscal a los contribuyentes al cubrir sus gastos de salud, educación, seguridad pública y encarcelamiento. En esta sección me concentraré exclusivamente en discutir la veracidad de la última de estas recriminaciones: el supuesto costo financiero de los inmigrantes ilegales. La pregunta central que debe responderse es, en balance: ¿los trabajadores indocumentados mexicanos generan un costo o un beneficio económico a Estados Unidos?

Gracias al exhaustivo trabajo realizado en los últimos años por el Programa sobre Políticas de Inmigración de la Universi-

dad de Arizona, dirigido por la profesora Judy Gans, contamos con información sólida, rigurosa y confiable para responder esta pregunta específicamente para el estado de Arizona (Gans, 2008). En los siguientes párrafos reproduciré y analizaré los principales resultados de esta investigación.

Como se ha mencionado previamente, a nadie debe sorprender que la demanda cree su propia oferta. Existen importantes factores de atracción para los migrantes; entre ellos: 1) las enormes diferencias en el ingreso por un trabajo similar en México y en Estados Unidos; 2) la necesidad de generación de remesas para sostener a sus familias; 3) la existencia de redes sociales que facilitan la migración; 4) el envejecimiento de la población económicamente activa en Estados Unidos; y, finalmente, 5) la oferta relativamente limitada de trabajadores no especializados en la economía estadounidense.

Como resultado de los dos últimos puntos, los inmigrantes en Arizona, de manera mayoritaria, son trabajadores que complementan y no sustituyen a los empleados estadounidenses. Esto significa que llevan a cabo trabajos que pocos o prácticamente ningún ciudadano nacido en Estados Unidos estaría dispuesto a realizar. A diferencia de los empleados locales, la gran mayoría de los inmigrantes (casi 80 por ciento) no tienen estudios medios terminados, por lo que asumen empleos en sectores que requieren poca especialización. En su mayoría, se dedican al sector agrícola, de construcción, manufactura y de servicios turísticos (restaurantes y hoteles).

En 2004 la contribución económica derivada de las actividades laborales de los empleados no estadounidenses en Arizona generó una producción con valor de 29 mil millones de dólares. Además, la suma de impuestos sobre la renta (ISR), al consumo (IVA) y empresariales generados por las actividades de los inmigrantes ascendió, en ese mismo año, a 2 360 millones de dólares. Por otra parte, también en 2004, los gastos derivados de los costos de educación, salud y encarcelamiento directa-

mente imputables a los migrantes—los costos de servicios públicos generalizados como policía, bomberos e infraestructura no se pueden desglosar entre ciudadanos y extranjeros dado su carácter público—sumaron únicamente 1 425 millones de dólares, es decir, aproximadamente 60 por ciento de los ingresos que generaron por impuestos. Sin embargo, por otra parte, también es cierto que los principales beneficios financieros y fiscales se obtienen a nivel de la economía estadounidense en general y por el gobierno federal, mientras que los costos son principalmente sufragados localmente, por los estados como Arizona (Gans, 2008).

En suma, podemos afirmar que los migrantes en Arizona generan considerablemente más beneficios que costos en términos económicos y fiscales. Además, en general, no desplazan a la mano de obra local, sino que asumen posiciones que difícilmente los trabajadores estadounidenses estarían dispuestos a cubrir, particularmente en sectores productivos que requieren personal no calificado. Sin embargo, la repartición entre costos—mayoritariamente para el ámbito estatal—y beneficios—generalmente en el plano nacional—hacen que el balance positivo de las actividades de los migrantes se distribuyan de manera muy inequitativa entre órdenes de gobierno, generando resentimiento en aquellas localidades donde existe una fuerte concentración de inmigrantes.

Finalmente, en términos de afectaciones, cabría mencionar que algunos sectores conservadores de la sociedad estadounidense consideran que los migrantes hispanos no se integran a la sociedad estadounidense por sus diferencias de raza, lenguaje, religión y costumbres, lo cual, desde su perspectiva, amenaza la unidad de la nación. Esto no encuentra sustento en la realidad, puesto que segundas y terceras generaciones de migrantes hispanos se encuentran tan bien integradas a la sociedad de Estados Unidos como los migrantes provenientes de otras latitudes.

Los beneficios económicos para México: remesas y más remesas

Como se comentó anteriormente, durante 2008 ingresaron a México 25 mil millones de dólares de remesas, un récord histórico. Las remesas representaron aproximadamente 3.7 por ciento del PIB, siendo México el tercer país receptor de éstas en el mundo, después de La India y China. Además, las remesas fueron la segunda fuente de divisas para el país, sólo después de los ingresos petroleros, los cuales también se encontraron en niveles históricos debido a los altos precios del hidrocarburo. ¿Quiénes están enviando estos recursos? ¿Quiénes son los beneficiarios? ¿Para qué fines se están utilizando las remesas? ¿Cómo ha cambiado su flujo y su uso? Gracias a la “Encuesta de Opinión Pública de Receptores de Remesas en México”, en los siguientes párrafos daré respuesta a estas importantes interrogantes (BID, 2007).

En Estados Unidos viven hoy aproximadamente 12 millones de personas nacidas en México (se calcula que la mitad de manera irregular) y casi 30 millones de personas de ascendencia mexicana. En 2006, 61 por ciento de los mexicanos reporta tener un familiar viviendo fuera del país. De los emigrantes mexicanos, poco más de 36 por ciento envían remesas regularmente a sus familias en México. Quienes más remesas mandan son los hermanos (34 por ciento), hijos (20 por ciento), progenitores (15 por ciento) y cónyuges (12 por ciento), mientras que otro tipo de familiares representan el 19 por ciento restante.

En 2006, el receptor de remesas “promedio” recibió recursos diez veces al año y el promedio de cada remesa fue de 225 dólares, por lo que la percepción promedio por receptor fue de 2 250 dólares anuales. Esto significa que, si el total de remesas en 2006 fue de 24 mil millones de dólares (véase el cuadro 2), casi 11 millones de familias en México recibieron remesas. En 2003, el influjo total de remesas fue de aproximadamente 13 600 millones de dólares, percibiendo en promedio siete re-

CUADRO 2. Remesas familiares anuales, 1990-2009
(millones de dólares corrientes)

Año	Remesas familiares	Tasa de crecimiento (%)
1990	2 493.63	n.a.
1991	2 660.00	6.67
1992	3 070.06	15.42
1993	3 333.18	8.57
1994	3 474.75	4.25
1995	3 672.72	5.70
1996	4 223.68	15.00
1997	4 864.80	15.18
1998	5 626.90	15.67
1999	5 909.60	5.02
2000	6 572.50	11.22
2001	8 895.30	35.34
2002	9 814.50	10.33
2003	13 650.16	39.08
2004	16 730.11	22.56
2005	20 283.59	21.24
2006	23 742.17	17.05
2007	23 979.00	1.00
2008	25 137.00	4.83
2009	21 181.00	-15.74

Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica (SIE), *Indicadores económicos*, varios años.

mesas de 190 dólares cada receptor, con un total anual de \$1 330 dólares. Se observa que, en sólo tres años, increíblemente el flujo de remesas aumentó en más de 75 por ciento, la frecuencia de las mismas 42 por ciento, el monto por remesa 18 por ciento y el total de recursos percibidos anualmente por receptor casi 70 por ciento.

Contrario a lo que se piensa, el perfil socioeconómico de los receptores de remesas no corresponde a los estratos más marginados de la población: 73 por ciento cuenta, como mínimo, con estudios de secundaria terminada y 70 por ciento tiene un ingreso familiar superior a los 4 000 pesos mensuales. De hecho, 43 por ciento de los receptores califican la situación económica de su familia como excelente o buena y sólo 24 por ciento la definen como mala o muy mala. Además, en 2006, sólo 57 por ciento de los recursos recibidos fueron empleados en gastos de primera necesidad (en 2003 fue 78 por ciento), permitiendo que el resto se dedicara al ahorro (14 por ciento), educación (13 por ciento), negocios (5 por ciento), compras de propiedades (2 por ciento) u otras actividades (6 por ciento). Esto significa que una parte considerable de los recursos recibidos son utilizados en ahorro, inversiones y educación. Sobresale también que 48 por ciento de los receptores de remesas tienen una cuenta bancaria (50 por ciento más de los que la tenían en 2003), contrastando con 33 por ciento de los adultos en México que cuentan con dicho instrumento bancario actualmente (BID, 2007).

En suma, la migración, aun cuando desgraciadamente implica la salida de capital humano del país y la separación de muchas familias mexicanas, también ha servido como una válvula de escape al mercado laboral nacional y como fuente de considerables y crecientes inlfujos de recursos al país a través de las remesas. Los receptores de éstas, muy probablemente gracias a ellas, no se encuentran en los estratos más desfavorecidos de la población. Todo lo contrario, tienen niveles de ingreso, educación y consumo muy por encima del promedio nacional. Así,

las remesas han servido como un motor de desarrollo en el país, tristemente teniendo que pagar el elevado costo de la disolución familiar en muchas comunidades mexicanas.

Fortaleciendo lazos entre migrantes y comunidades: el Programa 3 x 1

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el programa 3 x 1 para migrantes tiene como objetivo central "apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente". Particularmente el programa tiene las siguientes finalidades: 1) impulsar iniciativas en las que migrantes y los tres órdenes de gobierno ejecuten proyectos que mejoren las condiciones sociales de sus localidades; 2) promover que las propuestas de inversión se canalicen a municipios de alta o muy alta marginación, rezagadas, con altos índices de migración, predominantemente indígenas o con concentración de pobreza; y, 3) fomentar los lazos de identidad de los connacionales residentes en el exterior hacia sus comunidades de origen (Programa 3 x 1 para Migrantes).

Según esta misma secretaría, los proyectos por financiarse deberán presentar las siguientes características: 1) responder a iniciativas de migrantes radicados en el extranjero, preferentemente integrados como clubes u organizaciones; 2) contar con participación financiera de los clubes u organizaciones de migrantes, de la federación, de la entidad federativa y de los municipios correspondientes, hasta por 800 mil pesos mexicanos, de los cuales 25 por ciento corresponderá a la federación, 25 por ciento a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50 por ciento restante a gobiernos estatales y municipales (es decir, por cada peso invertido por la organización de migrantes, los tres órde-

nes de gobierno en México aportan tres pesos adicionales, de ahí el nombre del programa 3 x 1, cuadruplicándose la suma original); y, 3) contribuir a resolver carencias en materia de infraestructura básica, de servicios o generar fuentes de ocupación e ingreso para la población. Entre ellos, se destacan saneamiento ambiental, conservación de recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, y, finalmente, proyectos productivos, de servicio social o de impulso a la actividad económica o social comunitaria (Programa 3 x 1 para Migrantes).

Hasta el momento se han puesto en marcha poco más de seis mil proyectos, participando más de mil asociaciones de migrantes. Ahora bien, la realidad es que, en contraposición a los objetivos centrales del programa 3 x 1, la mayoría de los recursos aportados para proyectos de inversión (15 millones de dólares anuales en promedio de 2003 a 2006, subiendo a 22 millones en 2007 y más de 30 millones en 2008) no se han concentrado en municipios de alta o muy alta marginación, sino en aquellos con niveles de muy baja, baja y media marginalidad (68 por ciento del total). La razón central de ello es que los migrantes mexicanos no provienen de los estratos más pobres de la población en México, por lo que, al apoyar a sus comunidades de origen, las organizaciones de migrantes en el exterior no estarán apoyando a los municipios más pobres del país. Adicionalmente, la gran mayoría de los proyectos de inversión se han centrado en obras que no necesariamente tienen un impacto directo sobre el desarrollo económico de la comunidad, como lo son aquellos de carácter cultural y turístico (remodelación de iglesias y plazas principales de las poblaciones de origen), deportivo (construcción o remodelación de instalaciones para practicar deportes, como canchas de basquetbol o futbol). Pocos proyectos se han dirigido a la construcción o mejora de infraestructura para el desarrollo (camino, drenaje, agua potable,

entre otros). Además, únicamente 18 por ciento de los municipios del país se han visto beneficiados por el programa, concentrándose 54 por ciento de los recursos y 59 por ciento de los proyectos en tres de las entidades con mayor migración (Jalisco, Michoacán y Zacatecas) entre las 32 que hay en todo el país (Aparicio y Meseguer, 2008).

En realidad ha habido flexibilidad por parte de las autoridades federales, estatales y municipales mexicanas para aceptar la realización de aquellos proyectos que son de la preferencia de las organizaciones de migrantes, aun cuando éstas no tengan un impacto sustantivo y directo para el desarrollo de sus poblados de origen. La razón fundamental de esta flexibilidad, en estos primeros años del programa, es que se fortalezcan los lazos de identidad de las organizaciones de migrantes en el exterior con sus comunidades de origen. Esto tiene un impacto positivo en el corto plazo, ya que mientras mayor sea la intensidad de la relación entre las comunidades en el exterior y las de su lugar de origen, se espera que se mantenga e incremente el flujo de remesas. Adicionalmente, en el mediano y largo plazo, si se establecen los lazos de confianza entre ambas comunidades y los tres órdenes de gobierno, se podrían financiar proyectos directamente relacionados con el desarrollo local, así como nuevos clubes u organizaciones de migrantes se sumarán al programa. Por último, debería priorizarse el presupuesto del programa para apoyar proyectos en aquellas poblaciones con mayores niveles de marginación y pobreza. Siendo así, es una buena apuesta de corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

El fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos es muy complejo. Derivado del análisis contenido en las secciones anteriores, podríamos resumir cuáles son los principales costos y beneficios derivados para ambos países.

En el caso mexicano, los principales costos serían: 1) el rompimiento de las unidades familiares; 2) la pérdida de mano de obra de personas con iniciativa y en edad económicamente activa; 3) las muertes de los nacionales al intentar cruzar la frontera; 4) el crecimiento en número, tamaño y poder de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas; 5) la violación a los derechos humanos y laborales de mexicanos en el exterior; 6) al no haber hombres, algunos niños tienen que abandonar sus estudios, lo que implica costos en el desarrollo de comunidades marginales; y, 7) costos de seguridad social de personas que no contribuyeron directamente. En términos de los beneficios, podrían destacarse: 1) las remesas, que representan un importante ingreso para el país; 2) el que la migración funcione como válvula de escape en términos de oferta laboral y de demanda sobre la provisión de políticas públicas (como educación, salud, trabajo, etc.), y 3) la creciente integración silenciosa entre las comunidades de México y Estados Unidos.

En el caso de Estados Unidos, los costos más importantes derivados de la migración serían: 1) el costo fiscal, asumido más en el ámbito local, derivado de los gastos para proveer servicios públicos a los migrantes (educación, salud, seguridad pública, procuración de justicia, entre otros); 2) la eventual amenaza a la seguridad resultado de la falta de control sobre quiénes son y qué hacen los migrantes indocumentados; 3) sólo en los casos de trabajadores estadounidenses con ínfimos niveles de capacitación, el desplazamiento laboral de trabajadores locales (muy marginal) o la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo; y, 4) sólo en casos de grupos conservadores, la supuesta falta de integración de las comunidades migrantes de primera generación a la sociedad estadounidense (raza, lenguaje, religión y costumbres). En contraparte, los principales beneficios serían: 1) los migrantes llenan la demanda laboral que la mano de obra local no quiere o

no puede cubrir; 2) mejoran la competitividad de la economía estadounidense dada su alta productividad relativa a su bajo nivel salarial; 3) un beneficio laboral, ante el envejecimiento relativo de la población económicamente activa en Estados Unidos; 4) generan impuestos directos e indirectos mayores al costo fiscal de proveerles servicios; y, 5) enriquecen la variedad cultural de la sociedad estadounidense.

En suma, mientras exista oferta de trabajo y los niveles salariales en Estados Unidos sean tan dramáticamente superiores a los de México, habrá migración hacia el norte. Con base en el análisis anterior, se podría argumentar que las principales preocupaciones del gobierno y la sociedad estadounidenses respecto a la migración ilegal son cuestiones de seguridad (saber quiénes son), de respeto al Estado de derecho (que ingresen legalmente al país y respeten la ley), de costo fiscal (que sus contribuciones financieras superen el costo de los servicios públicos que consumen) y de integración (que se incorporen a la sociedad estadounidense). Por su parte, las prioridades de los mexicanos y su gobierno serían el respeto a los derechos de los migrantes (humanos y laborales), que se mantenga abierta la válvula de escape y el flujo de remesas (reducción de demanda sobre servicios públicos en México y entrada de divisas) y la reducción de la disolución social. Siendo así, pareciera que existe un espacio de intersección entre los intereses y prioridades de ambos países, lo que podría servir de base para una política migratoria estadounidense que maximice los beneficios y reduzca los costos. En los siguientes párrafos describiré esta opción, la cual llamaré "T x N", en la cual T representa un periodo y N las reiteraciones del mismo.

La propuesta sería un programa de trabajo temporal que, ante el cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo, se renovara automáticamente por un determinado número de veces; una posibilidad viable serían tres periodos de dos o tres años cada uno. Una vez alcanzado el número máximo de

renovaciones, y ante el cumplimiento de determinados requisitos, el participante podría optar por solicitar la residencia legal y permanente. Las posibles condiciones para la renovación de los periodos temporales serían el cumplimiento de las leyes estadounidenses (pago de impuestos, no haber cometido un delito que amerite pena de cárcel y desempeñarse satisfactoriamente en el trabajo) y los requisitos para solicitar la residencia permanente serían además demostrar dominio del inglés y de la historia y cultura de Estados Unidos. En cuanto a los migrantes indocumentados que viven actualmente en dicho país, se podrían acoger a este programa con el objetivo de regularizar su situación legal sin necesidad de recurrir a una amnistía, ya que la legalización estaría condicionada a que se pagara una multa por haber violado las leyes migratorias estadounidenses, aceptando así tácitamente la responsabilidad por haber roto el orden legal en este país.

Este programa permitiría lo siguiente: 1) abrir una oferta de trabajos temporales con base en las necesidades de la economía estadounidense; 2) garantizar la legalidad de los trabajadores, de sus condiciones de trabajo y de sus derechos y obligaciones frente al Estado; 3) permitir la regularización, sin amnistía, de los trabajadores actualmente indocumentados; 4) generar los incentivos para un comportamiento legal y tendiente a la integración de los migrantes; 5) abrir la posibilidad de circulación de migrantes (regreso a comunidades por temporadas o vacaciones), reduciendo la descomposición familiar; 6) reducción del poderío y la importancia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas; 7) mantener abierto el flujo de trabajadores y remesas; 8) reducir dramáticamente el flujo de migrantes indocumentados y de muertes en su cruce ilegal; 9) posibilidad de retener impuestos para su eventual seguridad social y retiro en México; y, finalmente, 10) propiciar una integración silenciosa en América del Norte más institucionalizada y regulada.

Bibliografía

- Alanis Enciso, Fernando Saúl. 2006. "Que vayan y se queden allá: la política mexicana hacia la migración a Estados Unidos", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.). *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México: CIDE-SRE, pp. 351-384.
- Allen, Mike. 2004. "Bush Proposes Legal Status for Immigrant Labor", en *The Washington Post*, 7 de enero.
- Allen, Mike *et al.* 2004. "Mexican President Fox Supports Bush's Immigration Plan", en *The Washington Post*, 12 de enero.
- Andreas, Peter. 2003. "A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11", en Peter Andreas y Thomas Biersteker (eds.). *The Rebordering of North America*. Nueva York: Routledge, pp. 1-23.
- Aparicio, Francisco Javier y Covadonga Meseguer. 2008. "Collective Remittances and the State: The 3 x 1 Program in Mexican Municipalities". México: CIDE, División de Estudios Internacionales (Documento de trabajo SDTEI-175).
- Banco de México. Varios años. *Indicadores Económicos*. Sistema de Información Económica (SIE).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Bendixen y Asociados. 2007. "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en México". México, 2 de febrero.
- BBC Mundo.com. 2004. "Fox: propuesta de Bush 'insuficiente'", en: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_3378000/3378887.stm [8 de enero].
- Brooks, David. 2010a. "Nulas perspectivas de una reforma migratoria integral en EU este año", en *La Jornada*, 23 de marzo.
- _____. 2010b. "Promulga Obama la ley de salud más ambiciosa desde 1965 en EU", en *La Jornada*, 24 de marzo.

- Gans, Judy. 2008. "Immigration in Arizona: Fiscal and Economic Impacts". Udall Center-University of Arizona (presentación Power Point).
- García y Griego, Manuel. 2006. "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.). *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México: CIDE-SRE.
- Iniciativa H.R. 4437. 2005. "Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act".
- La Jornada*. 2006. "Elementos del proyecto de ley", 26 de mayo.
- Martínez, Fabiola. 2006. "¡Ya está, es un momento histórico, un día de fiesta maravilloso!: Fox", en *La Jornada*, 26 de mayo.
- México y el Mundo. 2004. González González, Guadalupe, Susan Minushkin y Robert Y. Shapiro (eds.). *México y el mundo: visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*. México: CIDE-Comexi.
- _____. 2006. González González, Guadalupe y Susan Minushkin (eds.). *México y el mundo 2006: opinión pública y política exterior en México*. México: CIDE-Comexi.
- _____. 2008. González González, Guadalupe, Ferran Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon. 2008. *México, las Américas y el mundo: política exterior: opinión pública y líderes 2008*. México: CIDE.
- Ruiz, José Luis. 2006. "Solicitará SRE a Bush vetar ley sobre muro fronterizo", en *El Universal*, 2 de octubre.
- Schiavon, Jorge A. 2004. "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la Guerra contra Iraq", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 72, octubre, pp. 195-222.
- _____. 2006. *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero-SRE.
- Schiavon, Jorge A., Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.). 2006. *En Busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE.
- Sedesol. 2010. "Programa 3 x 1 para Migrantes", disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801533> [12 de abril].
- Velasco Grajales, Jesús. 2008. "Acuerdo migratorio: La debilidad de la esperanza". México: CIDE-DEI (Documento de Trabajo, DEI-168).
- Velázquez Flores, Rafael y Jorge A. Schiavon. 2007. "El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?" México: CIDE-DEI (Documento de Trabajo, DEI-150).
- Venegas, Juan Manuel. 2004. "Fox se dice coautor del proyecto migratorio", en *La Jornada*, 8 de enero.

VI. Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos*

Guadalupe González González

La paradoja de la migración: interdependencia sin coordinación

La migración representa una gran paradoja para la relación entre México y Estados Unidos: el asunto que más conecta a ambos países no se aborda en forma bilateral. A pesar de la complementariedad económica y demográfica entre la oferta y la demanda laboral de ambos países, el flujo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos ha sido uno de los temas más difíciles de la agenda bilateral a nivel gubernamental. A través de la migración transnacional los actores sociales han construido una extensa red de vínculos familiares, profesionales, sociales, económicos y culturales que funciona como punta de lanza del proceso de integración entre los dos países, y, sin embargo, la cooperación y el diálogo entre gobiernos han sido prácticamente inexistentes. Son contadas las ocasiones en las que los gobiernos de México y Estados Unidos se han sentado a negociar esque-

*El presente ensayo es una versión actualizada de un trabajo previo: "Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?", publicado en: Herrera-Lasso, 2009. Esta versión incorpora los datos sobre percepciones mexicanas de la última encuesta *México, las Américas y el mundo* (2008), así como de los estudios de opinión en Estados Unidos realizados por Gallup y el Pew Research Center.

mas de regulación de los flujos migratorios y del movimiento de personas entre los dos países. Desde los años sesenta, el diálogo bilateral sobre migración ha sido escaso e intermitente y, cuando ha ocurrido, ha carecido de una visión compartida de largo plazo. Ambos gobiernos han evitado abordar el fondo del problema sobre cómo regular coordinadamente un mercado laboral binacional altamente dinámico y han optado por enfrentar el fenómeno por la vía de acciones unilaterales sin consultarse.

La migración es sin duda la asignatura pendiente más importante y el problema más apremiante que enfrenta actualmente la relación bilateral en un contexto en el que la lógica transnacional de las redes sociales y los mercados se mueve en sentido contrario a la lógica nacional de los ciclos político-electorales y las preocupaciones de seguridad. Los gobiernos de México y Estados Unidos enfrentan cada vez más presiones para encontrar salidas políticamente viables al dinámico y complejo fenómeno migratorio. El reto consiste en diseñar políticas que reduzcan los problemas sociales, económicos y de seguridad que genera el dato duro de los aproximadamente siete millones de mexicanos indocumentados que actualmente residen en Estados Unidos, y de los entre 300 y 500 mil más que cada año se suman al flujo de emigrantes netos que abandonan el país en busca de mejores condiciones de vida.

Ante esta problemática, surgen al menos tres preguntas: ¿qué factores explican la falta de diálogo bilateral en materia de migración? ¿Hay obstáculos sociales y brechas de percepción que impiden que los gobiernos coordinen sus políticas migratorias? ¿Qué hacer para modificar los términos del debate político sobre migración en los dos países y abrir espacios que permitan la movilidad de personas en condiciones de seguridad y legalidad? La ausencia de instituciones y la falta de cooperación bilateral en materia migratoria han sido explicadas desde distintas perspectivas teóricas: la asimetría de poder, la divergen-

cia de intereses nacionales, la diversidad de actores con intereses encontrados del lado estadounidense, el nacionalismo antiestadounidense en México, los sentimientos antimexicanos en Estados Unidos, los costos políticos internos en México de regular la salida de personas y los costos políticos en Estados Unidos de abrir sus fronteras, por mencionar sólo algunas de las numerosas hipótesis al respecto.

Este trabajo ofrece elementos de análisis y datos empíricos para tratar de entender los obstáculos que enfrentan México y Estados Unidos en la identificación de espacios de diálogo y cooperación en materia migratoria. El propósito es indagar cuáles son las actitudes y percepciones sociales sobre el fenómeno de la migración y las opciones de política para enfrentarlo, en un momento en el que el *statu quo* se vuelve cada vez más insostenible. El análisis de la opinión pública es poco frecuente en los estudios académicos sobre la relación bilateral, aunque el tema de las percepciones mutuas ha sido objeto de atención por parte de analistas interesados en conocer las opiniones, prejuicios o actitudes de los líderes políticos y funcionarios públicos directamente responsables de tomar decisiones y conducir la política exterior. El proceso de apertura política en México y la dispersión del poder que caracteriza a la toma de decisiones en los dos países han aumentado el interés por conocer e identificar dónde están los consensos y disensos entre la población general en los temas de la agenda bilateral. Cuando los gobiernos dialogan y negocian sobre temas altamente visibles y controvertidos como la migración, se encuentran acotados por un sistema de pesos y contrapesos que otorga facultades a otros poderes y órdenes de gobierno, y tienen en mente los costos y beneficios político-electorales de cara a la opinión pública, los medios de comunicación y los grupos de interés. La interconexión mediática hace imposible aislar la política interna de la política exterior, de forma tal que la pluralidad de voces en el ámbito nacional sobre temas de la agenda bilateral repercute en las audiencias

del otro país, afectando así las posibilidades de entendimiento intergubernamental.

Los estudios de opinión son una herramienta útil para analizar cómo y por qué en ciertos momentos un tema particular de la agenda bilateral, como el de la migración, se politiza, mientras que otros pierden relevancia y visibilidad. La politización de un asunto es un proceso que puede surgir desde arriba, por iniciativa de algún actor político que busca maximizar sus rendimientos electorales, o desde abajo, como consecuencia de la movilización de grupos sociales y de interés que buscan influir sobre los gobiernos para que den respuesta a sus demandas. En las elecciones presidenciales estadounidenses de 2004 y en las intermedias de 2006, la migración fue un tema de campaña que afectó en forma negativa el ambiente político de la relación bilateral. Sin embargo, en la contienda presidencial de 2008, la visibilidad del tema migratorio se diluyó, pues los candidatos trataron de eludir un asunto que tendía a polarizar al electorado. El análisis comparativo de la opinión pública mexicana y estadounidense tiene implicaciones prácticas para las políticas gubernamentales mutuas. Desde la perspectiva de México, un conocimiento preciso de las opiniones y actitudes de las bases sociales y electorales de los actores políticos en Estados Unidos que toman decisiones que lo afectan (alcaldes, gobernadores, congresistas, presidentes), resulta indispensable para diseñar e instrumentar estrategias de cabildeo y comunicación social que le permitan influir en los términos del debate estadounidense sobre migración.

La primera parte del trabajo reconstruye las distintas etapas y ciclos de cooperación y conflicto en torno a la migración por los que ha atravesado la relación bilateral desde la segunda mitad del siglo xx y documenta la serie de intentos fallidos por establecer un régimen bilateral. En la segunda parte se identifican las áreas de divergencia y convergencia de la opinión pública de ambos países con base en la evidencia empírica recabada

por distintas encuestas en México y Estados Unidos, en particular por los estudios de opinión pública y política exterior *México y el mundo* realizados en 2004, 2006 y 2008 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con la cooperación del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), y en coordinación con el Chicago Council on Global Affairs (CCGA). A la luz de esta evidencia, en la tercera sección del trabajo se apuntan algunas reflexiones sobre las posibilidades de que el patrón de acción unilateral frente a la migración que ha prevalecido desde 1965 se modifique, bien a través de la negociación bilateral o de la adopción de políticas migratorias más convergentes en ambos países.

Perspectiva histórica de los enfoques gubernamentales: encuentros y desencuentros

Por lo general, las acciones y políticas gubernamentales frente al fenómeno migratorio han sido formuladas, diseñadas y aplicadas de manera independiente y unilateral por las autoridades federales y estatales de cada país, sin tomar en cuenta los intereses y posiciones del país vecino o las posibles repercusiones, positivas o negativas, que dichas medidas puedan tener al otro lado de la frontera. La negociación bilateral y la coordinación de políticas han sido la excepción mientras que la acción unilateral, la regla general. Estados Unidos se ha ocupado del tema de la migración en forma intermitente respondiendo a los ciclos económicos, a los tiempos político-electorales, y a las presiones de grupos de interés y movimientos sociales. En esta lógica la política migratoria estadounidense ha seguido un patrón cíclico en el que se alternan periodos de endurecimiento de los controles al ingreso y permanencia de trabajadores extranjeros con periodos de apertura de los canales legales a la inmigración. Algo que se ha mantenido constante a lo largo del tiempo hasta convertirse en un rasgo característico de la visión estadouniden-

se sobre la migración es la manera de entender el problema como un asunto de carácter esencialmente interno, en el que poco o nada tienen que decir los gobiernos de los países de origen de los inmigrantes. Por lo general, Estados Unidos ha sido reticente a tratar la migración como un asunto bilateral.

El patrón de comportamiento por parte de México respecto a la migración ha oscilado entre la inacción derivada de la ausencia de una política formal y explícita frente al fenómeno, y la adopción de políticas de protección a los derechos de los mexicanos en Estados Unidos a través de la red consular y del acercamiento a las organizaciones sociales y comunitarias de migrantes y mexicano-americanos. En el ámbito interno, en distintos momentos los gobiernos federales y estatales en México han adoptado acciones encaminadas a reducir los incentivos económicos a la emigración (por ejemplo, el fomento a la industria maquiladora en los años sesenta y setenta), o a la captación de remesas como palanca al desarrollo de las zonas expulsoras de mano de obra (como los programas “Dos por Uno” y “Tres por Uno”). A diferencia de la posición dominante en Estados Unidos, en México los actores gubernamentales han evadido la dimensión interna del fenómeno migratorio para centrarse en los aspectos bilaterales. La manera de entender el problema en México ha sido diametralmente distinta a la visión estadounidense. Para México la migración es un tema de política exterior, en tanto que para Estados Unidos se trata de un asunto de política interna. Mientras que en México existe una propensión a ver el fenómeno como el resultado inevitable de las fuerzas del mercado, en Estados Unidos generalmente se piensa que es posible controlarlo en forma unilateral abriendo o cerrando las barreras físicas y legales.

Un periodo excepcional dentro de este patrón histórico de tratamiento unilateral del fenómeno migratorio son las dos décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, durante las cuales se mantuvieron vigentes los convenios de braceros

(1942-1964). Estos acuerdos representan el único caso en la historia de la relación entre México y Estados Unidos en el que realmente hubo un interés compartido por coordinarse bilateralmente para regular el reclutamiento, la contratación y la repatriación de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y en el que ambos gobiernos asumieron compromisos explícitos en materia de migración. El gobierno estadounidense se comprometió a asegurar que los empleadores cumplieran cabalmente con los derechos laborales contractuales de los trabajadores mexicanos, mientras que el compromiso del gobierno mexicano consistió en vigilar que la oferta de mano de obra se canalizara a través de los conductos legales y en cooperar en la repatriación de los trabajadores una vez terminado su contrato. A la larga, la idea de una administración gubernamental del fenómeno demostró cierta inflexibilidad para responder a las realidades cambiantes del mercado laboral y ninguno de los dos gobiernos estuvo en condiciones de cumplir totalmente con los compromisos que había asumido. Las acciones gubernamentales no lograron evitar que surgiera un dinámico mercado paralelo de trabajadores indocumentados al margen del programa oficial. Por otra parte, a medida que fueron cambiando las condiciones internacionales —la segunda guerra mundial y la guerra de Corea— que habían generado la situación de escasez de mano de obra en Estados Unidos que hizo posible el esquema bilateral de administración del flujo de trabajadores, el interés de Estados Unidos por sostenerlo fue desapareciendo hasta darlo por terminado unilateralmente en 1964.

Durante algún tiempo México siguió insistiendo en la necesidad de retomar el enfoque bilateral y negociar un nuevo convenio de trabajadores temporales sin encontrar eco en Estados Unidos. Poco a poco, el gobierno mexicano fue abandonando la idea de la urgencia de un acuerdo migratorio ante la evidencia de que en el país vecino no había realmente la intención o la capacidad para cerrar el acceso al flujo de trabajadores mexica-

nos indocumentados. Entre 1965 y 1991, año en el que se inicia la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México no volvería a buscar formalmente un acuerdo bilateral en materia migratoria con Estados Unidos. Estudiosos del tema como Francisco Alba y Manuel García y Griego se refieren a este periodo en términos de un equilibrio o entendimiento tácito entre los intereses de los dos países en el cual el gobierno de Estados Unidos mantenía una política no explícita de puertas semiabiertas a la inmigración indocumentada, mientras que el gobierno mexicano se limitaba a observar el funcionamiento de esta “válvula de escape” a una economía incapaz de generar suficientes oportunidades de empleo sin articular una política explícita al respecto, más allá de la protección consular (Alba, 1998: 59-99; García y Griego, 1990: 87-118). Es decir, Estados Unidos seguía la política de no aplicar cabalmente las medidas de control a la migración ilegal contempladas en su legislación y México seguía “la política de no tener política”.

Manuel García y Griego distingue varios momentos en la posición mexicana en las casi tres décadas entre el fin de los convenios de braceros y el TLCAN, durante las cuales la política mexicana se quedó “sin brújula y sin timón” y osciló entre el enfoque bilateral, la acción unilateral y el silencio oficial (García y Griego, 2006: 551-580). Entre 1965 y 1974, México intentó activamente pero sin éxito reanudar los convenios sobre braceros, pero de 1974 a 1978, la posición cambió radicalmente con las críticas y el rechazo público del gobierno de Echeverría a los programas para trabajadores temporales con el argumento de que no garantizaban la protección de los derechos de los migrantes. Durante la segunda mitad del sexenio de López Portillo (1979-1982), el gobierno mexicano consideró de nuevo la posibilidad de buscar la protección de los trabajadores mexicanos a través de un acuerdo bilateral, aunque no dio mayor prioridad al tema. Posteriormente, la administración de

Miguel de la Madrid no formuló una política explícita en materia de migración e incluso se abstuvo de emitir opiniones oficiales respecto a las distintas iniciativas de reforma a las leyes migratorias que se discutían en el seno del Congreso de Estados Unidos.

El *statu quo* de ausencia de diálogo bilateral e *impasse* en materia de regulación migratoria en Estados Unidos, se modificó a partir de 1986 con la promulgación de la Ley sobre Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés). Esta acción legislativa en Estados Unidos tendría enormes consecuencias sobre los patrones de migración entre los dos países y las actitudes de los dos gobiernos frente al problema. La IRCA, mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, representó una solución de compromiso entre quienes demandaban un control mayor de la inmigración y quienes propugnaban por la regularización y el reconocimiento de los derechos laborales de los indocumentados. A la vez que introdujo medidas inéditas de control a la inmigración ilegal, como las sanciones a empleadores que contrataran indocumentados y se incrementó el número de agentes de la patrulla fronteriza, también incluyó mecanismos de apertura como una amnistía a dos tipos de personas: extranjeros sin documentos que pudieran demostrar su ingreso y residencia en el país antes de 1982, y trabajadores agrícolas que hubieran trabajado al menos 90 días entre 1985 y 1986.

Con la IRCA se inició el desmantelamiento gradual de la política de puertas semiabiertas a la inmigración ilegal en Estados Unidos de décadas anteriores. A medida que del lado estadounidense fueron endureciéndose los controles y la vigilancia en la frontera, del lado mexicano irían aumentando las presiones sobre el gobierno para que asumiera una posición activa y enfrentara la nueva situación. Simultáneamente, la legalización de alrededor de 2.7 millones de personas—80 por ciento de origen mexicano—, junto con el incremento de las barreras físicas

y legales a la inmigración, fue erosionando las condiciones que en el pasado habían permitido la circularidad de los flujos, alargando los tiempos de estancia de los emigrantes mexicanos temporales en Estados Unidos, multiplicando los incidentes fronterizos y elevando las demandas de protección y asistencia legal sobre la red de consulados mexicanos. En este nuevo contexto, durante la segunda mitad de la década de 1980 la migración se convirtió en uno de los irritantes más visibles de la relación bilateral, después del narcotráfico. A medida que en Estados Unidos ganaban terreno las posiciones duras de control a la inmigración, la política de la inacción dejaba de ser una opción viable para México.

En los años noventa, la decisión de impulsar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue vista por muchos actores gubernamentales y no gubernamentales en México como una oportunidad para retomar la ruta del diálogo y la negociación bilateral en materia de migración. Consideraciones de política interna llevaron al gobierno de Estados Unidos a rechazar la posibilidad de incluir en las negociaciones comerciales el tema de la movilidad de la mano de obra y la apertura de los mercados laborales. Por su parte, el gobierno mexicano se opuso a que las cuestiones energéticas formaran parte de la agenda de negociación comercial. Aun cuando la migración quedó formalmente fuera del proyecto de integración económica de América del Norte, lo cierto es que del lado estadounidense había la expectativa de que el libre comercio daría un fuerte impulso al crecimiento y la generación de empleos en México, contribuiría a cerrar la brecha salarial entre los dos países y por ende reduciría gradualmente el flujo de emigrantes mexicanos a Estados Unidos. Del lado mexicano la expectativa era diferente pero no menos optimista. Se esperaba que la misma dinámica de la asociación comercial traería consigo mayores niveles de conocimiento, entendimiento y confianza mutua entre los actores políticos, económicos y sociales de

los dos países, lo que a la larga generaría condiciones políticas internas más favorables a la cooperación en los temas políticamente sensibles y controvertidos, como la migración, que habían quedado fuera de las negociaciones del TLCAN.

Ni la expectativa estadounidense respecto a la reducción de los flujos migratorios ni la esperanza mexicana de que la liberalización comercial conduciría a una política migratoria y de fronteras cada vez más abierta a la libre movilidad de la mano de obra resultaron ciertas. Por el contrario, las cosas se movieron exactamente en el sentido opuesto a las expectativas de quienes impulsaron el proceso de integración regional en América del Norte. Los primeros doce años de vigencia del TLCAN atestiguaron un aumento sin precedentes en el número de mexicanos que anualmente emigraron en forma temporal o permanente a Estados Unidos, así como en el tamaño de la población mexicana indocumentada en ese país. Paralelamente, desde entonces las políticas migratorias estadounidenses se irían endureciendo en forma gradual pero sostenida, con el consiguiente aumento de los controles físicos y la vigilancia en la frontera con México.

Resulta irónico que al mismo tiempo que el TLCAN entraba en vigor, Estados Unidos ponía en marcha los primeros operativos en la frontera para cerrar el acceso en los puntos de mayor tránsito de indocumentados en Texas, California y Arizona: la Operación *Hold the Line* (Operación Manteniendo la Línea de Defensa) en McAllen y El Paso en 1993, la Operación *Gatekeeper* (Operación Guardián) en San Diego-Tijuana en 1994, y la Operación *Safeguard* en Tucson, Arizona en 1995. El cierre de los puntos tradicionales de acceso tuvo efectos secundarios como el desvío de las rutas hacia zonas menos vigiladas pero más peligrosas para los migrantes, el aumento en los tiempos de estancia, la expansión de las redes clandestinas de "polleros" y la formación de organizaciones antiinmigrantes de propietarios y granjeros en los estados fronterizos, como los *Minute-*

man,¹ directamente afectados por el desvío del paso de inmigrantes por nuevas rutas.

El saldo más dramático del endurecimiento de los controles fronterizos desde la segunda mitad de los años noventa sería el incremento en el número de muertes de mexicanos en su intento por cruzar la frontera hacia Estados Unidos. De acuerdo con los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el periodo 1995-2005 fallecieron 3 333 mexicanos durante su trayecto a Estados Unidos por zonas desérticas a causa de condiciones climáticas extremas, falta de alimentos y agua, y accidentes. El número de muertes comenzó a elevarse en 1996, cuando aumentó a 68 casos, hasta alcanzar una cifra récord de 491 en 2000. De 2001 a 2006, la cifra anual de muertes de emigrantes mexicanos indocumentados en la frontera osciló entre 369 y 443 casos. Si bien, a partir de 2006 se observa un ligero descenso, el promedio anual de muertes entre 2007 y 2009 fue de 377.²

En 1996 el congreso de Estados Unidos promulgó una nueva ley de migración, la Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) que restringió los canales para ingresar, residir y trabajar legalmente en ese país, redujo los servicios de salud y educación para los inmigrantes legales y aumentó las sanciones y los controles a la inmigración ilegal. En varios estados se hizo sentir el avance de un ambiente más hostil a la inmigración, particularmente la no autorizada, con el surgimiento de iniciativas para cerrar el acceso a los indocumentados a servicios públicos, como la iniciativa 187 en California. A diferencia de la experiencia de

integración económica en Europa, en América del Norte las fronteras no sólo no se abrían como consecuencia del libre comercio sino que, por el contrario, se encontraban más cerradas y vigiladas unilateralmente que antes. Algunos datos sobre el crecimiento simultáneo de los intercambios transfronterizos y los controles migratorios ilustran las dos caras de esta contradicción. Mientras que el comercio terrestre de mercancías y servicios a través de la frontera aumentó de 88 mil millones de dólares en 1994 a 211 mil millones de dólares en 2001, lo que representó un incremento de 139.7 por ciento, del lado de los controles, el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN, por sus siglas en inglés) se incrementó en 170 por ciento en el periodo 1995-2000, al pasar de 1 575 a 4 255 millones de dólares, y las detenciones anuales de indocumentados en la frontera crecieron en el mismo periodo de 979 101 a 1 643 679 personas, un incremento de 68 por ciento.

En la etapa posterior al TLCAN, se registraron cambios importantes en la posición mexicana frente al fenómeno de la migración. En primer lugar, el gobierno mexicano buscó activamente un acercamiento con la comunidad mexicana en Estados Unidos y promovió el establecimiento de organizaciones comunitarias, cívicas y clubes sociales entre los emigrantes a través del establecimiento en 1990 de una oficina especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Este acercamiento marcó un parteaguas en los términos de la relación entre el gobierno y los mexicanos en el exterior, dando un impulso a la organización de esta población y estableciendo mecanismos institucionales de vinculación de carácter permanente. En segundo lugar, promovió la creación de mecanismos de diálogo bilateral en materia de migración sin revivir la idea de un nuevo acuerdo de trabajadores temporales. El propósito era contar con canales de comunicación que permitieran desactivar incidentes y focos de conflicto en la frontera, mejorar la protección de los derechos

¹ En 2005 un grupo de ciudadanos estadounidenses formaron el proyecto *Minute Man* ("Hombres al minuto"), como una milicia de voluntarios para vigilar físicamente la frontera con México y monitorear el ingreso de inmigrantes indocumentados.

² Estos datos son publicados por la Dirección General de Protección de Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y pueden consultarse en www.sre.gob.mx.

de los mexicanos en Estados Unidos e iniciar estudios que permitieran hacer un diagnóstico compartido del problema. De esta forma, en 1994, los dos gobiernos acordaron reunir a un grupo de expertos de los dos países para la elaboración de un estudio binacional sobre migración, que se publicó en 1997, aunque finalmente no obtuvo el aval del gobierno estadounidense. También se llevaron a cabo reuniones interburocráticas de alto y medio nivel en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional para dar seguimiento al tema migratorio, sin que esto se tradujera en un diagnóstico compartido del problema y mucho menos en el abandono del enfoque unilateral. La comunicación bilateral sobre cuestiones migratorias mejoró junto con el ambiente político general de la relación, pero a pesar de que disminuyeron los incidentes diplomáticos en torno al tema, no hay indicios de que hubiera existido una voluntad real de avanzar hacia una mayor coordinación de políticas.

En 2000 se abrió una ventana de oportunidad para que México intentara nuevamente modificar los límites a la cooperación en materia migratoria entre los dos países. El cambio simultáneo de administraciones en México y Estados Unidos, la llegada al poder de dos presidentes cercanos ideológicamente y en estilo personal y la primera alternancia política en México después de 75 años de hegemonía priísta crearon un ambiente políticamente propicio para la búsqueda de un nuevo acercamiento. Una de las primeras decisiones de política exterior que tomó la administración de Fox fue la iniciativa de colocar el tema de la migración al centro de su estrategia de acercamiento con Estados Unidos en el ánimo de dar un nuevo impulso al proceso de integración en América del Norte para acercarlo al modelo europeo. Desde la perspectiva del gobierno mexicano, el cambio en la posición frente a la migración por parte de los sindicatos estadounidenses y el interés entre los empleadores y el partido republicano por promover en el congreso de su país

iniciativas para un programa de trabajadores temporales, indicaban que había condiciones propicias para abordar la agenda pendiente de la migración que se había quedado en el tintero en las negociaciones comerciales de la década de 1990. En los primeros meses de 2001, la posición mexicana pareció avanzar rápidamente. El gobierno de Estados Unidos aceptó, aunque con cautela y timidez, la propuesta mexicana de iniciar conversaciones para definir la agenda de un eventual acuerdo migratorio de alcance integral que contemplaba cinco temas: vías para la regularización de indocumentados mexicanos residentes en Estados Unidos; programas de trabajado temporal; ampliación de las cuotas a mexicanos en los esquemas de visas existentes; mecanismos de control y vigilancia fronteriza; y financiamiento al desarrollo de las regiones expulsoras de mano de obra.

Por primera vez después de cuatro décadas desde que se denunció el último convenio de braceros, ambos gobiernos aceptaban oficialmente abordar las cuestiones migratorias en forma bilateral. Parecía romperse, al menos temporalmente, la resistencia histórica por parte de Estados Unidos a tratar la migración como una cuestión bilateral. Un aspecto novedoso de la estrategia mexicana era que establecía una agenda amplia en la cual se retomaba la búsqueda de un acuerdo de trabajadores temporales a la vez que se aceptaba la posibilidad de vincular la migración con otros temas como el control fronterizo y el desarrollo económico. Esta posición marcaba una ruptura con el patrón tradicional de comportamiento por parte de México de aislar y tratar por separado asuntos controvertidos como la migración, con el fin de evitar que contaminaran el ambiente político de la relación. Asimismo, se optaba por tomar la iniciativa y asumir una posición proactiva en un tema en el que generalmente se había tenido una actitud reactiva y defensiva. Como parte de la nueva estrategia y, con el propósito de mejorar la capacidad de México para cabildear y comunicar sus posiciones en materia migratoria, se fortalecieron los mecanismos de

acercamiento con las comunidades mexicanas en Estados Unidos a través de la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2003.

En estas circunstancias, el principal reto para México consistía en hacer un cálculo realista de la viabilidad política de avanzar su propuesta de una negociación migratoria en paquete, lo que se conoció como la “enchilada completa”, según lo denominó su principal promotor, el entonces canciller Jorge Castañeda. El cálculo resultaba particularmente difícil puesto que la coalición de actores políticos en Estados Unidos que propugnaban por un programa de trabajadores temporales se oponía frontalmente a la idea de una eventual amnistía, en tanto que quienes priorizaban el tema de la regularización de los indocumentados rechazaban los esquemas de trabajo temporal. En retrospectiva, la apuesta inicial por “la enchilada completa” probó ser una estrategia equivocada, pues terminó por impedir que se dieran negociaciones parciales en temas específicos como el de los trabajadores temporales, cuando aún había un ambiente político favorable para ello.

Tampoco quedaba claro que México estuviera en condiciones de asumir compromisos creíbles en los temas de interés para Estados Unidos, como eran el control de las fronteras comunes para regular la salida de emigrantes por la frontera norte e impedir el ingreso de transmigrantes desde la frontera sur. Desde un principio, el tema más controvertido en Estados Unidos fue el de la regularización. Muy pronto la administración Bush y el ala conservadora del partido republicano dejaron en claro que no había posibilidades de una “amnistía” similar a la de 1986, que un mayor control sobre la frontera era una condición necesaria para cualquier diálogo bilateral y que no había ni interés ni recursos para apoyar programas para el desarrollo en México.

En 2001, la renovada preocupación por la seguridad a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre cerró de tajo la posibilidad de un acuerdo migratorio y condujo en forma inmedia-

ta al escalamiento de medidas unilaterales por parte de Estados Unidos para aumentar la seguridad, la vigilancia y el control físico de los flujos a través de la frontera con México. Se endurecieron las políticas migratorias y de refugio y asilo en Estados Unidos, y se pusieron en marcha medidas para restringir y vigilar la entrada y permanencia de extranjeros. La nueva agenda de seguridad antiterrorista llevó a la creación de una nueva secretaría de Estado, el Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), lo que significó una reestructuración burocrática profunda de todas y cada una de las agencias encargadas de diseñar y aplicar las políticas en materia de inmigración y control de fronteras. En suma, se produjo un cambio radical en las prioridades, la agenda, la estrategia y los actores de la política exterior de Estados Unidos a nivel global que afectó negativamente el incipiente diálogo bilateral sobre migración.

A partir de ese momento la posibilidad de abrir negociaciones bilaterales para un acuerdo migratorio integral perdió toda viabilidad política en Estados Unidos y las iniciativas más importantes sobre migración se trasladaron del ámbito bilateral al ámbito interno de la acción legislativa y burocrática en el congreso y los aparatos de seguridad de Estados Unidos. Entre 2002 y 2003, el gobierno mexicano trató sin ningún éxito de relanzar las conversaciones migratorias buscando acercarse a las preocupaciones de seguridad de su vecino, en tanto que el gobierno estadounidense se enfrascó en una guerra global contra el terrorismo que le impedía mirar al sur. Los límites internos a la cooperación volvieron a operar: mientras que en México la mayoría rechazó la intervención militar de Estados Unidos en Irak, en Estados Unidos el temor a otro ataque terrorista elevó el apoyo por parte de la opinión pública a una política antiinmigración y de fronteras selladas. Así, el modelo de acción unilateral volvió a operar y México perdió de nuevo el timón para enfrentarse a una situación diametralmente distinta a la que había previsto cuando lanzó la iniciativa de un acuerdo migratorio. La guerra

contra el terrorismo escaló y endureció los controles a la inmigración no sólo en la frontera, sino también al interior de Estados Unidos, complicando la situación de millones de mexicanos indocumentados en ese país y el ambiente político de la relación bilateral. Aunque ambos países buscaron conciliar posiciones y reducir el potencial de conflicto a través de un acuerdo sobre “fronteras inteligentes” en 2002, en la práctica sus respectivas preferencias en materia migratoria se encontraban más alejadas que en cualquier otro momento desde mediados de los años ochenta.

En 2004, las elecciones presidenciales en Estados Unidos abrieron una nueva posibilidad de cambiar el *statu quo* migratorio, ya no a través de un gran acuerdo entre México y Estados Unidos, sino de una reforma a las leyes migratorias en ese país que retomaba, sólo en parte, la agenda de las conversaciones bilaterales de 2001 previas al 11 de septiembre. Teniendo en mente su reelección, en enero de ese año el presidente Bush puso de nuevo el tema en la agenda interna al plantear un plan para un amplio programa de trabajadores temporales que beneficiaría tanto a extranjeros indocumentados residentes en Estados Unidos como a nuevos inmigrantes. Aunque la iniciativa ni siquiera despegó en el congreso por el veto del ala conservadora del partido republicano, que la consideró inaceptable por tratarse de una “amnistía velada”, y la oposición del partido demócrata, que la consideró insuficiente por no contemplar una ruta inmediata a la residencia permanente, sí parece haber tenido éxito como estrategia de campaña, pues el partido republicano y el presidente Bush obtuvieron una mayor proporción del voto latino del que habían obtenido cuatro años antes (Aleinikoff, 2005: 13).

A partir de ese momento, el gobierno mexicano readecuó su estrategia a las nuevas circunstancias, dejando para una coyuntura más propicia en el futuro la iniciativa de un acuerdo bilateral. Según el entonces subsecretario para América del Norte,

“entre 2003 y 2006, la estrategia fue promover una reforma migratoria integral, como condición necesaria para el establecimiento de nuevos mecanismos migratorios bilaterales” (Gutiérrez, 2006). Con este fin, el gobierno mexicano reforzó las medidas de cooperación bilateral en el combate al terrorismo y al crimen organizado, desplegó un esfuerzo de cabildeo y buscó “dar credibilidad al compromiso de México con el principio de responsabilidad compartida” (Gutiérrez, 2006). En este punto, la tarea política a nivel interno fue tan o más importante que la labor diplomática, pues con el fin de poder apuntalar la estrategia mexicana en el exterior era indispensable que primero se lograra definir una posición oficial que tuviera suficiente apoyo por parte de los actores políticos y sociales interesados en el tema. De esta forma, en octubre de 2005, el gobierno mexicano difundió ampliamente en los medios mexicanos y estadounidenses un documento elaborado por un grupo plural de funcionarios, legisladores, académicos y representantes de la sociedad civil, *México frente al fenómeno migratorio*, en el que por primera vez se hacía un esfuerzo por enunciar los principios, objetivos y líneas de acción de una política migratoria integral. Por primera vez, México asumía una posición abierta y explícita sobre el tema, con la intención de dar muestras, principalmente al público y a los tomadores de decisión en Estados Unidos, de que México estaba dispuesto a asumir responsabilidades concretas para atender el fenómeno de la migración. Uno de los puntos más relevantes del documento es que señalaba que para dar viabilidad a un programa de trabajadores temporales era necesario que México participara en su diseño, administración, supervisión y evaluación con base en el principio de responsabilidad compartida.

Uno de los principales problemas de la estrategia mexicana de promoción de una reforma migratoria integral es que no deslindaba con precisión las diferencias de su propia agenda respecto a la estadounidense. Las distintas iniciativas de refor-

ma migratoria planteadas en el Congreso de Estados Unidos desde 2004, tenían prioridades muy distintas a la iniciativa mexicana de la “enchilada completa”: eran de carácter unilateral, no contemplaban fondos para el desarrollo económico de las zonas de emigración ni mecanismos de coordinación fronteriza o migratoria con los países de origen, e incorporaban medidas coercitivas de seguridad y control que no estaban previstas en la iniciativa mexicana, como más vigilancia en la frontera, aplicación estricta de las sanciones a empleadores, y deportación o incluso penalización de quienes violaran las leyes migratorias o dieran asistencia a extranjeros indocumentados.

Durante la segunda administración Bush, la apuesta mexicana por una reforma migratoria integral en Estados Unidos convergente con sus intereses fue perdiendo *momentum*, para dar paso a un nuevo ciclo de pasividad por parte de México. Por un lado, el proceso de reforma de las leyes migratorias estadounidenses no seguiría el camino que México esperaba, y por el otro, la difícil situación política interna generada por las elecciones presidenciales de 2006 en México llevaría a que, con la llegada al poder de la administración de Felipe Calderón, se diera un nuevo giro de timón en la estrategia mexicana con la intención de “desmigratizar” la agenda bilateral. En este contexto, desde 2005, México volvió a su histórico papel de observador pasivo, evitando influir en el proceso político estadounidense en materia de política migratoria.

A partir de 2005, las visiones más conservadoras, centradas en la seguridad y encaminadas a endurecer las leyes migratorias y los controles físicos en la frontera con México, lograron avanzar iniciativas que pretendían criminalizar a los indocumentados, cerrar su acceso a servicios públicos y construir un muro fronterizo. En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó la Ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración ilegal, conocida como Ley Sensenbrenner, y ante la incapacidad del Congreso Federal para con-

certar una reforma migratoria, los gobiernos y las legislaturas estatales empezaron a tomar iniciativas. Tan sólo en 2006, en 27 estados se aprobaron iniciativas sobre migración, en algunos casos para sancionar a los empleadores y en otros para arrestar a indocumentados, limitar su acceso a los servicios públicos o impedirles la obtención de licencias de conducir.

Estos triunfos conservadores tuvieron un efecto de *boomerang*. Voces que hasta entonces no se habían dejado escuchar, se movilaron para tratar de influir en el ánimo del congreso estadounidense en favor de un marco regulatorio que balanceara los tres vértices del triángulo: controles fronterizos, trabajadores temporales y vías de regularización. En abril de 2006, miles de inmigrantes y organizaciones hispanas se movilaron para expresar su rechazo a todas las propuestas de reforma que no contemplaran la regularización de los inmigrantes y criminalizaran a los indocumentados, con la consigna de “hoy marchamos, mañana votamos”. La movilización social de estos sectores y el triunfo de los demócratas en las elecciones intermedias de 2006 dieron lugar a la discusión de nuevas iniciativas para una reforma migratoria integral en el Congreso.

En 2007, el debate migratorio se intensificó, tanto a nivel público como legislativo, pero continuó teniendo como eje central el tema de la seguridad. En la Cámara de Representantes, el Senado y el Ejecutivo se hicieron esfuerzos por elaborar iniciativas de carácter bipartidista, como la Security Through Regularized Immigration and Vibrant Economy Act, H.R. 1645 (STRIVE Act), la Secure Borders Economic Opportunity, and Immigration Reform Act (S.1348) y la S.1639. Estas iniciativas buscaban un equilibrio entre control y apertura que les diera viabilidad política: por un lado, contemplaban un aumento en las medidas de seguridad fronteriza, en la aplicación en las leyes en el interior y en las sanciones a empleadores, a cambio de programas de trabajadores temporales, un plan de regularización “ganada” (no automática) de inmigrantes indo-

cumentados y, en algunos casos, esquemas de reunificación familiar e integración social.

Ninguna de las iniciativas de reforma migratoria integral presentadas en el ocaso de la administración Bush prosperó. En poco tiempo, el asunto quedó relegado a un segundo plano en el contexto de las elecciones presidenciales de 2008 y perdió cualquier posibilidad de viabilidad política con el estallido de la crisis financiera y económica mundial que trajo consigo la peor recesión y caída del empleo en Estados Unidos desde 1929. Las condiciones políticas en Estados Unidos no han permitido avanzar una reforma de las leyes migratorias a pesar de las reiteradas iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Congreso entre 2004 y 2010, del reconocimiento explícito por parte de todo el espectro político-ideológico de que el actual sistema migratorio está quebrado y, más recientemente, del compromiso del presidente Barack Obama por empujar esta agenda durante su administración. El estancamiento en el tema en el ámbito federal ha tenido consecuencias negativas para México. Por un lado, las condiciones económicas y sociales de los migrantes indocumentados han empeorado, el desempleo los ha afectado en forma particular, dando lugar a una caída sin precedentes de las remesas. Por otra parte, el vacío legislativo federal ha llevado a la proliferación de leyes estatales de migración, como la Ley SB1070 de Arizona de 2010, que en su mayoría han sido de carácter restrictivo, dando lugar a tensiones entre la federación y los estados y a un nuevo ciclo de reclamos bilaterales mutuos.

Las sociedades frente a la migración: las brechas de opinión

El recuento anterior conduce a una serie de preguntas sobre las bases sociales detrás de la falta de entendimiento bilateral y de la prevalencia de un modelo de acción unilateral en materia de políticas migratorias: ¿Qué tan distintas y divergentes son las

percepciones sociales sobre la migración, los emigrantes y las políticas migratorias en México y Estados Unidos? ¿Existen consensos nacionales en materia de migración? ¿Hay bases sociales para una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos? ¿Qué esperan mexicanos y estadounidenses de una eventual negociación bilateral sobre migración y qué concesiones están dispuestos a dar a cambio?

En los últimos años, la profesionalización de los estudios de opinión en México ha hecho posible la realización de investigaciones empíricas comparables sobre las actitudes y opiniones de la población mexicana y estadounidense sobre asuntos internacionales, lo que permite disponer de datos inéditos para comenzar a abordar algunas de estas preguntas. Los estudios de opinión pública arrojan datos interesantes sobre las actitudes de mexicanos y estadounidenses hacia la migración que ayudan a entender la gran dificultad para establecer mecanismos eficaces de concertación y diálogo bilateral y alcanzar acuerdos en torno a una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos, como se verá a continuación.

Prioridades y percepciones contrapuestas

Un primer dato que arrojan las encuestas es que hay una brecha importante en la forma en que ambas sociedades abordan y entienden el problema. Las cuestiones migratorias ocupan un lugar muy distinto en la agenda de política interna y exterior de cada país. En el caso de México, desde la perspectiva gubernamental el tema se ubica como un asunto prominente de la agenda de política exterior hacia Estados Unidos, aunque las estrategias y los objetivos han variado a lo largo de las distintas administraciones sexenales. Mientras que la administración del presidente Fox colocó el objetivo de promover un acuerdo bilateral sobre migración de carácter integral en el centro de su estrategia frente a Estados Unidos, el gobierno del presidente

Calderón, ante el fracaso de la propuesta de su antecesor y el estancamiento de la reforma migratoria, optó por una política de bajo perfil centrada en las tareas de protección de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos y la canalización de las remesas hacia proyectos de desarrollo regional. En contraste, para Estados Unidos la migración es un asunto eminentemente interno y de política local, cuyos efectos y consecuencias en materia de su política exterior ocupan un lugar secundario frente a otras prioridades como la seguridad nacional.

No es casual ni sorprendente que la migración haya ocupado en forma intermitente un lugar prominente en la agenda de la política exterior de México. Se trata de un fenómeno que, en las últimas dos décadas, adquirió dimensiones inéditas tanto en términos de la magnitud de los flujos de emigrantes mexicanos a Estados Unidos como del impacto económico, social y político para México. Según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), la pérdida neta anual de población por este concepto pasó de un promedio de 235 mil personas en el decenio 1980-1990; a 296 mil en el quinquenio 1990-1995; a 360 mil en el periodo 1995-2000, hasta alcanzar 390 mil personas en 2001-2004. Otras fuentes, como el Pew Hispanic Center, estiman que entre 2000 y 2004 ingresaron para permanecer en Estados Unidos 2.4 millones de mexicanos, lo que equivaldría a un promedio anual de 575 mil emigrantes (Passel, 2005). Entre 1990 y 2005, la población nacida en México residente en Estados Unidos aumentó de 4.4 millones de personas a 11.2 millones, cifra equivalente a alrededor de 10 por ciento de la población total del país. Si bien esta tendencia comenzó a revertirse en la segunda mitad de la década con el descenso notable en las tasas anuales de emigración registrado a partir de 2006, el corolario final ha sido el surgimiento de amplias redes sociales, familiares y profesionales de alcance transnacional que conectan a diario a millones de mexicanos con el exterior y demandan constantemente del gobierno mexicano una mayor atención.

La visibilidad del tema migratorio en la agenda pública mexicana también ha sido consecuencia de la importancia económica de las remesas. Entre 1991 y 2000 las remesas crecieron a un ritmo superior a 10.3 por ciento, tasa que se elevó a 25.3 por ciento en los siguientes cinco años. En 2004, por primera vez, las remesas superaron a la inversión extranjera, generando un ingreso equivalente a 78 por ciento del valor de las exportaciones de petróleo crudo y a 2.5 puntos porcentuales del PIB. Mientras que en 1991 los mexicanos residentes en el extranjero enviaron al país 2 660 millones de dólares, catorce años después los ingresos por este concepto alcanzaron la cifra récord de 20 035 millones de dólares. Esta tendencia se mantuvo hasta 2006, cuando rebasaron la cifra de 24 mil millones de dólares, de acuerdo con las cifras del Banco de México. Entre 2006 y 2010, sin embargo, las remesas comenzaron a caer a consecuencia de la desaceleración de la emigración y de la crisis económica en Estados Unidos, generando un fuerte impacto negativo sobre la economía mexicana y los ingresos de miles de familias en todo el país.

En lo que se refiere al ámbito de las percepciones, los resultados de las encuestas *México y el mundo* sobre política exterior, levantadas en 2004 y 2006, confirman que efectivamente la migración es un asunto de alta prioridad para la mayoría de los mexicanos. En 2004, 88 por ciento de los encuestados calificó a la protección de los mexicanos que viven en el extranjero como un objetivo *muy importante* de la política exterior ubicándolo a la cabeza de una lista de doce posibles. Dos años después, la protección de los emigrantes mexicanos descendió al segundo lugar en la lista de prioridades con una mayoría de 73 por ciento que le asignan el nivel más alto de importancia, sólo tres puntos porcentuales menos que el tema de la promoción de las exportaciones, que ocupó el lugar número uno en la encuesta de 2006. En 2008, de nuevo la atención a los migrantes ocupó el segundo lugar como objetivo prioritario (76 por

ciento), después del combate al narcotráfico. Cabe hacer notar las diferencias regionales en términos de la importancia que el público mexicano asigna a la migración en la agenda de la política exterior. En los estados del norte que hacen frontera con Estados Unidos, la protección a los mexicanos en el exterior ha sido siempre la primera prioridad (87 por ciento en 2004 y 81 por ciento en 2006), y sólo fue desplazada a la segunda posición por el combate al narcotráfico en 2008, mientras que en el sur-sureste del país ha ocupado un lugar secundario y descendente con 78 por ciento en 2004, 69 por ciento en 2006 y 64 por ciento en 2008 de los encuestados que lo consideraron como un objetivo *muy importante*. En el centro del país, el tema migratorio ha oscilado entre la primera y la segunda prioridad, pero ha ganado importancia a lo largo del periodo.

Cuando contrastamos la prioridad que asigna la opinión pública en México a la protección de los mexicanos en el extranjero con la visión que tienen los estadounidenses sobre las prioridades de su política exterior, encontramos brechas de opinión muy profundas. Históricamente desde que inicia la serie de tiempo del CCGA en 1974, la protección del empleo en Estados Unidos ha sido la primera o la segunda prioridad de política exterior para la opinión pública de ese país. Para 78 por ciento (2004) y 76 por ciento (2006) de los encuestados en Estados Unidos, la meta de política exterior más importante es la protección de los empleos de los trabajadores estadounidenses, lo que en sí mismo conlleva una actitud cautelosa hacia la entrada de extranjeros que compitan por una oferta limitada de puestos de trabajo. Otros datos confirman la existencia de un ambiente poco favorable hacia la inmigración: mayorías considerables en 2004 (59 por ciento) y 2006 (58 por ciento) opinaron que controlar y reducir la entrada de inmigrantes ilegales es un objetivo *muy importante* de la política exterior de su país. En 2004 y en 2006, el control y la reducción de la inmigración ilegal se ubicaron en el sexto lugar dentro de una lista de catorce priori-

dades para la política exterior estadounidense. Sin embargo, es importante hacer notar que el control migratorio registraba niveles más altos de prioridad a mediados de los años noventa y que probablemente ha vuelto a ascender en el actual contexto de recesión económica.

Las actitudes hacia la inmigración legal también muestran un sesgo desfavorable, aunque en menor medida. La serie de tiempo del CCGA indica que la población se encuentra dividida respecto a si el número de inmigrantes que entran a Estados Unidos por los canales legales debería aumentar, reducirse o mantenerse igual. En la primera mitad de la presente década, la proporción de personas que piensan que la inmigración legal debe reducirse (61 por ciento en 2002, 54 por ciento en 2004 y 46 por ciento en 2006) es mayor que el segmento de quienes opinan que debe mantenerse igual (30 por ciento en 2002, 31 por ciento en 2004 y 39 por ciento en 2006) o elevarse (7, 11 y 13 por ciento, respectivamente). Cabe hacer notar que el nivel más alto de rechazo a un aumento de la inmigración legal se registró en 2002, y que a partir de entonces se observa una disminución de 15 puntos porcentuales en las actitudes desfavorables y un aumento de 9 puntos en las opiniones favorables.

A pesar de que el porcentaje de quienes están en favor de reducir la inmigración legal descendió entre 2000 y 2006, el hecho de que cerca de la mitad de los estadounidenses quisieran que se admitieran menos inmigrantes legales de los que se admiten significa que una proporción importante de la población estaría reticente a aceptar medidas para la regularización de extranjeros indocumentados que representan la opción más cercana a las percepciones mexicanas, pues esto implicaría reducir la inmigración ilegal a cambio de aumentar la legal. Aunque no contamos con datos comparables del CCGA para 2008, por la crisis económica en Estados Unidos, es plausible pensar que ha habido un aumento en las opiniones contrarias a la inmigración legal. El desfase entre la distribución de preferencias en México

y en Estados Unidos también se observa en relación con el asunto de los trabajadores temporales. De acuerdo con los resultados de *México y el mundo* de 2004, 52 por ciento de los estadounidenses se mostró en contra de la propuesta del presidente Bush de abrir un nuevo programa para trabajadores temporales, en tanto que 83 por ciento de los mexicanos apoyó la idea.

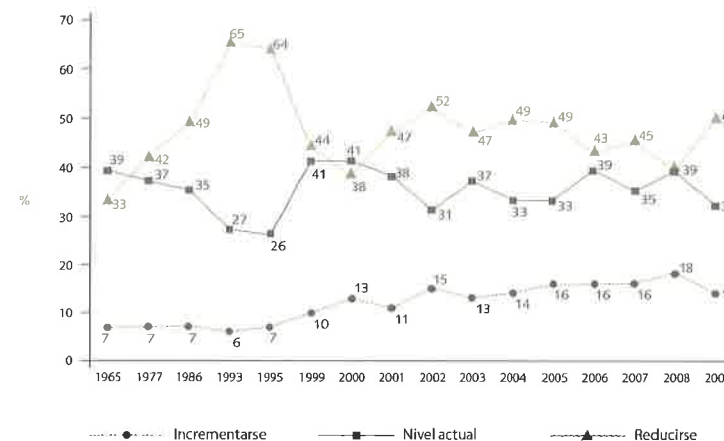
Otras encuestas, como las series Gallup,³ confirman que en la última década el ánimo general del público estadounidense ha sido mayoritariamente contrario a la inmigración, aunque no se alcanzan los altos niveles de rechazo que se registraron en las décadas de 1980 y 1990. Como muestra la gráfica 1, se observa que los ataques terroristas del 11 de septiembre detonaron un aumento de 12 puntos porcentuales en el sector de personas que consideran que la inmigración debería reducirse, pero que en los cinco años subsiguientes el nivel de rechazo descendió gradualmente en la misma proporción en la que había subido. En 2008, el estallido de la crisis económica y financiera en Estados Unidos parece haber iniciado un nuevo ciclo de crecimiento del ánimo antiinmigración. Es previsible que esta tendencia continúe en tanto se mantengan las condiciones de estancamiento económico, inestabilidad financiera y aumento del desempleo.⁴

Otro dato igualmente importante que arrojan las encuestas, es que la migración provoca percepciones negativas de amenaza y vulnerabilidad mutua en los dos países, aunque por razones distintas. Mayorías importantes en México y en Estados Unidos ven en la contraparte un riesgo potencial o una fuente de problemas graves para su país. En 2006, 66 por ciento de los mexicanos consideraba que el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos era un problema grave para Méxi-

³ Véase www.gallup.com.

⁴ Para un análisis de los hallazgos más recientes de las encuestas Gallup sobre el tema, véase Morales (2009).

GRÁFICA 1. En su opinión, ¿la inmigración debe mantenerse en su nivel actual, incrementarse o reducirse?



Fuente: www.gallup.com.

co, en tanto que 51 por ciento de los estadounidenses pensaba que la entrada masiva de inmigrantes y refugiados en su país era una amenaza muy grave. Desde la perspectiva mexicana, en 2008 el endurecimiento de los controles a la inmigración en Estados Unidos continuó siendo un problema grave para un porcentaje significativamente mayor de personas (51 por ciento) que la entrada y permanencia de inmigrantes ilegales de terceros países a territorio mexicano (37 por ciento). A diferencia de los estadounidenses, para los mexicanos la inmigración no es todavía una fuente tan importante de preocupación, en tanto que el escenario de una frontera norte sellada que obstaculice o aumente los costos a la emigración de trabajadores mexicanos en busca de empleo y mejores condiciones de vida en Estados Unidos constituye un riesgo mayor.

La conclusión que se deriva de los datos anteriores es que las percepciones públicas respecto a cuáles deben ser las prioridades

CUADRO 1. Temas de la agenda migratoria. Brecha de prioridades y percepciones (porcentaje)

	México			Estados Unidos			
	2004	2006	2008	2004	2006	2008	
	%	%	%	%	%	%	
Objetivos de política exterior							
<i>Considera "muy importante":</i>							
Proteger los intereses de los mexicanos en otros países	88	73	76	Proteger los empleos de los trabajadores estadounidenses	78	76	80
				Controlar y reducir la inmigración ilegal	59	58	61
Percepciones de amenaza mutua							
<i>Percibe como "amenaza grave":</i>							
El endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos	n.d.	66	51				
La entrada de inmigrantes indocumentados en México	n.d.	50	37	La entrada de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos	52	51	51
Preferencias							
<i>Está de acuerdo con</i>							
Si pudiera se iría a vivir a Estados Unidos	33	33	34	La migración legal debe reducirse	54	46	46
Programa para trabajadores temporales	83	n.d.	n.d.	Programa para trabajadores temporales	44	n.d.	n.d.

Fuente: *México y el Mundo*, 2004, 2006 y 2008.

de la política exterior de cada país en relación con la migración no son convergentes ni complementarias, sino que se contraponen entre sí. Para Estados Unidos, el asunto tiene que ver con su papel de país receptor de inmigrantes y no a la inversa, como en el caso de México, donde la condición de país emisor es predominante. En Estados Unidos hay un ambiente poco favorable hacia la inmigración, particularmente la ilegal, mientras que en México la opinión pública tiene como prioridad la defensa de los mexicanos en el exterior y ve como amenaza un eventual cierre de la frontera norte. La fuerte demanda social de protección de los empleos para los ciudadanos estadounidenses explica el temor de algunos sectores de que los inmigrantes les quiten fuentes de trabajo, ejerzan una presión a la baja en los salarios y sean una carga fiscal adicional sobre la estructura de servicios públicos. La centralidad del tema del empleo para la opinión pública estadounidense coadyuva al actual ambiente público poco favorable a la inmigración y proclive a la adopción de políticas restrictivas de los derechos sociales de los residentes extranjeros, legales e ilegales, que limitan su acceso a servicios públicos de salud, educación y seguridad social. Las preocupaciones estadounidenses chocan con las percepciones dominantes en México, donde el extenso reclamo social en favor de garantizar la protección de los mexicanos en el exterior, se traduce en críticas constantes y crecientes por parte del público mexicano al endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos en Estados Unidos. En suma, lo que para los estadounidenses es un derecho ciudadano básico (proteger sus empleos y fronteras), para los mexicanos es un trato injusto y discriminatorio.

Asimetría de interés y ciclos de atención

Los estudios de opinión pública en Estados Unidos indican que generalmente el tema de la inmigración no se ubica a la cabeza de los problemas más importantes del país y que, para la mayoría

de los estadounidenses, es un asunto secundario. Inclusive en momentos en los que el tema migratorio ha tenido mayor visibilidad pública, como la primavera y el verano de 2006, a raíz de las marchas en protesta por la aprobación de la ley Sensenbrenner en la Cámara de representantes, que contemplaba la imposición de sanciones penales a quienes prestaran servicios a los indocumentados, se ha mantenido por debajo del nivel de interés que suscitan otros temas como la seguridad nacional (Irak y terrorismo), el empleo, la seguridad social, el crimen y la energía. Según los datos sobre cuáles deben ser las prioridades de gobierno que recaba anualmente el Pew Research Center, de enero de 2006 a enero de 2010 el porcentaje de estadounidenses que consideró a la inmigración ilegal como primera prioridad cayó en 11 puntos porcentuales, de 51 a 40 por ciento.

Si bien los datos indican que la migración generalmente no es una prioridad para la opinión pública en Estados Unidos, también ofrecen evidencia sólida de que la atención pública tiende a ser cíclica e intermitente de acuerdo con la propia agenda política. De esta forma, la preocupación por la inmigración aumentó entre 2005 y 2006 para volver a descender entre 2007 y 2009 y elevarse de nuevo a partir de abril de 2010 con la aprobación de la Ley en Arizona. Según el seguimiento mensual del Pew Research Center sobre los grandes temas nacionales, el nivel de atención pública a la inmigración llegó a su nivel más alto en mayo y junio de 2006, cuando 10 y 11 por ciento respectivamente de los estadounidenses la calificaron como el principal problema que enfrenta su país, después de meses en los que se había mantenido entre 2 y 4 por ciento. El detonador de la atención fueron las movilizaciones de los grupos proinmigración, el intenso debate legislativo para reformar las leyes migratorias y las campañas de cara a las elecciones intermedias de noviembre. Sin embargo, después de estas elecciones en las que el partido republicano perdió la mayoría en las dos cámaras del congreso, el interés público por el tema migratorio descendió al

nivel anterior (4 por ciento) (Pew Hispanic Center, 2006; Allen y Doherty, 2006). Una mirada de más largo plazo de los datos indica que la preocupación social por los problemas asociados a la presencia de un número cada vez mayor de inmigrantes ilegales en Estados Unidos ha venido creciendo desde 2001. La proporción de personas que piensan que los inmigrantes son una carga para el país porque quitan trabajos y no pagan impuestos se incrementó en 14 puntos en la primera década del siglo XXI, de 38 por ciento en 2000, a 44 por ciento en 2005 y a 52 por ciento en 2006 (Pew Research Center, 2006: 15).

El interés y la preocupación por la inmigración también varían según distintos segmentos de la población y regiones del país. Según los datos del Pew Hispanic Center, en 2006 42 por ciento de los estadounidenses a nivel nacional calificó la inmigración como un gran problema para el país. La inmigración es motivo de mayor preocupación entre las personas de la tercera edad (50 por ciento), los republicanos conservadores (49 por ciento), las personas con menores niveles de educación (47 por ciento). Se observan también regiones donde la preocupación pública es significativamente más alta que el promedio nacional. Mientras que 21 por ciento de los estadounidenses a nivel nacional piensan que la inmigración es un gran problema en su comunidad, en algunas ciudades como Las Vegas y Phoenix la proporción de personas que comparten esa opinión se eleva a 36 y 55 por ciento, respectivamente. Como señala el estudio del Pew Hispanic Center, más que una preocupación constante y generalizada, encontramos ciclos y bolsas de atención, particularmente en zonas urbanas de los estados con mayor inmigración.

Ambivalencia hacia la inmigración y falta de consenso en Estados Unidos

Las encuestas confirman que la opinión pública estadounidense se encuentra profundamente dividida respecto a los benefi-

cios y los costos de la inmigración. La ambivalencia tiene profundas raíces históricas, ideológicas y culturales. Para algunos, Estados Unidos es un país que históricamente se ha construido con el esfuerzo de los inmigrantes, por lo que cerrar las puertas a la inmigración significa negar su propia identidad multicultural y democrática. Para otros, por el contrario, la llegada a gran escala de inmigrantes de países lejanos o con los que no se comparten rasgos culturales fundamentales para la cohesión social (idioma, religión, tradiciones, valores políticos) representa una amenaza a los valores nacionales, la vida comunitaria y a la seguridad interna y externa del país.

Según la encuesta del Pew Hispanic Center de 2006, 52 por ciento de los estadounidenses considera que los inmigrantes representan una carga económica y fiscal, mientras que 41 por ciento piensa que el país se fortalece con su trabajo y talento. El balance entre estas dos percepciones ha cambiado drásticamente en los últimos cinco años: en 2000, había más personas que veían a los inmigrantes como una influencia económica benéfica (50 por ciento) que las que pensaban que representan una carga (38 por ciento). La ausencia de consensos es tajante cuando se pregunta acerca del impacto cultural y social de la inmigración: 48 por ciento del público considera que la inmigración amenaza los valores y tradiciones culturales de la sociedad estadounidense, en tanto que 45 por ciento piensa que la fortalece. Las personas con menor nivel educativo, los blancos, los negros, los republicanos conservadores y particularmente quienes enfrentan una situación financiera personal precaria, tienden a ver en mayor proporción a la inmigración como una carga. Por el contrario, los más educados, los hispanos, los demócratas liberales y las personas con una buena situación económica personal muestran una mayor inclinación a pensar que la inmigración es benéfica para el país tanto en términos económicos como sociales (Pew Hispanic Center, 2006: 7). Un dato que ilustra las divergencias de opinión por origen étnico es que mientras

que entre la población blanca la relación entre quienes ven a los inmigrantes como una carga económica y quienes los consideran un beneficio es de 55 a 38 por ciento, en la población hispana encontramos la imagen invertida y amplificada: 29 a 64 por ciento.

La población estadounidense también está dividida respecto a qué hacer y cómo enfrentar el problema de la inmigración, particularmente la ilegal. Las opiniones se distribuyen entre las dos posiciones que dominan el actual debate migratorio en el congreso: *a)* la visión “blanda”, en favor de abrir los canales legales para la regularización de los indocumentados y la contratación temporal de trabajadores; y *b)* el enfoque “duro”, en favor de aumentar los controles para impedir la entrada ilegal de indocumentados a través de las fronteras y aplicar en forma estricta dentro del territorio nacional las leyes federales y estatales que prohíben la contratación de extranjeros sin papeles y restringen su acceso a los sistemas de salud pública y asistencia social.

Respecto a las políticas de regularización, la encuesta del Pew Hispanic Center muestra que en 2006 los estadounidenses se encontraban divididos casi en partes iguales entre quienes están en favor de permitir que los inmigrantes ilegales permanezcan en Estados Unidos en un programa de trabajo temporal (32 por ciento); quienes opinan que deben poder regularizar su situación como residentes permanentes (32 por ciento), y quienes consideran que deben ser deportados a sus países de origen (27 por ciento). Los republicanos conservadores se inclinan más por un programa de trabajadores temporales (46 por ciento) que por un esquema de regularización permanente (19 por ciento), en tanto que los demócratas liberales prefieren esta última opción (49 por ciento) a la primera (27 por ciento). En suma, no hay consenso en torno a las distintas opciones de política pública para enfrentar el problema de los casi 12 millones de extranjeros que residen ilegalmente en Estados Unidos.

En relación con las políticas de control, los datos revelan una opinión pública menos dividida a lo largo de esta década, con mayorías cada vez más duras. En 2006 cerca de la mitad de los estadounidenses (49 por ciento) consideraban que aumentar las sanciones a los empleadores que contraten indocumentados era una medida más eficaz para reducir la inmigración ilegal de mexicanos a Estados Unidos que desplegar un mayor número de agentes de la patrulla fronteriza (33 por ciento) y sólo 9 por ciento se inclinaban por la construcción de bardas y muros en la frontera con México (Pew Hispanic Center, 2006: 20). Cuatro años después, en 2010, 73 por ciento de los estadounidenses se mostraba a favor de tomar medidas para limitar el número de inmigrantes por medio de medidas de supervisión interna como verificación de documentos, y 59 por ciento apoyaba la Ley Arizona. Estos datos indican que hay un ambiente cada vez más favorable al endurecimiento de la aplicación de las leyes migratorias al interior de Estados Unidos que a la adopción de medidas para sellar la frontera. Esta preferencia se refleja en el apoyo mayoritario (76 por ciento) a medidas como el requisito obligatorio de contar con una credencial de identificación oficial (licencia de conducir, seguro social) que certifique el estatus legal de las personas para su contratación, y el establecimiento de una base de datos nacional de todas las personas, independientemente de su nacionalidad, que son elegibles para trabajar (66 por ciento). Resulta sorprendente el apoyo mayoritario a medidas como ésta en una sociedad tan celosa de sus libertades individuales y renuente a otorgar al Estado facultades amplias en materia de regulación económica y social, como la estadounidense. Hay, sin embargo, un claro sesgo partidista en torno al endurecimiento de la política migratoria: la proporción de republicanos en favor de la Ley Arizona es casi el doble que la de demócratas (82 por ciento frente a 45 por ciento).

Nivel de contacto y actitudes hacia la migración

La importancia que el ciudadano promedio en México otorga a la migración tiene raíces profundas en las realidades mismas del fenómeno. La encuesta *México y el Mundo* de 2008 revela que más de la mitad de los mexicanos (56 por ciento) tiene algún familiar viviendo fuera del país,⁵ de forma tal que conoce y ha experimentado en forma directa y cercana los efectos y realidades de la migración. De aquí que el fenómeno migratorio no sea un asunto ajeno o extraño para las condiciones de vida de la mayoría de los hogares mexicanos, aun cuando no reciban directamente remesas de sus parientes que residen y trabajan en el exterior. Hay elementos que nos llevan a pensar que inclusive esta cifra podría ser relativamente conservadora, puesto que en 2004 la proporción de encuestados con parientes en el extranjero fue de 61 por ciento, nueve puntos porcentuales más alta que en 2006 (52 por ciento). Los datos de 2008 confirman los hallazgos de levantamientos anteriores e indican que en los estados que tienen frontera con Estados Unidos el segmento de población con familiares en otro país no sólo es más elevado (60 por ciento) que en la zona centro (59 por ciento) o en el sur y sureste (43 por ciento), sino que también tiende a ser más estable. Mientras que en el norte este porcentaje se mantuvo casi igual en 2004, 2006 y 2008, en el centro y el sur-sureste se registraron fluctuaciones importantes en un rango de 5 a 11 puntos porcentuales a lo largo del periodo.

En Estados Unidos también se observa una relación entre el grado de contacto con la inmigración, la preocupación frente al problema y las opiniones sobre los inmigrantes. Según una en-

⁵ Las cifras son bastante consistentes a lo largo del tiempo: en 2004, 61 por ciento de las personas encuestadas reportó tener familiares en el exterior, mientras que en 2006 se registró una cifra de 52 por ciento.

cuesta del Pew Hispanic Center de 2006, las personas que viven en zonas donde hay una alta concentración de inmigrantes tienen una menor probabilidad de considerarlos como una carga social o una amenaza a los valores tradicionales de la sociedad estadounidense; sin embargo, es precisamente en estas zonas donde se observa una mayor propensión a percibir la inmigración como un problema local importante. Por el contrario, en los lugares de baja inmigración, porcentajes mayores de la población tienen percepciones negativas sobre el impacto económico, social y cultural de los inmigrantes, aunque no consideran que se trate de un gran problema local. También tienen una opinión más negativa de los hispanos y los asiáticos que las personas que viven en lugares con muchos inmigrantes. En contraste, los hijos de inmigrantes tienen opiniones más positivas que quienes no tienen antecedentes de inmigración reciente: 58 por ciento del primer grupo considera que la entrada de nuevos extranjeros fortalece al país frente a 34 por ciento que cree que es una carga, en comparación con 37 y 56 por ciento, respectivamente, en el segundo grupo.

En las regiones en Estados Unidos con baja concentración de inmigrantes, 60 por ciento del público opina que la entrada de un número creciente de extranjeros amenaza las costumbres sociales y los valores tradicionales de Estados Unidos, 52 por ciento está en favor de que la inmigración legal se reduzca pero únicamente 10 por ciento piensa que se trata de un gran problema para su comunidad. En contraste, en zonas con alta concentración de inmigrantes, la proporción de personas que comparten estas mismas opiniones baja a 47 y 37 por ciento en relación con las primeras dos preguntas, pero se eleva a 33 por ciento en lo que a la tercera se refiere (Pew Hispanic Center, 2006: 5). En suma, un mayor grado de exposición y contacto con el fenómeno migratorio puede tener consecuencias diferenciadas: actitudes más favorables hacia los inmigrantes pero una mayor preocupación por el fenómeno.

Emigrantes e inmigrantes: ¿derechos iguales o diferentes?

Desde la perspectiva de la opinión pública mexicana, el hecho de vivir en forma temporal o permanente en otro país no significa que las personas pierdan sus derechos y obligaciones como ciudadanos nacionales mexicanos. La encuesta *México y el mundo* de 2004 registró una mayoría considerable (68 por ciento) que piensa que los mexicanos que viven en otro país deben tener exactamente los mismos derechos y obligaciones que los que viven dentro del territorio nacional. En este punto no se observaron diferencias significativas entre las distintas regiones del país, aunque en el norte la proporción de personas que comparten esta opinión es ligeramente más alta (72 por ciento). Esta opinión es consistente con la importancia que se asigna a la protección de los mexicanos que residen fuera, como una tarea prioritaria que debe desempeñar el gobierno mexicano a través de sus representaciones consulares y diplomáticas.

Sin embargo, otros datos de las ediciones posteriores de la encuesta *México y el mundo* de 2006 y 2008 que ahondaron en este punto permiten identificar actitudes ambivalentes, y hasta contradictorias, en la manera en la que los mexicanos entienden el alcance de los derechos de su nacionalidad y están dispuestos a extenderlos o compartirlos con otros. La ambivalencia se refleja en dos temas puntuales: las actitudes hacia los extranjeros nacionalizados y las opiniones respecto a los migrantes de terceros países que ingresan sin documentos al territorio nacional, bien para quedarse a vivir en México o para ir a trabajar a Estados Unidos.

En lo que se refiere al primer tema, la percepción mayoritaria de que los mexicanos por nacimiento no pierden ninguno de sus derechos por el hecho de emigrar convive con una actitud contrapuesta hacia los extranjeros que obtienen la nacionalidad mexicana y que viven permanentemente en México. Hay

una diferencia muy marcada en la actitud de la población general hacia los mexicanos por nacimiento, independientemente de su lugar de residencia, que hacia los mexicanos por naturalización, quienes en ningún momento dejan de ser percibidos como extranjeros. No son vistos de la misma manera ni son sujetos de los mismos derechos. En 2006, 81 por ciento de los encuestados se manifestó en contra de que los extranjeros nacionalizados puedan ser electos como diputados o senadores; 73 por ciento consideró que tampoco podrían ocupar el cargo de rector en las universidades públicas mexicanas, y 55 por ciento rechazó la idea de que puedan jugar en la selección mexicana de fútbol. El nivel de oposición a otorgar derechos políticos plenos a los nacionalizados se mantuvo en 2008. En general, en ambas mediciones, el rechazo ha sido de cinco a once puntos porcentuales más alto en el sur-sureste y el centro del país que en el norte.

Desde la perspectiva de la opinión pública mexicana hay una brecha entre la importancia que se asigna a los temas asociados con la emigración de mexicanos al exterior, en comparación con la atención que se presta al fenómeno de la inmigración ilegal de terceros países a México o que transitan por territorio mexicano hacia Estados Unidos. De acuerdo con los datos de 2006 de la encuesta *México y el mundo*, 59 por ciento de los mexicanos consideró como un objetivo muy importante de la política exterior controlar la entrada y permanencia de extranjeros sin documentos a territorio mexicano. Dentro de la lista de prioridades de la política exterior, el control de la inmigración se colocó en el octavo lugar, una diferencia de 14 puntos respecto al tema de la protección de los mexicanos que viven fuera del país. En 2008, la protección de los connacionales continuó siendo una prioridad para amplias mayorías y ocupó el segundo lugar después del combate al narcotráfico. No se trata solamente de una diferencia en el orden de prioridades, sino también de la manera tan distinta en la que se percibe el

mismo fenómeno cuando se mira desde el punto de vista de México como país expulsor o como receptor de mano de obra. La población general está más atenta y preocupada por lo que pasa con la emigración que con los posibles efectos de la inmigración de terceros países; es decir, mira principalmente al norte y no al sur. Para 66 por ciento (2006) y 51 por ciento (2008) de los mexicanos el aumento de los controles a la migración por parte de Estados Unidos representa una amenaza muy grave para el país, mientras que una proporción significativamente menor (50 y 37 por ciento, respectivamente) piensa que la entrada de extranjeros o inmigrantes indocumentados en territorio mexicano también lo es. Cabe resaltar que, contrariamente a lo esperado, en los estados del sur y sureste del país, donde los efectos de la inmigración desde los países centroamericanos son más directos, en 2006 se encontró una percepción de amenaza respecto a la inmigración menor en ocho puntos porcentuales a la que se observa en los estados de la frontera norte (44 y 52 por ciento, respectivamente). En 2008 no se observaron diferencias regionales.

Nuevamente, se observan contradicciones e inconsistencias entre las actitudes hacia los mexicanos que emigran al norte *vis-à-vis* las actitudes hacia los centroamericanos que migran desde el sur. La condición de “extranjero” asociada al hecho de haber nacido en otro país, de hablar una lengua diferente, de hablar el español con un acento distinto, o de tener costumbres y tradiciones ajenas a las de la cultura mexicana genera sentimientos, actitudes y opiniones negativas, de rechazo o de cierta distancia. La opinión general de los mexicanos sobre los migrantes centroamericanos está dividida en proporciones iguales: 46 por ciento (2006) y 41 por ciento (2008) expresaron una impresión muy o algo favorable, mientras que 46 por ciento (2006) y 48 por ciento (2008) mostraron opiniones desfavorables. En ambas mediciones el porcentaje de personas con actitudes positivas hacia los inmigrantes y transmigrantes centro-

americanos fue más alto en el norte (49 y 46 por ciento en 2006 y 2008, respectivamente) que en el sur y sureste (36 y 35 por ciento, respectivamente), donde el fenómeno está más cerca.

La ambivalencia también aflora cuando se pregunta a la población acerca de las políticas que deben adoptar los gobiernos frente a la migración. Si se trata de capturar la opinión de los mexicanos respecto a la manera en la que el gobierno de Estados Unidos debe tratar a los emigrantes mexicanos, la inclinación mayoritaria es a favorecer políticas de fronteras abiertas y ampliación de los canales legales de movilidad laboral. Cuando se les pide que miren hacia el sur, las respuestas que se obtienen son más favorables a políticas de control fronterizo similares a las que se critica cuando es Estados Unidos quien las adopta. La encuesta CIDE de 2004 encontró que la gran mayoría (83 por ciento) de los mexicanos apoya la propuesta de la administración Bush de establecer un programa de trabajo temporal, en tanto que poco más de la mitad (52 por ciento) del público estadounidense la rechaza y 44 por ciento la apoya.

Dos años más tarde, ante una pregunta similar respecto a los centroamericanos que ingresan en el territorio nacional desde la frontera sur, la misma encuesta obtuvo una distribución de opiniones entre la población general en México muy contrastante con las actitudes hacia los mexicanos que cruzan la frontera norte. En la encuesta de 2006, a la pregunta de qué acciones debe tomar el gobierno mexicano frente al ingreso de centroamericanos sin documentos ni autorización en el territorio nacional, sólo un poco más de la quinta parte de los encuestados (26 por ciento) consideró que la puesta en marcha de un programa de trabajadores temporales es la opción que se debe seguir, mientras que la mayoría favorece alguna de las dos opciones de control fronterizo que se plantean: 51 por ciento se manifiesta en favor del establecimiento de una patrulla fronteriza, y 15 por ciento aprueba la construcción de un muro en la frontera con Guatemala y Belice. En 2008, se registró una no-

table caída en el nivel de apoyo a las medidas más duras de control como la construcción de un muro fronterizo (8 por ciento) y un fuerte incremento a favor de programas de trabajo temporal para los centroamericanos (de 26 a 45 por ciento).

Del lado de la opinión pública estadounidense, también se observan diferencias de opinión en cuanto a los derechos de los inmigrantes. Los estadounidenses hacen una clara diferenciación entre distintas categorías de inmigrantes de acuerdo con su condición legal y se inclinan por otorgar un trato diferente a los indocumentados en el ánimo de sancionar a aquéllos que han violado las leyes estadounidenses. Según el estudio del Pew Hispanic Center, uno de cada seis estadounidenses opina que la inmigración ilegal es un problema mayor que la inmigración legal, en tanto que cerca de una cuarta parte (22 por ciento) considera que ambas son un problema igualmente importante. La condición de ilegalidad, más que la inmigración en sí, es el principal motivo de preocupación. El mismo estudio revela la falta de acuerdos en el público estadounidense respecto a cómo tratar a los inmigrantes indocumentados que se encuentran viviendo en el país: si restringir sus derechos por estar fuera de la ley, o reconocérselos. Mientras que una franca mayoría (67 por ciento) se opone a que los indocumentados tengan acceso a la seguridad social y los servicios de salud pública que ofrecen los gobiernos estatales y locales a la población, un porcentaje mayor (71 por ciento) considera que a los hijos de estos inmigrantes debe permitírseles asistir a las escuelas públicas (Pew Research Center, 2006: 3-4). Es decir, hay una inclinación mayoritaria en favor de la aplicación selectiva y diferenciada de las políticas que restringen los derechos de quienes han violado las leyes migratorias para no hacerlas extensivas a sus hijos. 54 por ciento de los encuestados en el país, por ejemplo, rechaza las iniciativas para enmendar la Constitución con el fin de quitar la ciudadanía a los hijos de inmigrantes ilegales que nazcan en territorio estadounidense, aunque hay indicios de

que desde 2008 este sector ha disminuido. Hay una división partidista respecto a este tema: en tanto que 52 por ciento de los republicanos están en contra de otorgar el derecho a la ciudadanía a los hijos de extranjeros indocumentados, 60 por ciento de los demócratas están a favor. Es un asunto que divide fuertemente a la sociedad estadounidense, tanto por consideraciones de cultura cívica y apego a principios democráticos como la defensa y protección de los derechos humanos *vis-à-vis* el apego y cumplimiento de la ley, como por consideraciones de orden material como los costos fiscales.

Cabe hacer notar que las opiniones sobre los derechos de los inmigrantes también varían en forma significativa de acuerdo con la identidad partidista y el origen étnico de los encuestados. Tanto los ciudadanos con antecedentes familiares de inmigración reciente⁶ como los hispanos están mayoritariamente en favor de que los indocumentados tengan acceso a los servicios públicos y en contra de que sean excluidos —54 y 64 por ciento en favor, 41 y 33 por ciento en contra, respectivamente—, a la vez que se oponen mayoritariamente (66 y 74 por ciento, respectivamente) a la exclusión de los hijos de inmigrantes ilegales de las escuelas públicas. La gran mayoría de la población sin antecedentes de inmigración reciente, los blancos y los republicanos, consideran que los extranjeros ilegales no deben tener acceso a los servicios públicos (73, 76 y 80 por ciento, respectivamente), aunque en ningún caso apoyan mayoritariamente la exclusión a la educación pública de los niños indocumentados.

¿Ambiente antiinmigración o antimexicano?

Las encuestas revelan que aunque la opinión pública estadounidense está dividida respecto al trato que deben recibir los

⁶ Extranjeros que han obtenido la ciudadanía e hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos.

inmigrantes y tiende a discriminarlos en función de su estatus legal, no tiene fundamento la visión dominante en los medios de comunicación en México de que en Estados Unidos hay un ambiente mayoritariamente antimexicano. Hay evidencia de un ambiente poco favorable hacia la inmigración, al igual que una imagen menos favorable de México, pero no de un sesgo antimexicano. La mayoría del público estadounidense no concuerda con las opiniones de los sectores abiertamente xenófobos, a pesar de la presencia que tienen en los medios de comunicación, principalmente en televisión y radio.

En general, no hay indicios de un sustrato cultural antimexicano en las actitudes en contra de la inmigración en Estados Unidos. Los resultados de la encuesta *México y el mundo 2004* revelan que la opinión pública en Estados Unidos no comparte las difundidas y polémicas tesis de Samuel Huntington en favor de una política migratoria selectiva y más restrictiva frente a la inmigración mexicana. El argumento de Huntington es que debido a razones culturales y de cercanía geográfica con su lugar de origen, los inmigrantes mexicanos, a diferencia de quienes provienen de otros países, tienen enormes dificultades para integrarse a la sociedad estadounidense, por lo que representan una amenaza para la seguridad interna, el tejido social y los valores que dan cohesión a ese país. Contrariamente a esta visión, 82 por ciento de los estadounidenses tienen una opinión positiva de los inmigrantes mexicanos, pues consideran que trabajan duro. Un porcentaje menor pero aún mayoritario (54 por ciento) percibe que los mexicanos sí respetan las leyes de ese país y sólo 42 por ciento opina que aprenden a hablar inglés. Hay una percepción generalizada de que el idioma es una barrera importante (Pew Hispanic Center, 2006: 27).⁷

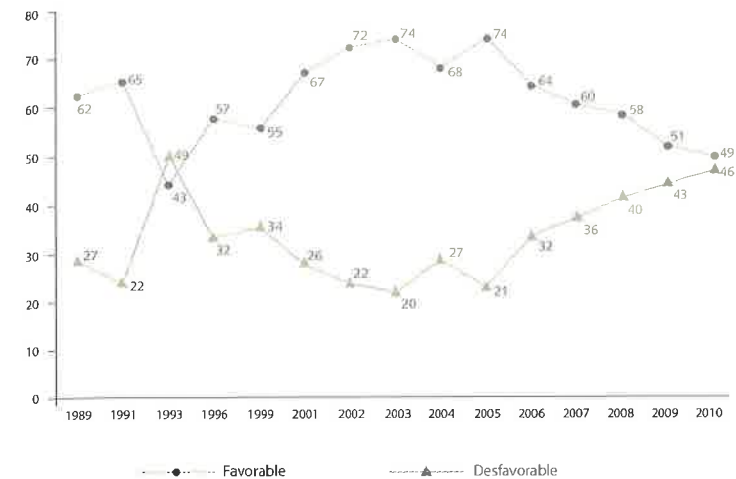
⁷ La encuesta del Pew Hispanic Center encuentra que 58 por ciento de los estadounidenses piensan que los inmigrantes no aprenden inglés con suficiente rapidez.

Resulta sorprendente la percepción mayoritaria entre la opinión pública estadounidense de que los mexicanos respetan la ley a pesar de que muchos de ellos ingresaron y residen en forma ilegal en ese país. El dato es aún más significativo si tomamos en cuenta la reciente movilización y visibilidad pública de grupos antiinmigrantes en algunos estados y el sesgo negativo de la cobertura de los medios masivos de comunicación sobre el tema migratorio que resalta la ilegalidad del fenómeno y la falta de control sobre las fronteras.

Otras encuestas arrojan evidencia en el mismo sentido. De acuerdo con el estudio del Pew Hispanic Center, “actualmente el público estadounidense ve a los inmigrantes con una mezcla de admiración y preocupación” (Pew Hispanic Center, 2006: 26). 44 por ciento del público en Estados Unidos considera que los inmigrantes recientes de países latinoamericanos y asiáticos están menos dispuestos a integrarse y adaptarse a la sociedad estadounidense que los inmigrantes europeos que llegaron a principios del siglo xx, en tanto que un porcentaje ligeramente mayor (49 por ciento) piensa que, por el contrario, su adaptabilidad es igual o mayor. Los hispanos son notablemente más proclives (40 por ciento) que los blancos (13 por ciento) a creer que los inmigrantes actuales están dispuestos a asimilarse e integrarse a los Estados Unidos.

Los datos del Pew Hispanic Center también apuntan en el sentido de una mejoría en las percepciones sobre los inmigrantes de países latinoamericanos a partir de la década de 1990. La proporción de personas en Estados Unidos que consideran que los inmigrantes latinoamericanos trabajan duro y tienen valores familiares sólidos aumentó 15 y 8 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1993 (65 y 80 por ciento) y 2006 (72 y 80 por ciento). Las opiniones y actitudes negativas tendieron a descender en el mismo periodo: la percepción de que los inmigrantes latinos contribuyen a incrementar la criminalidad cayó en 29 puntos porcentuales, de 62 por ciento en 1993 a 33 por ciento

GRÁFICA 2. Opinión favorable / desfavorable sobre México (porcentaje)



Fuente: www.gallup.com.

en 2006. Otra dato consistente con los anteriores es que una amplia mayoría (75 por ciento) de los estadounidenses tiene una buena o muy buena opinión de los hispanos.

En general, no hay evidencia de que las opiniones contrarias a la inmigración estén asociadas en forma consistente y sistemática con opiniones críticas hacia México o actitudes xenófobas hacia los mexicanos, aunque hay sectores minoritarios que comparten ambas visiones. La serie de tiempo de Gallup respecto a las percepciones de otros países indica que las opiniones favorables sobre México crecieron en forma sostenida y gradual a lo largo del periodo 1990-2005 de 49.5 a 74.3 por ciento. Sin embargo, a partir de entonces se observa un descenso a 64 por ciento en 2006 y 60 por ciento en 2007. Las encuestas *México y el mundo* también reflejan esta caída en la imagen de México en Estados Unidos, en una escala de 0 a 100, de 54 respecto a sentimientos favorables en 2004, a 47 en 2006. Es difícil valorar si

se trata de un fenómeno temporal o del inicio de una tendencia negativa. Es posible que el aumento de la violencia asociada al narcotráfico y el crimen organizado en México, principalmente en la zona fronteriza con Estados Unidos, junto con el clima de conflicto y polarización que caracterizó la elección presidencial en 2006, hayan tenido un impacto negativo sobre la imagen de México en Estados Unidos.

Identidad y migración: ¿quiénes son los emigrantes potenciales?

De acuerdo con los datos de la encuesta de 2006 del Chicago Council on Global Affairs, mientras que en Estados Unidos cerca de la mitad de la población (46 por ciento) considera que el flujo actual de inmigrantes legales a ese país debe reducirse, en México hay una proporción relativamente estable de la población que expresa su anhelo o deseo de emigrar a Estados Unidos. Según los datos de las encuestas *México y el mundo* de 2004, 2006 y 2008, un tercio de la población encuestada se iría a vivir a Estados Unidos si pudiera. En 2004 se registró casi la misma proporción (33 por ciento) de emigrantes potenciales que en 2006 (33 por ciento) y 2008 (34 por ciento), aunque ese año no se observaron diferencias significativas entre las distintas regiones del país. En cambio, en 2006 y 2008, se observó una mayor proporción de emigrantes potenciales en los estados del norte de la república (42 y 37 por ciento) que en los del sureste (30 y 25 por ciento) y el centro (31 y 35 por ciento). Estas diferencias regionales sugieren que probablemente la cercanía geográfica es un factor que afecta positivamente la intención de emigrar al norte, aunque el hecho de que en 2004 no se hubieran observado hace poco plausible que se trate de una relación estable. También es probable que otras variables como la inseguridad y la incertidumbre política en la segunda mitad de la década hayan influido en la opinión de los encuestados.

Aquí el punto importante por indagar son los factores que inciden en la intención o el deseo de irse a vivir "al otro lado". ¿Cuál es el perfil de los mexicanos que, si pudieran hacerlo, emigrarían a Estados Unidos?

De acuerdo con la información recabada por las encuestas *México y el mundo* de 2006 y 2008, se encontró que algunas variables sociodemográficas, como género, edad, educación y urbanización, parecen tener un impacto menor o distinto al esperado. Un simple análisis de estadística descriptiva de los datos muestra que más hombres (36 y 38 por ciento) que mujeres (30 por ciento para ambos años) desean emigrar, aunque la diferencia de género es más significativa en términos del rechazo a esta posibilidad. Al analizar los datos por grupos de edad, se observa que la proclividad a emigrar es notablemente más alta en los segmentos entre 29 y 40 años (37 y 35 por ciento) y el de jóvenes de 18 a 28 años (31 y 41 por ciento), que en adultos entre 41 y 60 años (30 y 33 por ciento). La proporción de personas mayores de 61 años que se irían a vivir a Estados Unidos se reduce hasta 22 por ciento en 2006 y 17 por ciento en 2008, quince puntos porcentuales menos que el grupo de edad con mayor inclinación a emigrar en 2006 (entre 29 y 40 años), y veinticinco puntos por debajo del grupo más proclive a la emigración en 2008 (los más jóvenes). La brecha generacional se ha ampliado.

En cuanto al nivel educativo, la relación no es lineal ni sistemática a lo largo del tiempo. En 2006 los datos parecían sugerir que la educación podría estar asociada con una menor preferencia por emigrar. En ese año esta correlación negativa entre educación y emigración fue más notable en el segmento con el nivel más alto de educación que en los estratos educativos intermedios. Mientras que 47 por ciento de las personas sin ninguna educación formal se iría a vivir a Estados Unidos, esta proporción era notablemente menor entre quienes terminaron la primaria (31 por ciento), ligeramente más alta entre quienes terminaron la secundaria (34 por ciento) y la preparatoria (35

por ciento), y de nuevo menor entre las personas con universidad completa (29 por ciento). En 2008, estas correlaciones no se presentaron, lo que sugiere que la relación entre la educación y la proclividad de emigrar no es sistemática, sino contingente. Contrariamente a la hipótesis de que la población rural tiene mayor proclividad a la emigración que la población urbana, en ambas mediciones se encontró una diferencia insignificante entre ambos grupos y en sentido contrario al esperado: 32 por ciento (2006) y 33 por ciento (2008) de la población rural emigraría, frente a 33 por ciento (2006) y 34 por ciento (2008) de la urbana.

Algunos de los resultados anteriores son consistentes con los hallazgos de encuestas similares, pero otros no, de forma tal que se requiere mayor investigación sobre el tema. La encuesta CIDAC⁸-Zogby de 2006 reporta que 45 por ciento de los mexicanos considera que su vida sería mejor si cruzara ilegalmente la frontera para trabajar en Estados Unidos, aunque un porcentaje ligeramente superior (47 por ciento) piensa lo contrario. El dato es interesante, particularmente por el hecho de que confirma que cerca de la mitad de los encuestados percibe que la decisión de emigrar le traería beneficios futuros aun cuando no dispusiera de documentos y tuviera que cruzar ilegalmente. Desde otro ángulo, cabe resaltar el hecho de que el porcentaje de personas que creen que emigrar mejoraría sus condiciones de vida es quince puntos más alto en las zonas rurales (55 por ciento) que en las urbanas (40 por ciento). De igual manera, conforme aumenta el nivel de educación, disminuye la percepción de que habría una mejoría en las condiciones de vida como trabajador ilegal en Estados Unidos (CIDAC-Zogby, 2006: 17).

Las predicciones que se derivan de los resultados de la encuesta CIDAC-Zogby no coinciden totalmente con el análisis del estudio CIDE. De acuerdo con los resultados de CIDAC-Zogby

(véase el cuadro 2), la relación negativa que se encontró entre urbanización, educación y emigración indicaría que a medida que en México avance el proceso de modernización, el país tendrá una población más educada y urbana, por lo que el segmento de personas dispuestas a arriesgarse a emigrar ilegalmente a Estados Unidos tenderá a reducirse. En contraste, de acuerdo con el estudio *México y el mundo* del CIDE, esta predicción no se sostiene en relación con la urbanización y la educación, sino que sólo se observaría si la mayoría de la población tuviera un grado universitario. Una hipótesis que podría ayudar a explicar los resultados tan diferentes a los que llega la encuesta de CIDAC-Zogby en comparación con los de la encuesta CIDE sobre la relación entre educación, urbanización y proclividad a emigrar es el hecho de que mientras que en la primera encuesta se introduce el elemento de cruzar ilegalmente al otro lado, en la segunda no se hace mención alguna acerca de las condiciones legales en las que se plantea la posibilidad de dejar el país y por lo tanto no recoge los posibles elementos de riesgo. En este caso, el mecanismo causal es el grado de información: las personas que viven en centros urbanos y tienen mayor escolaridad suelen estar mejor informadas respecto a los riesgos de emigrar ilegalmente que quienes viven en zonas rurales y carecen de educación.

Otra serie de variables que podrían incidir en la inclinación a emigrar a Estados Unidos son de carácter económico y se refieren al ingreso, el sector económico en el que se labora o tipo de actividad que se realiza, y las condiciones económicas a nivel nacional e individual. En términos de nivel de ingreso familiar, no se encontró un patrón de relación consistente y las diferencias en la proporción de personas que se irían a vivir a Estados Unidos en los distintos grupos de ingreso son menos amplias de lo que se hubiera esperado, pues no rebasan los once puntos porcentuales. Los dos grupos de ingreso con menor inclinación a emigrar se ubican entre 5 y 7 salarios mínimos (29 por ciento) y entre 7 y 10 salarios mínimos (27 por ciento), mientras

⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

CUADRO 2. Emigrantes potenciales

		Emigrantes potenciales			
		Sí %		No %	
		2006	2008	2006	2008
¿Si pudiera, se iría a vivir a Estados Unidos?					
Sexo					
	Hombre	36	38	55	58
	Mujer	30	30	58	67
Edad					
	18 a 28	31	41	54	54
	29 a 40	37	35	54	60
	41 a 60	30	33	61	65
	61 o más	22	17	70	82
Educación					
	Sin primaria	47	29	42	69
	Primaria completa	31	30	59	65
	Secundaria completa	34	39	51	57
	Preparatoria completa	35	37	59	59
	Universidad completa	29	33	54	65
Población					
	Urbana	33	34	57	62
	Rural	32	33	56	62
Ingreso (salarios mínimos)					
	0 a 1	32	32	60	66
	1 a 3	38	35	52	62
	3 a 5	30	39	60	56
	5 a 7	29	26	61	67
	7 a 10	27	41	63	58
	10 a 30	34	39	55	61

CUADRO 2. Emigrantes potenciales (continuación)

		Emigrantes potenciales			
		Sí %		No %	
		2006	2008	2006	2008
¿Si pudiera, se iría a vivir a Estados Unidos?					
Sector económico					
	Construcción	43	46	53	49
	Industria	41	44	48	54
	Pesca y ganadería	36	50	64	44
	Comercio	35	40	56	56
	Servicios	36	36	55	61
	Educación	27	45	56	55
	Agricultura	26	39	62	58
Identidad					
	Local	34	35	59	62
	Nacional	32	33	56	62
Tiene familiares					
	Sí	40	39	52	58
	No	25	28	64	68
Recibe remesas					
	Sí	42	49	48	46
	No	30	31	60	65

Fuente: Encuesta CIDAL-Zogby, 2006.

que quienes reciben de 1 a 3 salarios mínimos tienen la inclinación más alta (38 por ciento) seguidos por el segmento entre 10 y 30 salarios mínimos (34 por ciento), el de ingresos más bajos con menos de 1 salario mínimo (32 por ciento) y el de 3 a 5 salarios mínimos (30 por ciento). En suma, el deseo de emigrar está igualmente presente en sectores socioeconómicos distintos con ingresos bajos, medios y altos.

Donde sí se encontraron diferencias importantes fue en el sector económico y tipo de actividad. En 2006, en los sectores de la construcción y la industria se observaron los porcentajes más altos de personas que se irían a vivir a Estados Unidos si pudieran (43 y 41 por ciento), seguidos del de servicios (36 por ciento), pesca y ganadería (36 por ciento) y comercio 35 por ciento. Los porcentajes más bajos se encontraron en el sector de educación (27 por ciento) y agrícola (26 por ciento). En 2008, los sectores de construcción e industria continuaron registrando niveles altos de deseo de emigrar, pero otros sectores, como ganadería y educación, aumentaron su proclividad en forma notable. Estos datos son consistentes con los hallazgos de los estudios demográficos que apuntan hacia una diversificación de los patrones tradicionales de emigración en cuanto a región de origen y tipo de actividad.

Varios analistas consideran que la percepción que los individuos tienen de la situación económica por la que atraviesa el país puede ser un factor determinante en su deseo de arriesgarse a emigrar y buscar una mejoría en sus condiciones de vida o las de su familia en el extranjero. Aunque el argumento resulta plausible y lógico, no se encontró evidencia empírica que lo sustente. Sorprende el dato de que la proporción de emigrantes potenciales entre quienes consideran que la situación económica del país al momento de la encuesta era mejor a la del año anterior sea más alta (36 por ciento) que entre quienes pensaban que era peor (28 por ciento). Cuando la pregunta se plantea en términos de cómo perciben los individuos su propia situación económica personal en el futuro, tampoco se observan diferencias importantes en la proclividad a emigrar entre los que creen que su situación mejorará al año siguiente (35 por ciento) y quienes, por el contrario, piensan que empeorará (33 por ciento).

Es posible que, como argumentan los teóricos constructivistas, variables de carácter cultural, subjetivo y simbólico relacionadas con el sentido de pertenencia o las identidades sociales de las

personas tengan un **impacto** mayor en su nivel de anhelo o de rechazo a la idea de **abandonar** su país de origen, que consideraciones pragmáticas relacionadas con sus intereses o su bienestar material. Desde el punto de vista de la identidad nacional, se encontró que la proporción de emigrantes potenciales entre quienes se identifican primordialmente como mexicanos es muy similar a la de quienes sienten a su localidad o estado de origen como su identidad primaria: 32 por ciento (2006) y 33 por ciento (2008) en el primer grupo y 34 por ciento (2006) y 35 por ciento (2008) en el segundo expresaron su deseo de emigrar.

El factor que parece tener más peso de todos los analizados hasta ahora son las redes familiares y sociales. Alrededor de 40 por ciento de los encuestados que tiene familiares fuera del país se iría a vivir a Estados Unidos, mientras que sólo entre 25 por ciento (2006) y 28 por ciento (2008) de las personas que no tienen parientes en el extranjero lo harían. De igual manera, la inclinación a emigrar entre quienes reciben remesas es entre 12 y 18 puntos más alta (42 y 49 por ciento en 2006 y 2008, respectivamente) que entre el segmento de la población que no recibe dinero de parientes que trabajan en el extranjero. No es posible inferir generalizaciones a partir de estos datos, pero sí sugerir que las redes familiares pueden ser tanto factores de atracción para la emigración por el deseo de reunificación al núcleo social básico, como de reducción de los riesgos de aventurarse a dejar el país o la localidad de origen. De ser así, estarían asociadas simultáneamente con la identidad, la lealtad y el apego de las personas y con sus cálculos racionales de bienestar y de seguridad material individual.

En busca de un enfoque realista frente a la migración: reflexiones sobre el futuro

La principal conclusión que se deriva del análisis de los datos que arrojan los estudios de opinión es que no hay condiciones

favorables para que México y Estados Unidos lleven a cabo negociaciones bilaterales para un acuerdo amplio e integral en materia de migración. Por el contrario, en ambos países la inclinación en favor de la acción unilateral actualmente es mayor a la que había antes del último intento fallido por negociar un acuerdo migratorio en 2001. Del lado mexicano, la administración panista de Felipe Calderón ha optado por bajar el perfil del tema migratorio en la agenda de la relación con Estados Unidos y dejar de lado la iniciativa de la administración de Fox de buscar un acuerdo migratorio bilateral (Sarukhán, 2007: 29).⁹ Inclusive, ha evitado tomar posiciones públicas respecto a las distintas iniciativas para reformar las leyes migratorias en Estados Unidos. En el gobierno calderonista predomina la percepción de que el despliegue de una diplomacia pública activa para impulsar la apertura del mercado laboral binacional y la flexibilización de las leyes migratorias en Estados Unidos podrían tener efectos contraproducentes en el debate migratorio en curso en ese país, pues el equilibrio de fuerzas entre “duros” y “blandos” en materia de migración es tan delicado que cualquier declaración pública por parte de México podría desatar una reacción negativa entre los sectores conservadores más radicales.

La disyuntiva para México está entre promover la idea de un enfoque bilateral para reducir los riesgos asociados a la migración ilegal y ordenar los flujos, o apostar a que una eventual reforma integral de las leyes migratorias resulte cercana a sus preferencias. Esta última opción podría adoptar dos modalidades distintas: una pasiva y otra activa. Un enfoque pasivo consiste en mantener un bajo perfil y observar de cerca, sin tratar de influir, el desarrollo del debate político y legislativo sobre migración en Estados Unidos. La modalidad activa significa

⁹De acuerdo con el nuevo embajador de México en Estados Unidos, el primer paso para relanzar la relación bilateral es la “desmigratización” obligada de la agenda. Lo que significa evitar que siga siendo el tema central.

definir una posición explícita y articular un discurso claro para promover sus percepciones y tratar de influir activamente en el proceso de reforma de las leyes migratorias estadounidenses, evitando hacer pronunciamientos críticos que enrarezcan el ambiente político de la relación o polaricen el debate migratorio en Estados Unidos. Existe también la posibilidad de que, de no darse los acuerdos internos necesarios para definir una posición proactiva en la materia, el gobierno mexicano caiga en el inmovilismo o retome el patrón de inacción, falta de rumbo y ausencia de una política explícita que caracterizó a las décadas de 1970 y 1980.

Mientras que en Estados Unidos la población y la clase política se encuentran fuertemente divididas en torno a la cuestión migratoria, en México persisten las presiones políticas para que el gobierno asuma mayor responsabilidad sobre el tema. De acuerdo con el sondeo *México y el mundo* de 2004, un sector mayoritario de la opinión pública mexicana (54 por ciento), inclusive mayor al que encontramos en la opinión pública estadounidense (50 por ciento), considera que México tiene mayor responsabilidad que Estados Unidos en dar soluciones al problema de la emigración de mexicanos indocumentados a ese país. Los mexicanos no piensan que éste sea un problema exclusivo de Estados Unidos ni que el gobierno estadounidense tenga que hacerse cargo de la solución del problema. Si bien esta actitud refleja un sentido de responsabilidad compartida, no necesariamente apunta hacia una preferencia por la acción concertada con Estados Unidos. De hecho, puede traducirse en demandas internas para que México asuma una posición más crítica frente a las medidas de seguridad y control migratorio por parte de Estados Unidos, tome medidas más eficaces para aligerar la situación de los mexicanos del otro lado de la frontera, incremente la inversión para generar empleos en las zonas expulsoras y se pronuncie activamente en favor de una reforma integral de las leyes migratorias en ese país.

Independientemente de las decisiones y acciones que adopten los gobiernos, no hay indicios de que los flujos vayan a disminuir en el mediano plazo, pues los factores que los motivan —brecha salarial, demanda laboral, redes sociales— siguen tan dinámicos hoy como en las últimas dos décadas. Las propias dimensiones del problema obligarán a los gobiernos a tomar decisiones. El grado de politización del tema migratorio en México, tanto en el ámbito estatal como en el federal, hace poco probable que el gobierno mexicano retome la vía de la inacción. De igual manera, es improbable que Estados Unidos se sienta a la mesa a negociar un acuerdo migratorio de largo alcance con México. El escenario más factible es la acción unilateral en los dos países: México se verá obligado a articular una política migratoria más explícita, activa y coherente hacia el norte y hacia el sur, y Estados Unidos, a su vez, tendrá que dar alguna salida a los 12 millones de indocumentados que se encuentran en su territorio a través de algún tipo de reforma, parcial o general, de las leyes migratorias. ¿Significa esto que es una quimera pensar que México y Estados Unidos pueden trabajar conjuntamente para administrar y mejorar las condiciones en las que opera actualmente la migración? No necesariamente.

Varias encuestas revelan que las percepciones en favor o en contra de una eventual negociación bilateral sobre migración cambian cuando el tema se vincula con otros asuntos —energía, inversión, narcotráfico, desarrollo— de igual o mayor importancia para la población de ambos países y, por lo tanto, que es posible superar las preferencias nacionales contrapuestas en torno a la migración. La clave está en identificar lo que sería mutuamente aceptable para la opinión pública de ambos países, esto es, qué tipo de concesiones estarían dispuestos mexicanos y estadounidenses a dar a cambio de un mejor arreglo migratorio.

El sondeo de CIDAC-Zogby de 2006 midió la disposición de mexicanos y estadounidenses para negociar distintos tipos de acuerdo en materia de migración. En un caso se indagó qué

tanto apoyo tendría en uno y otro país un plan de ayuda para el desarrollo por parte de Estados Unidos a cambio de que México imponga controles a la emigración ilegal. Mientras que 57 por ciento de los estadounidenses se manifestaron de acuerdo, 53 por ciento de los mexicanos lo rechazó. El que los estadounidenses estén dispuestos a canalizar recursos para el desarrollo de México es un dato muy relevante, pues contrasta con la posición poco receptiva por parte del gobierno de Estados Unidos a las sugerencias de su contraparte mexicana de establecer fondos de compensación similares a los de la Unión Europea, con el fin de reducir las brechas de desarrollo en América del Norte. Sorprende también la oposición de los mexicanos a una iniciativa como ésta cuando tradicionalmente la posición gubernamental en México ha sido francamente favorable. En otra pregunta se planteó la disponibilidad a negociar un acuerdo distinto en el que Estados Unidos se compromete a reducir las restricciones a la inmigración a cambio de que México permita la inversión estadounidense en petróleo. Aunque la mayoría en ambos países se manifestó en desacuerdo con intercambiar petróleo por migración, nuevamente, los estadounidenses se mostraron más dispuestos a negociar (38 por ciento) que los mexicanos (20 por ciento).

Las encuestas *México y el mundo* de 2004, 2006 y 2008 incluyen preguntas similares sobre la disposición a negociar algún tipo de acuerdo migratorio cuando se vincula con otros temas altamente sensibles para la población como la seguridad, la energía y el desarrollo. Los resultados confirman la conclusión general del estudio CIDAC-Zogby en el sentido de que los mexicanos son más reticentes que los estadounidenses a negociar para cambiar los términos de la relación en materia migratoria, aunque permiten identificar algunos espacios potenciales para la cooperación. Por ejemplo, en 2004, 64 por ciento de los estadounidenses se mostró de acuerdo con otorgar mayores facilidades a los mexicanos para trabajar temporalmente en su

país a cambio de que México hiciera un mayor esfuerzo para detener el tráfico de drogas y la migración ilegal a Estados Unidos. Lo interesante es que, a diferencia de la pregunta análoga del sondeo CIDAC-Zogby, donde se encontró un rechazo por parte de los mexicanos, una vez que se introduce el tema del combate al narcotráfico como parte de la negociación, la reticencia mexicana se desvanece, al grado que 70 por ciento en 2004 y 71 por ciento en 2006 de los mexicanos aceptaría un acuerdo de este tipo. Lo que esto significa es que la manera en la que los gobiernos y los líderes presentan y plantean los problemas puede ampliar o reducir los espacios de negociación y las posibilidades de llegar a un acuerdo aceptable para ambas sociedades.

Si bien el resultado anterior indica que hay cierto margen de maniobra para construir intercambios y concesiones mutuas con el fin de modificar el actual estatus migratorio a través de una negociación bilateral, otros datos muestran que se trata de un margen estrecho. A pesar del interés de los mexicanos por el tema de la migración, según la encuesta *México y el mundo* de 2004, la mayoría (71 por ciento) no están dispuestos a permitir que se abra el sector petrolero a la inversión estadounidense a cambio de un acuerdo migratorio. Los mexicanos tampoco están dispuestos a asumir el papel de aliados militares de Estados Unidos a cambio de concesiones en materia de migración; 73 por ciento rechaza una negociación bilateral de este tipo.

De lo anterior es posible sacar tres conclusiones generales. Primero, las resistencias internas a adoptar un enfoque bilateral en materia de migración persisten mientras no haya una vinculación explícita con otros temas de la agenda. Segundo, del lado mexicano hay más resistencias que del lado estadounidense para avanzar una negociación bilateral sobre migración en la que se otorguen concesiones en áreas sensibles como energía, cooperación militar y asistencia para el desarrollo. Tercero, el combate al narcotráfico es el único punto de encuentro que per-

mitiría construir una agenda viable de negociación bilateral para avanzar acuerdos de cooperación en materia de migración.

Si, como sugieren las encuestas, los costos internos de no hacer nada son altos y los espacios para una negociación bilateral muy estrechos, la pregunta relevante es cómo articular una estrategia que permita avanzar gradualmente a través de políticas y acciones unilaterales hacia un nivel de convergencia mayor. ¿Qué estrategias podría adoptar el gobierno mexicano para contribuir a empujar una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos que por un lado contenga o neutralice la escalada de controles físicos y legales a la inmigración y, por el otro, abra lo más posible los canales legales de ingreso, estancia y trabajo para los mexicanos?

Conclusiones

Hay un profundo desfase en los términos del debate político sobre migración entre México y Estados Unidos. En Estados Unidos se percibe como un asunto de política interna, mientras que en México se entiende preferentemente como una cuestión de política exterior. La principal preocupación para Estados Unidos es la seguridad, en tanto que para México los aspectos económicos, sociales y de derechos humanos resultan prioritarios. Mientras que en la sociedad estadounidense hay una división profunda respecto a abrirse o cerrarse a la inmigración, en México existe un consenso social en favor de la libre movilidad de la mano de obra y de una frontera abierta al norte, aunque hay una gran indiferencia y ambigüedad respecto a su papel como país de inmigrantes y transmigrantes y a qué tipo de frontera se quiere en el sur.

En el mediano plazo, las respuestas unilaterales seguirán siendo más probables que las bilaterales. Los espacios para una negociación en materia migratoria están muy acotados por tres razones: primero, por la brecha de percepciones sociales y prio-

ridades gubernamentales respecto a la migración que separa a los dos países; segundo, por la escasez de posibles vínculos temáticos para llegar a acuerdos mutuamente aceptables; y tercero, por la falta de definición de una política migratoria explícita por parte de México. Hasta muy recientemente en México no se habían dado condiciones para que los actores políticos intentaran formular y enunciar en forma explícita y clara los objetivos y las estrategias en materia migratoria. En la práctica, persiste la ambigüedad y hay una falta de coherencia entre el tratamiento que se da a la emigración mexicana al norte y la manera en la que se responde a la inmigración y la transmigración desde el sur, lo que resta credibilidad a la hora de negociar con Estados Unidos. Mientras que para México es relativamente evidente lo que esperaría Estados Unidos de una negociación bilateral en materia de migración (un compromiso creíble para un control eficaz de las fronteras), para Estados Unidos la posición de México no está clara. No es evidente cuáles son los objetivos prioritarios de México (programa de trabajo temporal, regularización, financiamiento para el desarrollo de zonas expulsoras, infraestructura fronteriza) ni hasta dónde está dispuesto a conceder ni qué significa, en la práctica, su idea de responsabilidad compartida. ¿Cuál es la parte que le tocaría a México hacer: desarrollar empleos, poner obstáculos legales o físicos a la emigración, sellar la frontera sur?

Bibliografía

- Alba, Francisco. 1998. "Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.). *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*. México, D.F.: Instituto Matías Romero-ITAM, pp. 59-99.
- Aleinikoff, Alexander. 2005. "No Illusions: Paradigm Shifting on Mexican Migration to the United States in the Post-9/11

World", en *U.S.-México Policy Bulletin*. Woodrow Wilson International Center for Scholars-México Institute, núm. 5, enero.

- Allen, Jodie T. y Carroll Doherty. 2006. "What Was and Wasn't on the Public Mind... And How Opinions Changed During 2006", en *Pew Research Center Publications*, 20 de diciembre.
- Bada, Xóchitl, Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.). 2006. *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Cave, Damien. 2010. "A Generation Gap Over Immigration", en *New York Times reprints*. Nueva York, 17 de mayo.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). 2008. *Migración nacional: encuesta en vivienda. Reporte comparado de resultados de diciembre de 2007 y octubre de 2008*. México, octubre.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2004. *México y el mundo. Estudios de opinión pública y política exterior*. México. Publicación bienal, disponible en: <http://mexicoelmundo.cide.edu>.
- CIDAC-Zogby. 2006. *Cómo miramos al vecino. Reporte de la encuesta CIDAC-Zogby México-Estados Unidos*. México: CIDAC, 22 de marzo.
- Deaton, Joyce. 2008. *Charlotte: una bienvenida frustrada. Reportes sobre participación cívica de inmigrantes latinoamericanos*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, núm. 1, noviembre.
- Dunaway, Johanna, Marisa A. Abrajano y Regina P. Branton. 2007. "Agenda Setting, Public Opinion, and the Issue of Immigration Reform", en *CCIS Working Paper*, núm. 162, febrero.
- Fernández de Castro, Rafael. 2002. "La migración sobre la mesa de negociación", en Rafael Fernández de Castro (coord.).

- Cambio y continuidad en la política exterior de México*. México, D. F.: ITAM-Ariel, pp. 111-129.
- García y Griego, Manuel. 1990. "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres (coord.). *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colegio de México, pp. 87-118.
- _____. 2006. "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México: CIDE-SRE, pp. 551-580.
- González, Guadalupe, Ferran Martínez i Coma y Jorge Schiavon. 2008. *México, las Américas y el mundo 2008. Política exterior: opinión pública y líderes*. México: CIDE.
- González, Guadalupe y Susan Minushkin. 2004. *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*. México: CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- _____. 2006a. *México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*. México: CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- _____. 2006b. *México y el mundo 2006. Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*. México: CIDE-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Gutiérrez Fernández, Gerónimo. 2006. "Reflexiones sobre el debate migratorio entre México y Estados Unidos", ponencia dictada durante la inauguración del *Congreso Internacional de Migración*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 5 de octubre.
- Herrera-Lasso, Luis (coord.). 2009. *México: país de migración*. México: Porrúa.
- Keeter, Scott. 2009. "Where the Public Stands on Immigration Reform", en *Pew Research Center Publications*. Washington D. C., 23 de noviembre.
- Laglagaron, Laureen, Cristina Rodríguez, Alexa Silver y Sirithon Thanasombat. 2008. *Regulating Immigration at the State Level: Highlights from the Database of 2007 State Immigration Legislation and Methodology*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute, octubre.
- Morales, Lymari. 2009. "Americans Return to Tougher Immigration Stance", en *Gallup Poll*, Washington, D. C., 5 de agosto, disponible en: <http://www.gallup.com/poll/122057/Americans-Return-Tougher-Immigration-Stance.aspx>.
- Passel, Jeffrey S. 2005. *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*. Washington, D. C.: Pew Research Center Project, 21 de marzo.
- _____. 2006. *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S... Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center Research Report, 7 de marzo.
- Passel, Jeffrey S. y Cohn D'Vera. 2009a. *Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?* Washington, D. C.: Pew Hispanic Center Research Report, 22 de julio.
- _____. 2009b. *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center Research Report, 14 de abril.
- Pew Hispanic Center. 2006. "The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys", en *Fact Sheet*, 17 de mayo.
- _____. 2010. "Hispanics of Mexican Origin in the United States, 2008", en *Fact Sheet*, 22 de abril.
- Pew Research Center for the People and the Press, y Pew Hispanic Center. 2006. "No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary", en *Survey*, 30 de marzo.

- _____. 2010. "Energy Concerns Fall, Deficit Concerns Rise. Public's Priorities for 2010: Economy, Jobs, Terrorism", en *News Release*, 25 de enero.
- Pew Research Center Publications. 2010a. "Public's Priorities for Congress: Jobs and Energy Top Immigration", en *Congressional Connection Poll*, 18 de mayo.
- _____. 2010b. "Public Supports Arizona Immigration Law", 12 de mayo.
- Saad, Lydia. 2010. "Americans Value Both Aspects of Immigration Reform", en *Gallup Poll*. Princeton, N. J., 4 de mayo.
- Santibáñez, Jorge. 2006. "La migración internacional: la asignatura pendiente de México", en Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.). *La agenda internacional de México 2006-2012*. México: Ariel, pp. 135-146.
- Sarukhán, Arturo. 2007. "Relanzar la relación con Estados Unidos: una ruta crítica", en *Nexos*, núm. 351, marzo.
- Sniderman, Paul M., Louk Hagendoorn y Markus Prior. 2004. "Predisposing Factors and Situational Triggers: Exclusionary Reactions to Immigrant Minorities", en *American Political Science Review*, vol. 98, núm. 1, febrero.
- Suro, Roberto. 2005. *Attitudes toward Immigrants and Immigration Policy: Surveys among US Latinos and in Mexico*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center Report, 16 de agosto.
- Suro, Roberto y Gabriel Escobar. 2006. *2006 National Survey of Latinos: the Immigration Debate*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center, 13 de julio.
- Suro, Roberto, Richard Fry y Jeffrey Passel. 2005. *Hispanics and the 2004 Election: Population, Electorate and Voters*. Washington, D. C.: Pew Hispanic Center Report, 27 de junio.
- Weintraub, Sidney. 2006a. "The Immigration Debate: What We Have Learned", en *Issues in International Political Economy*. CSIS, núm. 78, junio.
- _____. 2006b. "The U.S. Style of Making Immigration Policy", en *Issues in International Political Economy*. CSIS, núm. 76, abril.
- _____. 2010. "Mexico-U.S. Non-Discussion of Migration", *Issues in International Political Economy*. Center for Strategies & International Studies (CSIS), núm. 123, disponible en: <http://csis.org/publication/issues-international-political-economy-mexico-us-non-discussion-migration-march-2010-num> [17 de marzo].

VII. La incidencia política de las comunidades migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos

Carlos Heredia Zubieta

Introducción

En el contexto de la migración de los trabajadores mexicanos a Estados Unidos, este documento presenta una visión de conjunto de sus organizaciones, de la transición que han experimentado desde la participación cívica hasta la incidencia política, y de las alianzas que para impulsar su causa han establecido en los Estados Unidos de América.

La evolución reciente del fenómeno migratorio tiene como marco de referencia tres hechos fundamentales: las amplias movilizaciones de las comunidades migrantes en favor de una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos; los cambios en la política interna estadounidense a partir de la elección de Barack Obama como presidente y de la mayoría demócrata en ambas cámaras del Capitolio; y la severa crisis financiera global que se desató a partir del otoño de 2008.

¿Quiénes son los aliados del movimiento migrante en Estados Unidos? Aun cuando su crecimiento demográfico ha llevado a la comunidad latina a ser la primera minoría, su peso electoral está por debajo de su peso demográfico. En buena medida, la capacidad de incidencia política de las comunidades migrantes mexicanas y del resto de América Latina y del Caribe está en función de sus alianzas con la propia comunidad latina

y de la suma del peso electoral de ambas. En pocas palabras, el desafío fundamental es elevar la incidencia política de las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos para equipararla con su peso demográfico.

Este texto está estructurado en cuatro secciones. La primera sección aborda un mapa del movimiento migrante hoy: quiénes son los migrantes mexicanos organizados en el territorio de Estados Unidos, dónde están y cuáles son las formas organizativas que han tomado. La segunda sección presenta a sus interlocutores y aliados. La tercera esboza los elementos fundamentales para la conformación de una agenda política progresista del movimiento migrante mexicano y latinoamericano, así como los ingredientes de una agenda ciudadana binacional. En la sección final se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Diagnóstico del movimiento migrante mexicano en Estados Unidos

Quiénes son y dónde están los migrantes mexicanos

Estados Unidos de América (EUA) es un país formado por inmigrantes. La migración es un fenómeno constante en su historia y lo seguirá siendo por algunas décadas más en virtud de su pirámide demográfica, de la necesidad de cubrir la demanda de puestos de trabajo en numerosos sectores de la actividad económica, y de la gran disparidad salarial que existe entre EUA y sus vecinos del sur, sobre todo México, Centroamérica y el Caribe.

Hace cuatro décadas, en 1970, los latinos constituían menos de 4 por ciento de la población total. En 1990 el mexicano era el grupo de migrantes más numeroso en 14 estados de la Unión Americana, y se ubicaba entre los cinco primeros lugares en 23 estados; mientras que, en 2005, era el más numeroso en 31 y se ubicaba entre los cinco primeros lugares en 43 estados.

En 2006 once estados concentraban 86 por ciento de los adultos nacidos en México: California, Texas, Arizona, Illinois, Colorado, Nuevo México, Florida, Nueva York, Nueva Jersey, Nevada y Nebraska (Pew Hispanic Center, 2006). California concentra 37 por ciento y Texas 25 por ciento de todos los mexicanos que viven en Estados Unidos. Los estados de Georgia y Carolina del Norte registran las más elevadas tasas de crecimiento en el número de migrantes mexicanos. Seguramente las cifras del censo de 2010 confirmarán estas tendencias.

Al llegar Estados Unidos a los 300 millones de habitantes en el año 2008, alrededor de 15 por ciento de sus pobladores eran hispanos, y ese porcentaje representa tanto la mayor minoría étnica —por encima de afroamericanos y de asiáticos— como el segmento de mayor crecimiento en el electorado estadounidense, de acuerdo con datos aportados por la presidenta del Consejo Nacional de La Raza (Murguía, 2008).

De los 45 millones de hispanos, casi dos tercios o alrededor de 29.3 millones son de origen mexicano; 18.2 millones son nacidos en la Unión Americana y 11.1 millones son nacidos en México. De estos últimos, alrededor de 7 millones son migrantes indocumentados, que representan 59 por ciento del total de indocumentados en Estados Unidos, según cifras del Pew Hispanic Center (Passel y Cohn, 2008).

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) de México, cada año alrededor de 450 mil mexicanos emigran a Estados Unidos y permanecen en ese país, aunque esa cifra ha disminuido a raíz del endurecimiento de los controles fronterizos y de la debilidad de la economía estadounidense a partir de la crisis desatada el otoño de 2008.

Por lo que toca a su peso electoral, entre el año 2000 y el 2008, el número de votantes latinos registrados creció en 54 por ciento y su participación en las urnas aumentó 64 por ciento. En la elección presidencial de 2003 votaron 7.5 millones de hispanos; en 2006 el número llegó a 8 millones y en 2008 al-

canzó 9.7 millones de votos. Ya en 2002 un encuestador de George W. Bush había comentado al periódico *Chicago Tribune*: “no podemos sobrevivir como partido sin conquistar un mayor porcentaje del voto hispano”.¹

En la elección presidencial de 2008 votaron 131 millones de electores, entre ellos 10 millones de los 17 millones de latinos que podían hacerlo, quienes representaron 7.4 por ciento de aquellos que emitieron su sufragio, de acuerdo con un estudio del Pew Research Center. A su vez, 67 por ciento de los electores latinos votaron por Obama, diez puntos porcentuales por encima de los sufragios por John Kerry en los comicios presidenciales de 2008. Los hispanos emitieron votos decisivos para ganarle a los republicanos estados muy disputados como Colorado, Florida, Nevada y Nuevo México (Gamboa, 2010).

Las comunidades binacionales

Aun cuando no cuente con la residencia permanente o la ciudadanía en aquel país, una buena parte de la población de origen mexicano en Estados Unidos, se considera a sí misma como binacional. Hay numerosas comunidades de la geografía mexicana que cuentan con la mitad o más de su población concentrada en localidades estadounidenses.

Para mencionar sólo algunos ejemplos del estado de Michoacán, los flujos históricos de migración han hermanado a pares de ciudades como Acuitzio del Canje y Anchorage, Alaska; Aguililla y Redwood, California; Coalcomán y Yakima, Washington; La Piedad y Waco, Texas; La Purísima y Elgin, Illinois; Paracho y Gresham, Oregon; Pátzcuaro y Sonoma, California; Turicato y Las Vegas, Nevada. Evidentemente, las localidades estadounidenses de destino son mucho más receptivas

¹ “Immigration Reform as Democratic Electoral Firewall”, en: www.dailykos.com, 14 de abril de 2010.

respecto de la situación de los trabajadores migrantes mexicanos en tanto conocen y reconocen su contribución sostenida a la prosperidad local durante décadas (Heredia y Vélez, 2008).

Adicionalmente, las familias migrantes mexicanas con frecuencia tienen un estatus migratorio mixto, por el cual puede ser que uno o dos de los padres carezcan de documentos, mientras que los hijos son nacidos en Estados Unidos. De aquí la enorme importancia de conformar una agenda dinámica que no apunte sólo a México o a Estados Unidos, sino a la realidad del movimiento migrante, que es de aquí y de allá, que se ve a sí mismo como un actor binacional o transnacional.

Muchos de los emigrantes constituyen un caso paradigmático de “migrantes transnacionales”: personas capaces de trabajar, participar políticamente o desarrollar vínculos comunitarios o religiosos en varios contextos culturales, independientemente de las fronteras políticas que dividen a sus países de origen o de adopción.²

Es notable que conforme evolucionan los mecanismos de organización de los inmigrantes de primera generación, su acción colectiva rebasa el ámbito de su comunidad de origen para abocarse a trabajar por el mejoramiento de las condiciones de vida en la sociedad receptora.

Los clubes de oriundos y su participación cívica

La población mexicana o de origen mexicano se encuentra en los 50 estados de la Unión Americana, y en cada uno de ellos

² “El transnacionalismo puede verse como lo contrario a la noción canónica de la asimilación, como proceso gradual pero irreversible de integración de los migrantes a la sociedad receptora. En vez de ello el transnacionalismo evoca la imagen de un movimiento continuo de ida y vuelta entre países de recepción y de origen, permitiéndole a los migrantes sostener una presencia en ambas sociedades y ambas culturas y explotar las oportunidades económicas y políticas creadas por tales vidas duales” (González, 2006: 183).

existe al menos una población de diez mil mexicanos (García de Alba, 2010). La gran mayoría pertenecen a ligas deportivas, asociaciones culturales o religiosas.

De acuerdo con cifras del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), los mexicanos en Estados Unidos han organizado alrededor de 1 560 clubes de oriundos y organizaciones comunitarias en ese país,³ en un movimiento que tiene gran variedad organizativa, liderazgos múltiples y vínculos diversos con migrantes y comunidades de otros países latinoamericanos.

El Programa de Atención a las Comunidades Mexicanas en el Exterior nació en 1990 y con el tiempo desembocó en lo que hoy es el IME. Éste a su vez creó un Consejo Consultivo (CCIME), integrado por una red nacional de alrededor de 130 dirigentes mexicanos en Estados Unidos y Canadá, quienes frecuentemente tienen acceso a gobernadores, legisladores y alcaldes.

Si bien la migración es competencia del ámbito federal, las asambleas y legislaturas estatales legislan y ejercen sus facultades para regular y expedir normas de aplicación en materia de acceso a la educación, salud, vivienda, y en otros ámbitos cruciales para la vida cotidiana de los migrantes mexicanos.

Por ello, a más de la presencia e incidencia en Washington, D. C., una operación de defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos debe hacerse oír de manera inteligente en Sacramento, California; en Austin, Texas; en Springfield, Illinois; en Albany, Nueva York, y en otras capitales de estados estratégicos para el movimiento migrante.

Los clubes de oriundos promueven obras materiales apoyadas por los niveles de gobierno federal, estatal y municipal a

³ Cifra tomada del *Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos* (IME, 2010), en: www.ime.gob.mx. El 98 por ciento de los mexicanos que viven en el exterior se encuentran en Estados Unidos; han registrado 93 por ciento de las 1 679 organizaciones de expatriados inscritas en el IME.

través del programa de cofinanciamiento 3 x 1 —construcción de caminos y puentes, pozos de agua, restauración de iglesias, introducción de agua potable—, así como actividades culturales y el espíritu de solidaridad en sus comunidades de origen, que permiten a los migrantes de la misma comunidad mantener vínculos con familiares y amigos. De acuerdo con el experto Manuel Orozco, la membresía en los clubes de oriundos representa para los migrantes una identidad transnacional arraigada tanto en el país de origen como en el país adoptivo (Orozco y Rouse, 2007). El profesor Orozco ha identificado cuatro criterios para evaluar la efectividad de un club de oriundos migrantes como actor del desarrollo local:

CUADRO 1. Potencial de desarrollo local de un club de oriundos

Apropiación	Correspondencia	Sustentabilidad	Reproducción
Los miembros de la comunidad participan en la toma de decisiones, en la puesta en práctica del proyecto y en su manejo una vez concluida su construcción.	Los proyectos están encaminados a satisfacer necesidades básicas; las necesidades atendidas son una prioridad del desarrollo local, y su instrumentación se lleva a cabo en coordinación con otras asociaciones.	El proyecto hace posible el cumplimiento de objetivos de desarrollo, no representa una carga o costos adicionales para la comunidad y goza de un ciclo de vida prolongado.	El proyecto podría llevarse a cabo en otras comunidades en tanto también allá habría recursos disponibles y un ambiente institucional propicio para que el proyecto original se reproduzca en otras comunidades.

Fuente: Orozco y Rouse (2007: 6).

Sin embargo, el propio Orozco señala que en América Latina sólo aproximadamente 9 por ciento de quienes envían remesas a sus comunidades de origen pertenecen a algún club de oriundos, mientras que en México únicamente 4 por ciento lo hace.

Los interlocutores del movimiento migrante mexicano en Estados Unidos

El hecho de compartir el lugar de nacimiento no necesariamente garantiza tener afinidad política. Las comunidades mexicanas y mexicano-americanas en Estados Unidos no son homogéneas ni uniformes; están atravesadas por la diversidad étnica y por la pluralidad política.

¿Quiénes son los aliados de México y del movimiento migrante en Estados Unidos? En principio, otros migrantes y las comunidades mexicano-americanas; asimismo, los alcaldes, los gobernadores y algunos organismos de la sociedad civil; de igual manera algunos legisladores estatales y federales, y también sus empleadores.

En la medida en que se habla de la migración en términos abstractos o de los “individuos ilegales” como una categoría donde lo que se destaca del trabajador migrante es su condición indocumentada, prevalece el temor a lo desconocido, el miedo a una supuesta amenaza externa a la seguridad propia. Por el contrario, el conocimiento personal del migrante y de su trabajo siempre opera en la dirección de construir un vínculo de confianza y resulta en una mayor aceptación y asimilación en la comunidad de acogida.

Los migrantes tendrán la capacidad de influir en la agenda estadounidense en tanto ellos mismos hagan valer su peso demográfico y electoral dentro del territorio, y asimismo, en la medida en que hagan alianzas exitosas con otros votantes en Estados Unidos.

Las organizaciones mexicano-americanas y latinas

Por lo que toca a las comunidades mexicano-americanas, latinas o hispanas, los migrantes mexicanos reconocen como aliados tradicionales, entre otras, a las siguientes organizaciones:

Labor Council for Latin American Advancement (LCLAA)

El Consejo Laboral para el Progreso Latino (LCLAA) agrupa a 1.7 millones de trabajadores de origen latino en Estados Unidos y Puerto Rico. Pertenece a la central sindical Federación Americana del Trabajo-Congreso del Organizaciones Industriales (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, o AFL-CIO, sus siglas en inglés). Fundado en 1972, LCLAA se propone empoderar a las comunidades latinas, apoyar los esfuerzos por alcanzar la justicia económica y social para todos los trabajadores, y promover una mayor diversidad cultural en los sitios de trabajo, más allá de razas o grupos étnicos. Su oficina nacional está en Washington, D. C., con oficinas en El Paso, Texas y San Antonio, Texas (véase: www.lclaa.org).

League of United Latin American Citizens (LULAC)

La Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (LULAC) recién cumplió 80 años el 17 de febrero de 2009. Es la más antigua y más grande organización hispana de membresía en Estados Unidos. Su propósito es el impulso a las condiciones económicas, los logros educativos, la influencia política, la salud y los derechos civiles de los estadounidenses de origen hispano. Los consulados de México se apoyan en el trabajo de los 700 consejos locales de LULAC. Héctor Flores, ex director de LULAC, fue miembro del Consejo Consultivo del IME; su actual presidenta, Rosa Rosales, ha asistido como observadora a las reuniones del CCIME. Su sede nacional está en Washington, D. C., con oficinas en El Paso y San Antonio, Texas (véase: www.lulac.org).

Mexican-American Legal Defense Fund (Maldef)

El Fondo México-Americano para la Defensa Legal y la Educación (Maldef) fue fundado en 1968 en San Antonio, Texas. Juega un papel de liderazgo en el litigio por la defensa de los intereses de la comunidad latina y en la promoción de la educa-

ción. La misión de Maldef es promover políticas públicas sanas, leyes y programas que salvaguarden los derechos civiles de 45 millones de Latinos que viven en Estados Unidos, así como empoderar a la comunidad latina. El trabajo de Maldef se concentra en empleo, educación, inmigración, acceso político, idioma y temas de equidad en torno a recursos públicos. Su sede nacional está en Los Ángeles, con oficinas en Chicago, Illinois; San Antonio, Texas; Washington, D. C.; Atlanta, Georgia, y Houston, Texas (véase: www.maldef.org).

National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC)

La Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (NALACC) busca mejorar la calidad de vida de las comunidades latinas, tanto en Estados Unidos como en sus países de origen. NALACC busca el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes, y su participación cívica y democrática, de manera que ellas puedan abogar de forma conjunta y eficaz por las políticas económicas y migratorias para alcanzar condiciones de vida digna y sustentable.

NALACC se inauguró en noviembre de 2004, representando comunidades inmigrantes de México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Colombia y la República Dominicana. Las organizaciones miembros de NALACC jugaron un papel muy activo en las multitudinarias marchas de la primavera de 2006. En mayo de 2007 NALACC convocó la Primera Cumbre de Comunidades Migrantes Latinoamericanas, donde logró reunir a más de mil líderes migrantes en Morelia, Michoacán, México. Su sede está en Chicago, Illinois (véase: www.nalacc.org).

National Association of Latino Elected Officials (NALEO)

La Asociación Nacional de Funcionarios Latinos Electos y Designados (NALEO) promueve la participación política de la comunidad latina en Estados Unidos. Más de seis mil funciona-

rios latinos, afiliados a todos los partidos políticos y en todos los niveles de gobierno están dando pruebas de liderazgo. NALEO está dedicada a la difusión de información, la formación de cuadros y la formulación de políticas públicas en temas de interés político para la comunidad latina. Su sede está en Los Ángeles, California, con oficinas en Houston, Texas, Nueva York y Washington, D. C. (véase: www.naleo.org).

National Council of La Raza (NCLR)

El Consejo Nacional de la Raza (NCLR) –la más grande organización nacional de derechos civiles y de defensa de la comunidad hispana en Estados Unidos– trabaja para mejorar las oportunidades para los estadounidenses de origen hispano. A través de su red, de cerca de 300 organizaciones comunitarias de base, NCLR llega a millones de hispanos en 41 estados, Puerto Rico y el Distrito de Columbia. NCLR lleva a cabo investigación aplicada y análisis de políticas públicas en cinco áreas: inversiones y activos, derechos civiles/migración, educación, empleo y estatus económico, y salud. Fundado en 1968, el Consejo es una organización privada, no lucrativa, no partidista, exenta de impuestos, con oficinas centrales en Washington, D.C., y opera en Atlanta, Chicago, Los Ángeles, Nueva York, Phoenix, Sacramento, San Antonio y San Juan, Puerto Rico (véase: www.nclr.org).

Southwest Voter Registration and Education Project (SVREP)

El Proyecto de Registro y Educación de Votantes del Suroeste (SVREP) tiene como misión empoderar a los latinos y a otras minorías a través del aumento de su participación en el proceso democrático estadounidense. Esto se hace por medio del fortalecimiento de la capacidad, la experiencia y las habilidades de los líderes latinos, las redes y las organizaciones, por la vía de programas que capacitan, organizan, financian, desarrollan, expanden y movilizan a los líderes latinos y a los votantes en torno a una agenda que refleja sus valores. El lema de SVREP es

“Su voto es su voz”. Su sede está en San Antonio, Texas, y tiene oficinas en Los Ángeles, California, y Miami, Florida (véase: www.svrep.org).

Asimismo, resulta crucial multiplicar los vínculos de las comunidades migrantes mexicanas dentro de los ámbitos de negocios, de la academia, del arte y la cultura, así como en los medios de comunicación de Estados Unidos. La difusión de la cultura mexicana puede ser un arma sumamente eficaz para revalorar la imagen de México y de los mexicanos en ese país.

Los actores clave en el gobierno y en el Congreso

En el gobierno del presidente Obama se ocupan del tema migratorio:

- *Casa Blanca*: el jefe de gabinete, Rahm Emanuel; la secretaria del Trabajo, Hilda Solís; el director de América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional, Dan Restrepo, y la directora de Relaciones Intergubernamentales, Cecilia Muñoz, entre otros;
- *Departamento de Seguridad Interna (DHS)*, por sus siglas en inglés): la secretaria Janet Napolitano; el comisionado de Fronteras y Protección Fronteriza, Alan Bersin; y Mariano-Florentino Cuéllar, a cargo de servicios de ciudadanía e inmigración;
- *Departamento de Estado*: la secretaria Hillary Clinton; la subsecretaria para Temas Globales, María Otero; el secretario Asistente para Población, Refugiados y Migración, Eric P. Schwartz.

Entre los gobernadores estadounidenses la situación es bastante cambiante. El gobernador demócrata Bill Richardson, de Nuevo México, ha sido el más afín a los planteamientos de las organizaciones latinas. Los gobernadores republicanos Arnold Schwarzenegger, de California, y Rick Perry, de Texas, han to-

mado posiciones en favor y también en contra de los trabajadores migrantes. La gobernadora republicana de Arizona, Janice Brewer, promulgó la ley SB-1070, tachada de racista por numerosos políticos de su propio estado.

En las asambleas estatales hay numerosos aliados del movimiento migrante, sobre todo en los estados donde hay un mayor número de trabajadores migrantes, como California y Texas.

Entre los alcaldes destaca como aliado Antonio Villaraigosa, alcalde de la ciudad de Los Ángeles, la segunda urbe más grande del país y la de mayor población mexicana. Hay, por supuesto, centenares de miembros de los gobiernos municipales y de condados que están en favor de una reforma migratoria integral, en tanto ésta redunde en una mayor competitividad de la economía local como resultado de la contribución del trabajo migrante.

En este contexto se han realizado diversas iniciativas, entre organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de migrantes, funcionarios públicos, académicos y legisladores, con el objetivo de fortalecer al sujeto migrante como un actor político y en la construcción de agendas mínimas de trabajo.

Es el Congreso de los Estados Unidos quien eventualmente decide en torno a los cambios de la legislación migratoria. En el 111º. Congreso, los legisladores clave para conocer las iniciativas al respecto son:

CUADRO 2. Legisladores clave en el Senado de Estados Unidos

Partido / Estado	Nombre y cargo	Contexto / Temas
Demócrata Nevada	Harry Reid Líder de la mayoría demócrata, va por reelección en 2010	Conoce a la comunidad mexicana de Las Vegas.
Demócrata Illinois	Richard Durbin Sublíder demócrata	Conoce a la comunidad mexicana de Chicago.
Demócrata Nueva York	Charles 'Chuck' Schumer Co-redactor de la reforma migratoria	Presidente del Subcomité Inmigración, Refugiados y Seguridad Fronteriza del Comité Judicial.
Demócrata Nueva Jersey	Robert Menéndez Único senador latino (de origen cubano)	Presentó iniciativa de fondos para desarrollo en comunidades de origen de migrantes.
Demócrata Massachusetts	John Kerry Excandidato presidencial en 2004	Presidente del Comité de Relaciones Exteriores.
Republicano Carolina del Sur	Lindsey Graham Co-redactor de la reforma migratoria	Pertenece al Comité Judicial.
Republicano Arizona	Senador John McCain Candidato presidencial en 2008	Con el senador Kennedy (+) presentó una iniciativa de reforma integral.
Republicano Arizona	John Kyl	Segundo en el mando republicano
Republicano Indiana	Richard Lugar	Vicepresidente del Comité de Relaciones Exteriores.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Senado de Estados Unidos (véase: www.senate.gov).

CUADRO 3. Legisladores clave en la Cámara de Representantes de Estados Unidos

Partido / Distrito	Nombre y cargo	Contexto / Temas
Demócrata / 8° Distrito de California, con sede en San Francisco	Nancy Pelosi Lideresa de la Mayoría Demócrata	Logró aprobación de reforma de salud. Liderazgo reconocido.
Demócrata / 28° Distrito de California, con sede en North Hollywood, Van Nuys, California	Howard Berman Presidente del Comité de Relaciones Exteriores. Voz de la comunidad judía	"Cuando Howard habla, el Congreso escucha"; conoce México.
Demócrata / 31° Distrito Los Ángeles, California	Xavier Becerra Es el latino de más alto rango en esta Cámara y en el influyente Comité de Medios y Arbitrios.	Ha propuesto fondos de desarrollo para comunidades de origen de los migrantes
Demócrata / 16° Distrito San José y Valle del Silicio, norte de California	Zoe Lofgren Presidenta del Subcomité de Ciudadanía, Refugiados, Inmigración y Seguridad Fronteriza del Comité Judicial.	Ha visitado México
Demócrata / 4° Distrito de Illinois, Chicago y Cicero.	Congresista Luis Gutiérrez	De origen puertorriqueño, coterráneo de Obama. Aliado de migrantes contra las deportaciones, es el congresista más progresista en el tema. Presentó la iniciativa CIR-ASAP en diciembre de 2009. Orador en la Cumbre de Migrantes América Latina y el Caribe en Morelia en mayo 2007.
Republicano / 5° Distrito de Iowa, Sioux City, un distrito rural.	Steve King Vicepresidente del Subcomité de Ciudadanía, Refugiados, Inmigración y Seguridad Fronteriza	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.house.gov.

Las propuestas para una reforma migratoria integral

A partir de la puesta en vigor de la “Operación Guardián” en 1994, los migrantes han estado atravesando la frontera en mayor número por regiones inhóspitas –sobre todo por el desierto, entre los estados de Sonora y Arizona– lo cual ha llevado a la cifra de migrantes mexicanos muertos a 400 por año en promedio, más de uno cada día.

La construcción de un muro fronterizo⁴ entre México y Estados Unidos, la multiplicación de las ordenanzas locales y de las redadas policiales que aterrorizan a los migrantes y sus familias contrastan marcadamente con el trato de dos países que retóricamente se llaman mutuamente “amigos”, “buenos vecinos” y “socios comerciales”.

Paradójicamente, un porcentaje significativo de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos viven en estado de sitio, viéndose forzados a moverse en la clandestinidad y en un inframundo que les niega todo derecho e impide su integración a la sociedad que se beneficia de su trabajo.

Sin embargo, a pesar de que la crisis económica desatada en el otoño de 2008 ha llevado a la tasa de desempleo casi al 10 por ciento de la fuerza de trabajo, no es probable que veamos un retorno masivo de trabajadores mexicanos a su tierra de origen. Si acaso, ha disminuido el número de migrantes que se dirigen a Estados Unidos, pero no hay evidencia de un retorno masivo de los paisanos a México. Se mencionan como factores explicativos de ello al menos cinco razones:

- Su creciente integración y asimilación a Estados Unidos;
- El abatimiento de la circularidad por el reforzamiento de la vigilancia fronteriza;
- El traslado de la familia a Estados Unidos como resultado de la pérdida de la circularidad y el consiguiente deseo de no interrumpir los estudios de los hijos;
- La certeza de que en México las cosas no están mejor que en Estados Unidos; y
- La expectativa de una reforma migratoria en el gobierno del presidente Obama.

El más reciente episodio de ordenanzas restrictivas ocurrió el 17 de abril de 2010, cuando la legislatura estatal de Arizona aprobó la iniciativa de ley SB-1070, promulgada por la gobernadora Janice Brewer cinco días después, que prejuzga sobre la situación migratoria de personas cuyo perfil racial las haga “sospechosas” y permite que las policías locales suplanten a las autoridades migratorias federales. Esta nueva ley propiciará la discriminación racial, provocará conflictos en la aplicación de la ley entre el ámbito federal y el ámbito estatal, y propiciará pleitos frívolos y politiquería, asegura *The New York Times* (2010).

Sin embargo, tanto dichas restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo y la migración, como las establecidas con posterioridad a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, pueden cambiar de manera coyuntural este flujo de personas, pero no modifican sustancialmente la demanda estructural por la fuerza de trabajo que la economía estadounidense necesita hoy y seguirá necesitando en el futuro.⁵ De aquí la necesidad de regular y codificar los flujos migratorios.

⁴La construcción de nuevos segmentos del muro en más de 600 millas de muro físico y virtual a un costo que excederá los 2 mil 400 millones de dólares se inició en la administración del presidente George W. Bush y ha continuado bajo el gobierno del presidente Obama. De hecho, si el gobierno estadounidense sostiene que este muro detendrá la emigración ilegal que ingresa por tierra, la consecuencia natural sería que dicho gobierno abriese nuevas vías a la inmigración legal.

⁵De acuerdo con la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS, por sus siglas en inglés), cien por ciento del crecimiento de la fuerza de trabajo de Estados Unidos entre 2010 y 2030 provendrá de la inmigración.

Quienes siguen de cerca este tema desde hace muchos años aseguran que, en términos muy generales, los electores estadounidenses están divididos en tres tercios en torno al debate migratorio: por una parte, quienes están en favor de la legalización de los migrantes indocumentados; por otra parte, quienes se oponen a ello rotundamente, y finalmente, un tercio se inclina por una u otra posición, dependiendo de la coyuntura económica y política y de los alcances de la reforma específica enviada al Congreso.

A pesar de que los migrantes mexicanos han avanzado considerablemente en materia de participación cívica, su participación en la vida política estadounidense sigue siendo relativamente baja si la comparamos con la magnitud de su presencia en otros ámbitos. El motivo es que una buena parte de los migrantes mexicanos son indocumentados, pero aun entre los residentes legales la tasa de naturalización es más baja que entre grupos de migrantes originarios de otros países latinoamericanos.

En 1997 fue aprobada la reforma constitucional que establece la no pérdida de la nacionalidad mexicana al adoptar otra nacionalidad; más de trece años después, sólo 21.7 por ciento de los mexicanos elegibles para naturalizarse como ciudadanos estadounidenses lo han hecho. Este porcentaje contrasta con el de 42 por ciento de naturalización entre otros grupos inmigrantes (García de Alba, 2010).

Durante su campaña electoral, el entonces candidato Barack Obama señaló en repetidas ocasiones que el sistema migratorio estadounidense estaba *roto* y que era notoriamente *disfuncional*, y se comprometió con las organizaciones hispanas y latinas a repararlo. La Casa Blanca anunció que el presidente trabajaría de manera conjunta con el senador demócrata por Nueva York, Charles Schumer, y con el senador republicano por Carolina del Sur, Lindsey Graham, para impulsar una iniciativa bipartidista.

En cualquier caso, el *establishment* político estadounidense concuerda en que cualquier iniciativa de reforma migratoria que se someta al Congreso debe cumplir al menos con cuatro requisitos:

- 1) el control de fronteras y puntos de ingreso a Estados Unidos, así como las verificaciones en los lugares de trabajo y las sanciones a empleadores que contraten indocumentados;
- 2) la regularización de los trabajadores que ya se encuentran en Estados Unidos, una vez que admitiesen haber quebrantado la ley al ingresar sin documentos y que aceptasen pagar una multa y esperar su turno detrás de quienes han estado aguardando sus visas de acuerdo con los procedimientos legales;
- 3) el establecimiento de una ruta para que los trabajadores regularizados tuviesen la opción de convertirse en residentes permanentes, y posteriormente en ciudadanos de Estados Unidos; y,
- 4) la definición de un esquema para regular los flujos futuros de trabajadores, sea bajo el mecanismo de visas para trabajadores huéspedes, trabajadores temporales o algún mecanismo similar.

De manera paralela, el representante demócrata por el cuarto distrito de Illinois con sede en la ciudad de Chicago, el puertorriqueño Luis Gutiérrez, envió a la Cámara de Representantes en diciembre de 2009 la H.R.-4321 llamada "Iniciativa de Reforma Integral de la Migración por la Seguridad y la Prosperidad de los Estados Unidos 2009" (CIR-ASAP, por sus siglas en inglés), cuyo texto, según *The New York Times* (2010), "contiene los elementos correctos para una reforma integral".

A su vez, los inmigrantes latinoamericanos han planteado al presidente Obama y al Congreso que los cambios en las leyes migratorias estadounidenses deben reflejar el valor de las comunidades migrantes para Estados Unidos, y reconocer el grado

de integración económica, política y social que han alcanzado. Señalan, asimismo, que los cambios de la legislación migratoria estadounidense deben reconocer los factores de expulsión de migrantes de sus países de origen. Hasta hoy, en buena medida la percepción prevaleciente entre numerosos dirigentes de las organizaciones migrantes latinoamericanas es que en los hechos la sociedad estadounidense les dice algo así como: “los necesitamos, pero no los queremos”.

Los dirigentes migrantes de origen latino sostienen que el borrador de la propuesta de los senadores Schumer y Graham sigue considerando a los migrantes como una carga para Estados Unidos, mientras que la propuesta de Gutiérrez sí responde a los cambios que las comunidades migrantes merecen y el país necesita, en tanto estipula las siguientes normas:⁶

- 1.- Seguridad fronteriza sin discriminación;
- 2.- Verificación transparente y no discriminatoria del empleo en los sitios de trabajo;
- 3.- Agilización de la expedición de visas para reunificación familiar, sobre todo en el caso de menores de edad;
- 4.- Legalización de los indocumentados que acepten haber quebrantado la ley por ingresar sin documentos y que paguen una multa de 500 dólares, abriendo una vía para su ciudadanía;
- 5.- Apoyo a la integración de los nuevos ciudadanos mediante becas de estudio y otros programas de asimilación a la sociedad estadounidense.

En tanto llega la prometida reforma, las redadas y deportaciones continúan, colocando a los trabajadores inmigrantes como una subclase en las sombras. *The New York Times* lo describe elo-

⁶ “Inmigrantes latinoamericanos urgen al presidente Obama y al Congreso la aprobación de cambios en la ley de inmigración de Estados Unidos que reflejen el valor de las comunidades inmigrantes para el país” (NALACC, 2010).

cuentemente: “Lo que ha estado ocurriendo durante la infinita espera de que llegue la reforma migratoria es muy feo [...] se ha desatado a la Patrulla Fronteriza (BP), a la Agencia de Control Aduanero y Migratorio (ICE) y a las agencias locales, en lo que constituye una epidemia de discriminación racial y de arrestos innecesarios” (*The New York Times*, 2010).

El endurecimiento de la legislación migratoria ha dado pie a grandes movilizaciones de las comunidades migrantes, como las ocurridas en la primavera de 2006 a lo largo y ancho de Estados Unidos, que se vieron sucedidas por muchas más, de manera tal que los mismos inmigrantes se han ido convirtiendo en el actor principal en la defensa de sus derechos.

Sin embargo, el 30 de abril de 2010 el presidente Obama descartó someter una iniciativa de reforma a consideración de los legisladores antes de la elección de mitad de periodo de noviembre de 2010, puesto que “muchos de ellos enfrentan una batalla por su reelección y además ya tienen en su plato otro gran tema, el del cambio climático” (Gamboa, 2010). No queda claro qué suerte correrá el esquema bipartidista Schumer-Graham, del cual el senador republicano se desmarcó en tanto no hubo algún colega suyo que lo secundara. Tampoco se sabe si se rescatarán parcialmente componentes clave de la reforma como la iniciativa “AgJobs”, que regularizaría a 1.2 millones de trabajadores agrícolas, o el “Dream Act”, que haría posible que los hijos de migrantes vayan a la universidad en las condiciones que se otorgan a quienes son ciudadanos.

El presidente Obama decidió por el momento no invertir su capital político en la reforma migratoria ni involucrarse personalmente como lo hizo con éxito en la reforma del sistema de salud.

En cuanto a las elecciones de mitad de periodo, que tendrán lugar el 2 de noviembre de 2010, un informe reciente⁷ identi-

⁷ Informe del grupo America’s Voice, dirigido por Frank Sharry, cit. en Thompson, 2010.

ca 40 distritos donde los hispanos podrían tener un impacto significativo en el resultado. Uno de cada cinco distritos tiene población latina que representa al menos una cuarta parte del distrito correspondiente.

Sin embargo, el incumplimiento del presidente Obama —al no enviar al Congreso su propuesta de reforma migratoria integral antes de la elección de mitad de periodo— quizá tendrá como consecuencia que muchos de los electores latinos decidan quedarse en casa en vez de ir a las urnas para apoyar a los candidatos demócratas el primer martes de noviembre de 2010, lo que en algunos casos podría facilitar el triunfo republicano.

Es difícil pronosticar cuál será la correlación de fuerzas en el Congreso número 112 a partir de enero de 2011, pero en todo caso se antoja difícil que los números sean tan favorables a la Casa Blanca como lo son hoy.

La agenda mexicana y la incidencia política del movimiento migrante

A pesar de que numerosos académicos, analistas y observadores consideran la migración como un asunto eminentemente “*interméstico*”—es decir, una combinación que suma factores internacionales con elementos domésticos o locales—, en Estados Unidos se sigue considerando un asunto interno, no negociable con gobiernos de otros países.

Estados Unidos es socio de México y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que desde 1994 codifica el flujo de capitales y de inversión. Asimismo, Washington y la Ciudad de México establecieron en 2007 la Iniciativa Mérida como un mecanismo para canalizar lo que Estados Unidos ve como *ayuda* a México en el ámbito de la seguridad y del combate al crimen organizado.

Sin embargo, en el caso de la movilidad laboral no hay negociación alguna, a pesar de que una buena parte del creci-

miento en la fuerza de trabajo de Estados Unidos proviene del influjo de trabajadores mexicanos y de que lo decidido por Estados Unidos en materia migratoria tiene enormes repercusiones en México, su socio comercial. Aun cuando en buena medida sus mercados laborales se encuentran integrados en los hechos, parecería que para ambas capitales es más importante codificar los flujos de mercancías que el tránsito de personas.

La posición del gobierno de México frente a la migración

Durante años, la política oficial del gobierno mexicano parece haber tolerado a la emigración como válvula de escape a las presiones económicas y sociales. La indiferencia o la indolencia nacional hacia la emigración dan el contorno a una especie de consigna dirigida hacia los que se fueron: “envíen más dinero el próximo año”.

Apenas en el año 2006 México reformó su Ley de Población para despenalizar la migración indocumentada en su propio territorio, algo que hemos exigido a nuestro vecino del norte desde hace décadas.

Los intentos de utilizar a las comunidades mexicano-americanas que viven en Estados Unidos como correa de transmisión de los intereses mexicanos en ese país han tenido muy poca fortuna. No puede dejarse de lado el hecho de que la mayoría de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos se ven a sí mismos como exiliados económicos de un país, el suyo propio, que no les otorgó la oportunidad de una vida digna y que los forzó a abandonar su tierra para ganarse la vida en una tierra extraña.

Al inicio del gobierno del presidente Calderón, en diciembre de 2006, se hizo explícita su intención de *desmigratizar* la agenda bilateral. Ello dio pie a que los vínculos entre los dos gobiernos se volvieran monotemáticos, centrados en el tema de la seguridad, y dentro de ésta, del combate al crimen organizado, objetivo al que apunta la Iniciativa Mérida.

Es necesario rectificar este equívoco, de manera que la Secretaría de Relaciones Exteriores despliegue la valiosa labor que realizan los 52 consulados mexicanos en Estados Unidos, como expresa el ex candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas:

La defensa de los derechos de los migrantes mexicanos, que ya enfrentan un sinnúmero de amenazas en Estados Unidos, a las que se suman ahora las que surgen de la ley SB-1070, será más efectiva si la actitud del gobierno mexicano no es sólo reactiva a los eventuales efectos directos derivados de la entrada en vigor de esa ley arbitraria y represiva, sino planteando una solución de fondo, con una visión integral de la problemática socioeconómica existente en la porción norte del continente, que se promueva con todo vigor y decisión, como parte de la política bilateral y trilateral, en los medios oficiales y civiles de los países con los que estamos asociados en el TLCAN (Cárdenas Solórzano, 2010).

Adicionalmente, dichas acciones deben complementarse con acciones que organismos de la sociedad civil puedan tomar en sus manos. Es preciso fomentar en México la conciencia colectiva de la importancia del fenómeno migratorio en la vida de todos los mexicanos.

La construcción de una agenda de incidencia en Estados Unidos

El desafío fundamental para México es equiparar la incidencia política de las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos con su peso demográfico. Históricamente y al día de hoy su capacidad de incidencia se encuentra muy a la zaga de su gravitación poblacional.

Como se ha mencionado, la población de origen cubano, asentada fundamentalmente en el sur de la Florida (que favore-

ce mayoritariamente al Partido Republicano) y en áreas localizadas de Nueva Jersey (que favorece mayoritariamente al Partido Demócrata), tiene una influencia político-electoral que excede con mucho a su peso demográfico.

Guardadas las grandes diferencias en el contexto de cada grupo de población, lo mismo cabe apuntar sobre la población de origen judío en el estado de Nueva York, que tiene una incidencia importantísima en la política y en la asignación de recursos en el Congreso de los Estados Unidos.⁸

Ambos grupos de población han sabido identificar las fibras sensibles en el imaginario político de la población estadounidense y conformar grupos de presión extremadamente eficaces, que operan de manera estratégica en el corazón de las instituciones políticas y en la gerencia del poder en Washington, D. C. y en centros financieros y de negocios en Estados Unidos.

La imagen y las percepciones acerca de México en Estados Unidos han estado dominadas por el discurso xenofóbico de comentaristas como Lou Dobbs, Bill O'Reilly y Rush Limbaugh, que invariablemente describen a México como estado fallido y a los migrantes mexicanos como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Es preciso articular una nueva narrativa sobre contribución positiva de la inmigración, identificando los cauces de incidencia según las reglas del juego político en ese país, acumulando fuerzas y recursos en las acciones que tengan mayor eficacia, y avanzando en la conformación de una masa crítica de votos que permita incidir en el proceso político y electoral estadounidense.

⁸ La Secretaría de Relaciones Exteriores ha puesto a disposición de las organizaciones que trabajan con migrantes la información relativa a los seminarios de liderazgo que el IME, a través de la red consular, ha realizado con el *American Jewish Committee* en Estados Unidos.

Conclusiones y propuestas

En apretada síntesis de lo aquí expuesto, planteo las siguientes propuestas en lo que toca a alianzas e incidencia política de los migrantes mexicanos:

- *Propuesta 1:* Realizar por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores un mapeo de la ubicación de los migrantes mexicanos en los 50 estados de la Unión Americana, por jurisdicción consular y distrito electoral.
- *Propuesta 2:* Difundir los estudios e investigaciones que dan cuenta de la contribución y del valor de los migrantes mexicanos para la prosperidad de las empresas y de la economía local en cada ciudad y región de Estados Unidos, demostrando que se trata de un efecto neto positivo en el ámbito fiscal y en el desarrollo económico en general.
- *Propuesta 3:* Exponer las ganancias netas que las tesorerías de los estados de la Unión Americana registrarían con la regularización de los trabajadores inmigrantes, por la vía del incremento en el pago de impuestos a medida que su salario y consecuentemente su capacidad tributaria aumentan como resultado de su estancia legal en el país (Immigration Policy, 2010 a; 2010 b).
- *Propuesta 4:* Ubicar la migración en el terreno económico y laboral, en vez del ámbito policíaco y criminal. Se debe propiciar que los migrantes se registren, rindan cuentas y paguen impuestos al Servicio de Impuestos Internos (IRS, por sus siglas en inglés), en vez de permanecer en las sombras obligados por el clima de temor e intimidación hoy vigente.
- *Propuesta 5:* Apoyar un programa binacional de trabajadores temporales que incremente el número de visas (no atadas a un trabajo específico), vele por los derechos humanos y garantice que los trabajadores regresen a México después de transcurrido cierto tiempo. Ambos gobiernos participarían en su diseño, administración, supervisión y evaluación.

• *Propuesta 6:* Promover que los compatriotas elegibles para adoptar la ciudadanía estadounidense lo hagan, insistiendo en que no pierden su nacionalidad mexicana y sí aumentan su capacidad de integrarse a las comunidades donde viven, con los derechos y obligaciones que ello implica.

• *Propuesta 7:* Propiciar, junto con organismos civiles estadounidenses, la creación de un grupo de trabajo binacional integrado por empresarios, trabajadores, economistas y demógrafos, que explore de manera conjunta las tendencias de la educación, la demografía y la fuerza de trabajo en ambos países para los siguientes treinta años, para aprovechar mejor las sinergias, las interdependencias y las complementariedades.

• *Propuesta 8:* Vincular la política comercial mexicana con las políticas que sigan los estados de la Unión Americana respecto a los migrantes mexicanos, reduciendo al mínimo las compras a compañías localizadas en estados que aprueben legislación discriminatoria contra migrantes.

• *Propuesta 9:* Identificar los intereses comunes de los migrantes mexicanos con las organizaciones históricas de las comunidades mexicano-americanas, así como con las organizaciones latinas, para incrementar su capacidad de incidencia político-electoral en cada estado, condado y distrito.

• *Propuesta 10:* Incrementar el número de becas ofrecidas a hijos de migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos para que vengan a México a conocer de primera mano el país de sus antepasados. Ellos se convertirán en los mejores embajadores de México ante Estados Unidos.

• *Propuesta 11:* Establecer un seguro médico binacional que amplíe el acceso de los migrantes y sus familias a los servicios de salud, así como el acuerdo de totalización de beneficios del seguro social que permitiría a los trabajadores mexicanos que cotizan en Estados Unidos cobrar sus pensiones en México.

. *Propuesta 12*: Extender la cobertura del “Medicare” de Estados Unidos a jubilados y pensionados de ese país residentes en México.⁹

. *Propuesta 13*: Insistir en el carácter *interméstico* de la migración, subrayando que no puede haber una solución unilateral desde Estados Unidos a un problema que involucra a ciudadanos de otros países.

. *Propuesta 14*: Explorar alianzas con los gobiernos de Centroamérica y del Caribe, en países como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Colombia para articular una posición común ante Estados Unidos.

. *Propuesta 15*: Promover, a través de diputados federales y senadores al Congreso de la Unión, que a su vez ellos impulsen una Iniciativa Marco para Migración y Desarrollo en las Américas, como la adoptada por la Cumbre Latinoamericana de Migrantes (véase: www.cumbredemigrantes.org).

. *Propuesta 16*: Defender los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos ante la Organización de las Naciones Unidas, ante otras instancias multilaterales y ante las cortes internacionales, agotando los recursos que proveen los tratados y convenciones de los que México es signatario.

Asimismo, es preciso impulsar las siguientes propuestas dentro de México:

. *Propuesta 17*: Fortalecer los clubes de oriundos, las federaciones y los núcleos organizativos mexicanos en Estados Unidos mediante la asignación de mayores recursos presupuestarios federales y estatales de apoyo.

. *Propuesta 18*: Invertir en la preparación y capacitación de los trabajadores migrantes mexicanos, tanto dentro del territorio nacional como en sus principales comunidades de destino, con

⁹ El Medicare es un programa de seguridad social administrado por el Gobierno de Estados Unidos, que da cobertura de seguro de salud a personas mayores de 65 años. (véase: www.medicare.gov [30 de marzo de 2010]).

el fin de certificar sus conocimientos de inglés y sus habilidades en oficios que les permitan una inserción en el mercado laboral en ocupaciones mejor remuneradas.

. *Propuesta 19*: Actualizar el documento “México frente al fenómeno migratorio”, hecho público en octubre de 2005, para adaptarlo a las nuevas condiciones y para poner al día los compromisos del Ejecutivo y del Senado de la República con las comunidades migrantes mexicanas.

. *Propuesta 20*: Impulsar una política migratoria mexicana que haga realidad la descriminalización de la migración de nacionales y extranjeros. El Instituto Nacional de Migración (INAMI) debe hacer pública su iniciativa de Ley General de Migración, para enriquecerla con las aportaciones de diversos actores sociales.

. *Propuesta 21*: Ampliar en el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales las vías de instrumentación del derecho al voto de los mexicanos en el exterior, para hacer efectivo el reconocimiento de los derechos políticos plenos de los migrantes mexicanos.

. *Propuesta 22*: Debatir en el Congreso de la Unión qué fichas de negociación usaríamos de cara a un potencial acuerdo migratorio con Estados Unidos.

. *Propuesta 23*: Facilitar el retorno al país de los migrantes mexicanos que deseen hacerlo, con programas de fomento de empleo y de vivienda en sus comunidades de origen, que incentiven su reinserción.

. *Propuesta 24*: Promover el reconocimiento de la contribución del trabajo migrante al desarrollo, tanto en los países de envío como en los países receptores, en el marco del Foro Global de Migración y Desarrollo a realizarse en Puerto Vallarta, Jalisco, en noviembre de 2010.

. *Propuesta 25*: Impulsar la construcción de infraestructura física, social e institucional en el sur de México —con fondos aportados por Estados Unidos, Canadá y México— para contrarrestar los incentivos a la emigración, impulsar la cohesión eco-

nómica y social, y abatir la brecha del desarrollo dentro del país y entre México y sus socios de América del Norte.

• *Propuesta 26*: Propiciar el conocimiento mutuo y la suma de fuerzas de las organizaciones migrantes mexicanas con los organismos de la sociedad civil en México como cámaras empresariales, iglesias, ONG y fundaciones.

En resumen, a pesar de la declinación del crecimiento demográfico y del envejecimiento de la población al punto de que México ya no tendrá excedentes de mano de obra hacia 2025, la migración a Estados Unidos va a continuar por razones históricas, culturales y de reunificación familiar. México debe impulsar políticas públicas que dejen de considerar la migración como válvula de escape y auspicien una estrategia de empleo, desarrollo local e inclusión social en las regiones expulsoras de migrantes.

A final de cuentas, la imbricación entre México y Estados Unidos se sigue dando de manera cotidiana en los ámbitos económico, social, cultural y familiar, por lo cual es absolutamente estratégico que los mexicanos articulemos dentro de México y en Estados Unidos una visión inteligente del futuro de la integración entre nuestras dos sociedades.

Bibliografía

- Alianza Nacional de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas (NALACC). 2010. Boletín de prensa, en: www.nalacc.org, 21 de marzo.
- Ayón, David. 2009. *Mobilizing Latino Immigrant Integration: from IRCA to the Ya es Hora Citizen Campaign, 1987-2007*. Washington, D. C.: Mexico Institute, Wilson Center.
- “Arizona Goes over the Edge”. 2010, en *The New York Times*, 17 de abril.
- Bada, Xóchitl, Jonathan Fox y Andrew Selee. 2006. *Al fin visi-*

bles: la presencia cívica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Washington, D. C.: Mexico Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. 2010. “Respuesta a la ley SB1070 de Arizona”, en *La Jornada*, 26 de abril.
- Figueras, Enrique. 2007. *Iniciativa marco sobre migración y desarrollo sustentable para las Américas*, en la Cumbre de Migrantes de América Latina y el Caribe en Morelia, en: www.iniciativaciudadana.org.mx.
- García de Alba Zepeda, Carlos. 2010. *El Instituto de los Mexicanos en el Exterior: pasado, presente y futuro en la relación de México con sus comunidades en el exterior*. México, D. F.: presentación audiovisual al Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en: www.ime.gob.mx [16 de abril].
- García-Verdú, Rodrigo. 2008. “El costo económico de la migración mexicana hacia Estados Unidos, 1980-2005”, en *Este País*, núm. 212, México.
- Gamboa, Suzanne. 2010. “Obama takes Immigration Reform Off Agenda”, en *The Washington Post*, 30 de abril.
- González Gutiérrez, Carlos. 2006. *Relaciones Estado-díaspóra*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)-Instituto de los Mexicanos en el Extranjero (IME), p. 183.
- Heredia Zubieta, Carlos y Paola Vélez Sánchez. 2008. *Michoacán en la globalidad: Memoria Institucional de Asuntos Internacionales 2002-2008*. Morelia: Gobierno del Estado de Michoacán.
- Heredia Zubieta, Carlos. 2009. “Las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales: el caso del Estado de Michoacán en México”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 1, enero-marzo, México.
- _____. 2009. “Mapa político de las alianzas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y en México”, en *Una vida en dos culturas: la construcción de alianzas por los migrantes mexicanos en Estados Unidos y en México*. México: Iniciativa Ciu-

- dadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C., en: www.iniciativaciudadana.org.mx.
- Immigration Policy Center. American Immigration Council. 2010a. "Assessing the Economic Impact of Immigration at the State and Local Level: States find Immigrants contribute more to state and local coffers than they take out", en: www.immigrationpolicy.org [13 de abril].
- _____. 2010b. "The Fiscal Bottom Line on Immigration Reform: The Costs of Enforcement-Only and the Benefits of Comprehensive Reform", en: www.immigrationpolicy.org, 13 de abril.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). 2010. *Directorio de organizaciones y clubes de oriundos*, en: www.ime.gob.mx [30 de marzo].
- Jordan, Miriam. 2009. "As U.S. Job Opportunities Fade, More Mexicans Look Homeward", en *The Wall Street Journal*, 13 de febrero.
- Massey, Douglas S., Jorge Durand y Nolan J. Malone. 2009. *Detrás de la trama de las políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura-Universidad Autónoma de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa.
- Murguía, Janet. 2008. "El futuro de Estados Unidos es de los latinos", en *El Universal*, 28 de marzo.
- Orozco, Manuel y Rebecca Rouse. 2007. "Migrant Hometown Associations and Opportunities for Development: A Global Perspective", en *Migration Information Source*, Washington, D. C.: Migration Policy Institute, en: www.migrationpolicy.org, febrero.
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn. 2008. "Trends in Unauthorized Immigration – Undocumented Inflow now Trails Legal Inflow", en: www.pewhispanic.org/files/reports/94.pdf [30 de marzo de 2010].
- Pew Hispanic Center, 2006, "Survey of Mexicans Living in the US on Absentee Voting in Mexican Elections", 22 de febrero.
- The New York Times*. 2010. "Reform on Ice", 2 de marzo.

- Thompson, Krissah. 2010. "Latino Voters will be a Force in Midterm Elections", en *The Washington Post*, 8 de febrero.
- Vertovec, Steven. 2005. "The Political Importance of Diasporas", en *Migration Information Source*. Washington, D. C.: Migration Policy Institute, disponible en: www.migrationpolicy.org [junio].
- Washington Office on Latin America (WOLA). 2008. *Forging New Ties: A Fresh Approach to U.S. Policy in Latin America*, noviembre.
- Woodrow Wilson International Center for Scholars: *Mexico Portal on Migration and Migrants*, disponible en: www.wilsoncenter.org, Washington, D. C.: Mexico Institute.
- _____. 2009. "De lo local a lo nacional: desafíos y oportunidades para los inmigrantes latinoamericanos en el contexto de la capital de la nación", Serie sobre participación cívica de los inmigrantes latinos, Washington, D. C.: Mexico Institute.
- Wucker, Michele. 2006. *Lockout: Why America Keeps Getting Immigration Wrong when our Prosperity Depends on Getting it Right*. Nueva York: Public Affairs-Perseus Books Group.

VIII. La autoselección educativa de los emigrantes mexicanos a Estados Unidos (1990-2004)

Alfredo Cuecuecha, Ana González y Carla Pederzini

Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar estimaciones del perfil educativo de los emigrantes mexicanos a Estados Unidos y compararlo con el perfil educativo de los mexicanos que residen en México, así como estudiar la evolución de dicho perfil durante las décadas recientes. Para ello utilizamos datos de los censos de México y Estados Unidos de 1990 y 2000, así como la Encuesta Nacional de Empleo en México (ENE), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y su equivalente en Estados Unidos, la Current Population Survey (CPS), de 2001 a 2008.

Esta comparación es importante tanto para entender las causas que explican la emigración de mexicanos a Estados Unidos, como para entender sus efectos sobre el desarrollo económico y social de México, así como para la economía de Estados Unidos.

La autoselección de los mexicanos que migran a Estados Unidos ha sido un tema ampliamente estudiado desde la década de 1980. Se han desarrollado diversas teorías para tratar de entender el que los mexicanos en Estados Unidos tengan un nivel educativo menor al de la población de Estados Unidos (Borjas, 1987); así como para tratar de explicar la aparente pa-

radoja causada por el hecho de que los emigrantes mexicanos en Estados Unidos tienen un nivel de educación promedio por encima del promedio de los mexicanos que viven en México (Chiquiar y Hanson, 2005). Estas teorías han tenido que evolucionar comenzando por planteamientos basados exclusivamente en diferencias salariales (Sjaastad, 1962) o en la distribución salarial (Borjas, 1987), planteamientos que estudian los costos migratorios (Chiquiar y Hanson, 2005; Cuecuecha, 2008) hasta llegar a planteamientos que hacen mención a las redes sociales migratorias (Massey y Espinosa, 1997), las restricciones crediticias (Taylor, 1986) y la interacción dinámica de las redes sociales y las restricciones crediticias (Mckenzie y Rapoport, 2007).

Sin embargo, las teorías que se han desarrollado no siempre pueden explicar el fenómeno migratorio de México a Estados Unidos, pues los estudios empíricos hechos hasta la fecha encuentran en ocasiones selección negativa (Borjas, 1987; Taylor, 1986; Orrenius, 1999; Ibararán y Lubotsky, 2007; Fernández-Huertas, 2008; Kaestner y Malamud, 2010) y en otras, selección intermedia o positiva (Chiquiar y Hanson, 2005; Mishra, 2005; Cuecuecha, 2008; Lowell, Passel y Pederzini, 2008; Lowell y Pederzini, 2010).

Nuestros resultados muestran que existen dos tipos de migración en México. La primera es para individuos con educación que va de cero años a universidad terminada, la segunda es la migración de personas con educación mayor a 17 años. Los niveles de migración y los cambios en la migración a lo largo del tiempo, sin embargo, demuestran la complejidad del fenómeno migratorio, su dinamismo en el tiempo y la necesidad de mayores estudios que permitan entender los cambios del fenómeno migratorio a lo largo del tiempo.

El resto del artículo se divide de la siguiente manera: la segunda parte muestra nuestra revisión de los artículos teóricos que existen sobre el estudio de la selectividad de emigrantes en

características observables, la tercera parte muestra los estudios empíricos que se han hecho sobre el tema. La cuarta parte del artículo describe las diferentes bases de datos utilizadas en el estudio. La quinta parte presenta nuestros resultados. La sexta parte del estudio presenta las conclusiones.

Consideraciones teóricas

El perfil educativo de los emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos se puede explicar desde distintos marcos teóricos que han abordado el tema de los determinantes de la emigración. Las primeras teorías neoclásicas de emigración afirman que ésta sigue fundamentalmente los diferenciales salariales entre países (Sjaastad, 1962). De acuerdo con esta teoría, si el diferencial salarial entre Estados Unidos y México fuera creciente en la educación, deberíamos esperar que las personas más educadas de México migraran a Estados Unidos (Chiswick, 1986). Por el contrario, si el diferencial salarial entre Estados Unidos y México fuera decreciente en la educación, se esperaría que las personas menos educadas migraran a Estados Unidos. El rol de los costos de migrar se consideraba secundario, pues se pensaba que eran proporcionales a las diferencias salariales (Borjas, 1987).¹

De acuerdo con Chiquiar y Hanson (2005), los costos de migrar disminuyen al aumentar el nivel de educación y esto puede generar selección positiva en las características observa-

¹ Esta teoría también tiene implicaciones sobre la selección de los migrantes en características no observables. De acuerdo con esta teoría, los países con mayor desigualdad salarial que Estados Unidos enviarían hacia ese país a personas provenientes de la parte baja de la distribución salarial del país expulsor, mientras que países con menor desigualdad salarial a la de Estados Unidos enviarían a personas provenientes de la parte alta de la distribución salarial (Borjas, 1987). Una implicación de esta teoría es que un país como México envía a Estados Unidos personas negativamente seleccionadas en características no observables, pues México tiene mayor desigualdad salarial que Estados Unidos.

bles de las personas que migran a Estados Unidos.² Cuecuecha (2008) plantea que los costos de migrar están relacionados con los costos de oportunidad que las personas enfrentan tanto en México como en Estados Unidos. Este costo de oportunidad se explica por la ayuda que los individuos reciben de sus familias cuando enfrentan un impacto adverso, tal como el desempleo. La ayuda familiar, sin embargo, es un mecanismo al que recurren en mayor medida las personas menos educadas debido a que sus posibilidades de sobrevivir de manera autónoma son más limitadas.

La siguiente teoría que explica el comportamiento del perfil educativo de los migrantes mexicanos en Estados Unidos se basa en la teoría de las redes sociales migratorias y la teoría de las restricciones crediticias aplicadas a la migración, también denominada nueva economía de la migración. La teoría de las redes sociales migratorias plantea que los diferenciales salariales no son la única causa de la emigración. De acuerdo con esta teoría, las redes sociales migratorias explican en gran medida la migración mediante un proceso de causación acumulada (Massey y Espinosa, 1997). Una implicación de esta teoría es que la migración puede explicarse por accidentes históricos que provocan la migración de un determinado grupo de personas, lo cual inicia el proceso de causación acumulada (Faist, 2000). De acuerdo con la nueva economía de la migración (Taylor, 1986), la migración es una estrategia utilizada para escapar a las restricciones crediticias, pudiendo en ocasiones no seguir los diferenciales salariales, sino la lógica de la reducción a la exposición al riesgo que las familias enfrentan en sus ingresos. Mackenzie y Rapoport (2007), combinando estas dos teorías, explican que al ser la migración costosa y no existir un mercado de crédito

² La teoría de estos autores también tiene implicaciones para la selección en características no observables. Ellos afirman que hay selección positiva en características no observables.

para pagar dichos costos, las personas que primero migran en las comunidades deben ser personas que puedan afrontar los gastos de la migración y, por lo tanto, seleccionados positivamente en características observables como la educación. Una vez que ellos migran, ayudan a miembros de su red social en las comunidades de origen, con lo cual la migración es factible para personas con menores recursos y posiblemente con menores niveles de educación. De esta manera, el perfil educativo de los migrantes mexicanos es dinámico y cambia con el desarrollo de las redes migrantes en México.

Estudios empíricos

Numerosos estudios se han hecho sobre el tema de la selección en características observables, y en particular en la selección en características educativas. Los estudios pueden clasificarse de acuerdo con sus resultados. Los estudios que han encontrado selección negativa son:

1. Utilizando datos del censo de Estados Unidos de 1970 y 1980, Borjas (1987) afirmó que la selección de mexicanos en Estados Unidos era negativa. Los mexicanos se caracterizan por tener un nivel educativo menor al del promedio en Estados Unidos. Éste fue uno de los elementos que le llevó a concluir que los mexicanos en Estados Unidos podían representar una carga para el sistema económico norteamericano.
2. Usando datos de encuestas rurales, Taylor (1986) encuentra que existe selección positiva en la emigración del campo a las ciudades mexicanas y selección negativa en la emigración del campo mexicano a Estados Unidos.
3. Orrenius (1999), utilizando datos del Mexican Migration Project, encuentra que el grupo con mayor probabilidad de migrar a Estados Unidos es el grupo de menos de 6 años de educación.

4. Ibararán y Lubotsky (2007) usan datos del censo de México del año 2000 que incluye el suplemento de migrantes mexicanos y concluyen que existe selección negativa. Para estos autores, los resultados de selección positiva se debe al subconteo de mexicanos en Estados Unidos.
5. Fernández-Huertas (2008) utiliza datos longitudinales de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 2000 a 2004, en donde ubica a los emigrantes mexicanos en el interior de los hogares, y encuentra evidencia de una selección negativa tanto en características observables como no observables.
6. Malamud y Kaestner (2010) utilizan datos longitudinales de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida en los Hogares (ENNVH), que reúne información detallada sobre migrantes mexicanos hacia Estados Unidos que migraron entre 2002 y 2006, y encuentran evidencia de una selección positiva en características observables, y no encuentran evidencia de selección en características no observables. Sin embargo, los autores concluyen que esta selección positiva sólo se mantiene si se omiten los costos de migración. Una vez que incluyen variables que aproximen los costos, la evidencia de selección positiva desaparece y afirman que si se incluyeran variables más precisas sobre los costos de migración la auto-selección sería negativa.

Los estudios que han encontrado selección positiva o intermedia son:

1. Con base en datos de los censos de Estados Unidos y México para los años 1990 y 2000, Chiquiar y Hanson (2005) mostraron que el promedio de educación de los mexicanos en Estados Unidos es mayor al promedio de educación en México. Ellos concluyen que existe selección positiva de migrantes mexicanos.
2. Con base en datos de los censos, Mirshra (2005) encuentra

evidencia de selección positiva. Su conclusión es que la migración de mexicanos aumenta los salarios de los más educados en México.

3. Cuecuecha (2008), usando datos del CPS y de la ENIGH para 1994, encuentra selección intermedia.
4. Lowell, Passel y Pederzini (2008) utilizan datos de los censos de ambos países para el 2000 y concluyen que la tasa de migración es creciente entre los niveles educativos bajos (primaria a preparatoria), muy reducida para los que tienen estudios de licenciatura y mayor a la de otros grupos para la población con posgrado, especialmente para las mujeres.

Datos

En este estudio se utilizarán dos tipos de datos. Los primeros se basan en muestras de los censos de Estados Unidos y México y los segundos en muestras de encuestas representativas a nivel nacional. A continuación explicamos las bases de datos utilizadas.

En primer lugar, se utilizan las muestras públicas de los censos de México para los años 1990 y 2000. Se utilizan todas las observaciones para individuos entre 24 y 45 años para el año de 1990 y las observaciones para individuos entre 34 y 55 años para 2000. El objetivo es tener en ambas muestras a todos los individuos nacidos entre 1945 y 1966.

También se utilizan los datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) para los años de 2001 a 2004 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2005 a 2008. Se trata de encuestas continuas representativas a nivel nacional y de cada entidad federativa, que buscan dar cuenta de la ocupación en México y que, por lo tanto, captan de manera detallada las características demográficas de cada uno de los miembros del hogar, entre ellas las que se refieren a los logros educativos. En cada una de estas encuestas se incluye a los individuos nacidos entre 1945 y 1966.

Para los mexicanos en Estados Unidos, se utilizan las muestras públicas de los censos de Estados Unidos para los años 1990 y 2000. En este caso, se crea una variable para determinar la edad de los individuos al momento de entrar en Estados Unidos. Esta variable es muy importante, pues los individuos que entraron en Estados Unidos antes de los 17 años pueden haber adquirido su educación en Estados Unidos, para los niveles bajos de educación. Se explica la construcción de la variable de edad de entrada en Estados Unidos en el apéndice. Al igual que para el caso de México sólo se considera a individuos nacidos entre 1945 y 1966.

La muestra utilizada para el análisis de 2001 a 2008 sobre mexicanos en Estados Unidos fue obtenida de datos de la Encuesta Anual Demográfica de la Current Population Survey (CPS), ampliados y ajustados por Jeffrey S. Passel, del Pew Research Center. Los ajustes en las bases de datos contrarrestan el efecto del subconteo de mexicanos en Estados Unidos, existente en las encuestas del Census Bureau, que se estima entre 10 y 15 por ciento (Passel, 2004, 2005a, 2005b; Passel, Capps y Fix, 2004; Passel y Fix, 2001; Passel, Van Hook y Bean, 2004)³ durante estos años (2001-2008).

La variable de educación se construyó ajustando los datos de educación para México a los datos de educación disponibles en el censo de Estados Unidos. Las categorías del censo de Estados Unidos se ajustaron a las categorías educativas que existen en México en niveles de educación de preparatoria y niveles superiores a preparatoria. Finalmente, los niveles educativos en México que corresponden a educación técnica y educación normal básica se ajustaron para conformarse a las reglas de clasificación de educación del censo de Estados Unidos. Los detalles se encuentran en el apéndice.

³ Algunos autores consideran un subconteo de inmigrantes de hasta 20 por ciento para el censo de 1990 y hasta 15 por ciento para el censo de 2000.

Resultados

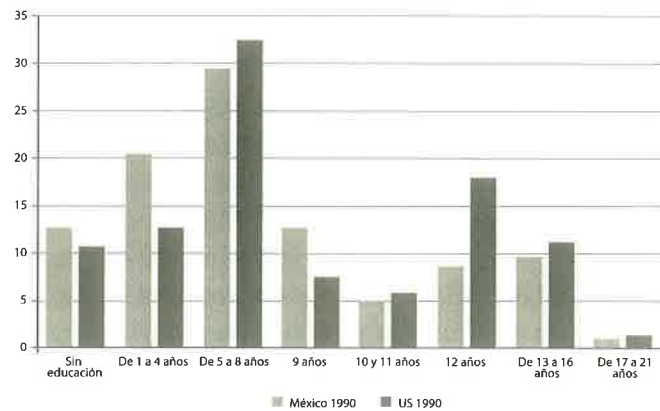
Datos censales

La gráfica 1 muestra la distribución de educación para mexicanos en México y para mexicanos en Estados Unidos en 1990. Esta gráfica nos muestra evidencia de selección positiva en características educativas. Entendemos la selección positiva como una mayor concentración de la población mexicana en Estados Unidos en los sectores altos de educación que la observada entre la población mexicana residente en México.

La gráfica 2 muestra la distribución de educación para mexicanos en México y para mexicanos en Estados Unidos, para el año 2000. Esta gráfica nos muestra un hecho sorprendente: a pesar de que la selección positiva en características educativas sigue siendo evidente en los niveles altos de educación, también se observa una mayor proporción de mexicanos en Estados Unidos en el nivel de educación de cero años de educación.

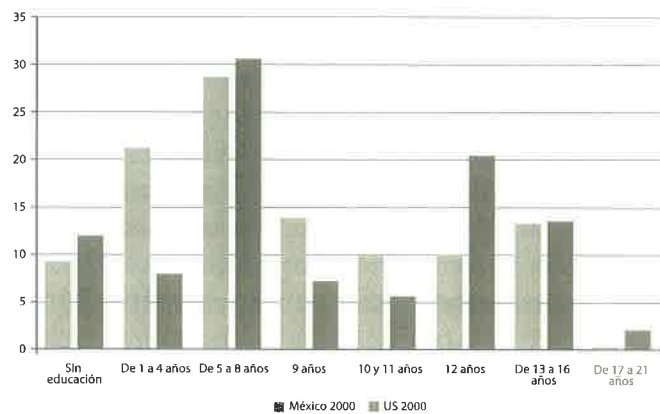
Este cambio debe interpretarse con cuidado, pues en estas gráficas sólo estamos mostrando la importancia relativa de cada grupo educativo dentro de su respectivo país de residencia. La gráfica 3 muestra los cambios en la distribución de educación de mexicanos en ambos países. En la misma se observa que para el caso de México, los niveles de educación bajos han perdido importancia, mientras que los niveles de educación altos la han ganado, con la excepción del grupo de más alta educación. Esto es preocupante pues indica que en términos relativos había menos individuos con títulos de maestría, doctorado y títulos profesionales en el año 2000 que en 1990. El caso de los mexicanos en Estados Unidos nos muestra un comportamiento similar en los niveles educativos intermedios pero distintos en ambas colas de la distribución educativa. Tanto en la cola de personas con menor nivel de educación como en la de más alta de educación observamos crecimiento. Estos cambios nos llevan a cuestionarnos ¿cuánto del cambio se explica por la migración de mexicanos a Estados Unidos?

GRÁFICA 1. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 1990 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



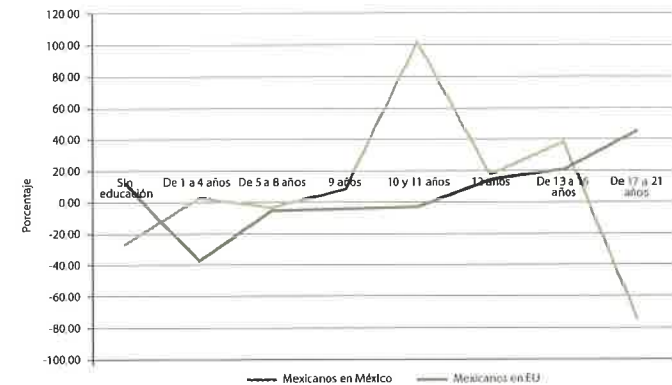
Fuente: INEGI (1990); U.S. Census Bureau (1990).

GRÁFICA 2. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en el año 2000 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2000); U.S. Census Bureau (2000).

GRÁFICA 3. Cambios de distribución de la educación de mexicanos en México y Estados Unidos de 1990 a 2000 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (1990 y 2000); U.S. Census Bureau (1990 y 2000).

La respuesta a esta pregunta puede encontrarse calculando las tasas de migración por niveles educativos, a partir de las estimaciones hechas para las distribuciones de educación. Esto se puede hacer usando la siguiente fórmula:

$$m_i = \frac{f_i}{f_i + \delta g_i}$$

donde:

m_i : tasa de migración de nivel de educación i

f_i : fracción de mexicanos en Estados Unidos con nivel de educación i

g_i : fracción de mexicanos en México con nivel de educación i

$$\delta = \frac{M}{E} = \frac{1}{m} - 1$$

M : número de mexicanos en México

E : número de mexicanos en Estados Unidos

m : tasa de migración agregada

De esta forma es posible comparar los datos obtenidos de diferentes fuentes, mientras cada una de las fuentes haya utilizado los pesos adecuados. Nuestra medición puede ajustarse a la población total de México mientras se cuente con una estimación representativa para la población agregada de migrantes. Finalmente, la medición puede ajustarse por subconteo, ajustando las tasas de migración agregada a las tasas de migración de subconteo, bajo el supuesto de que los subcontados se distribuyen de manera uniforme entre los diferentes grupos educativos.⁴ Las tasas de migración agregada se obtienen de diferentes fuentes, tal como se explica en el apéndice.

La gráfica 4 nos presenta los cálculos hechos para la tasa de emigración por niveles educativos. Nos muestra que en 1990 había una clara selección positiva, mientras que para el año 2000 nos muestra cómo el patrón de selección se ha ido perdiendo, pues los grupos de baja educación experimentaron crecimientos importantes, con excepción del grupo con educación más alta.

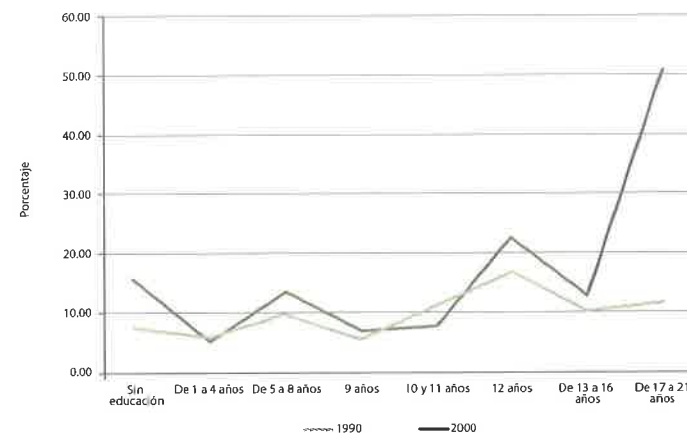
Esto es evidente en la gráfica 5, que nos muestra el crecimiento porcentual por grupo educativo. En este caso el crecimiento de la migración por nivel educativo durante la década de 1990 claramente señala selección negativa, con excepción del grupo educativo más alto.

Una explicación detallada acerca de los factores que inciden en este fenómeno va más allá del alcance de este artículo. Sin embargo, creemos que el patrón en niveles de migración para 1990 es consistente con la idea de que la migración es costosa y por lo tanto es más factible para individuos que tienen mayores niveles educativos y también más riqueza.

El cambio ocurrido en la década de 1990 es consistente con la idea de que la migración circular es un fenómeno que con-

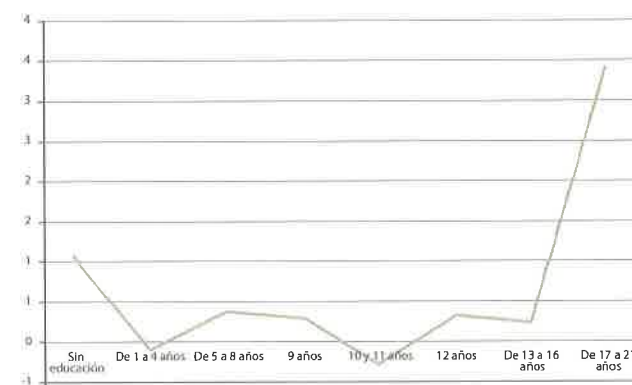
⁴ También puede ajustarse al subconteo de personas que estuviera distribuido de manera no uniforme entre grupos educativos, siempre y cuando se tenga un estimado de la distribución de educación entre los subcontados.

GRÁFICA 4. Tasas de migración por nivel educativo (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (1990 y 2000); U.S. Census Bureau (1990 y 2000).

GRÁFICA 5. Cambio en las tasas de migración por nivel educativo de 1990 a 2000 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (1990 y 2000); U.S. Census Bureau (1990 y 2000).

cierte principalmente a individuos de zonas rurales con niveles de educación bajos y que, al aumentar el peligro de cruzar la frontera, los patrones de migración circular cambiaron, aumentando los periodos de permanencia en Estados Unidos (Reyes, 2002).

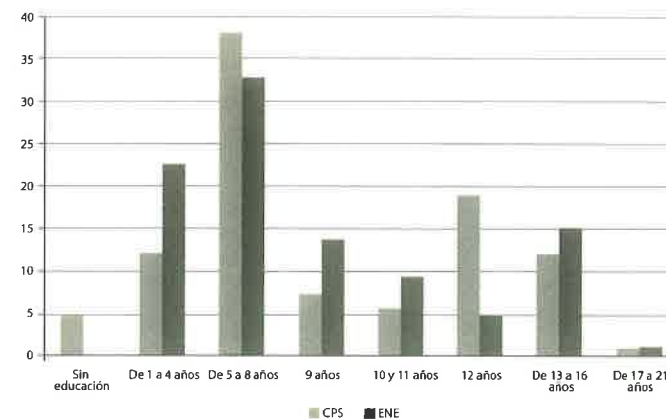
En cuanto al espectacular aumento de mexicanos con niveles de educación alta en Estados Unidos, es muy probable que se explique por el periodo de crecimiento alto en Estados Unidos que se vivía en esa época.

Datos de encuestas

Las gráficas 6 a 13 presentan la comparación de la distribución de la población mexicana por nivel educativo a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) en México, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en México y de la Current Population Survey (CPS) en Estados Unidos. En el caso de la ENE y la ENOE los datos que se presentan corresponden al levantamiento del primer trimestre de cada año para coincidir con el levantamiento de la Encuesta Demográfica Anual del CPS que se lleva a cabo en marzo y en donde se amplía la muestra de hogares hispanos y afroamericanos que normalmente se incluyen en la encuesta mensual. En el caso de la CPS, los datos son una muestra ampliada de los datos públicos y fueron proporcionados por el Pew Research Center. La ampliación de la muestra fue realizada por Jeffrey S. Passel e incluye una serie de ponderadores que contrarrestan los efectos del subconteo de inmigrantes en Estados Unidos.

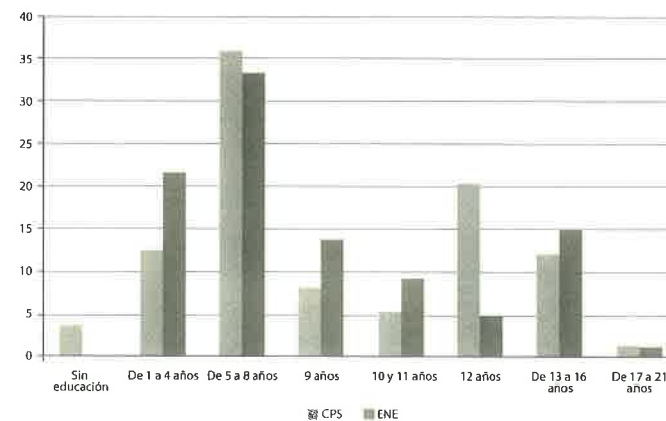
Estas gráficas muestran que el porcentaje de población sin educación es más alto en Estados Unidos que en México para los años 2001 a 2004, si bien este resultado debe tomarse con cuidado, pues se revierte entre 2005 y 2008. Nuestra mejor interpretación de este hecho es que la ENE no sigue correctamente al grupo con cero años de educación. Entre 2005 y

GRÁFICA 6. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2001 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



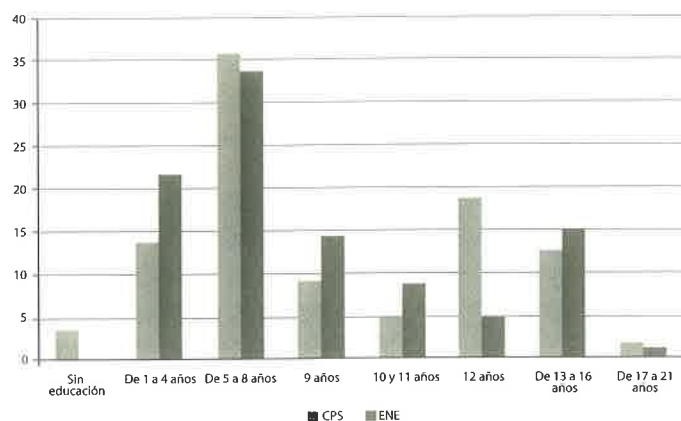
Fuente: INEGI (2001); Pew Hispanic Center (2001).

GRÁFICA 7. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2002 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



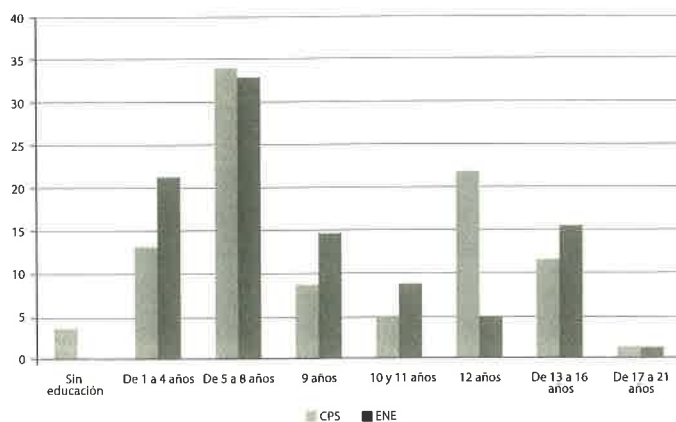
Fuente: INEGI (2002); Pew Hispanic Center (2002).

GRÁFICA 8. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2003 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



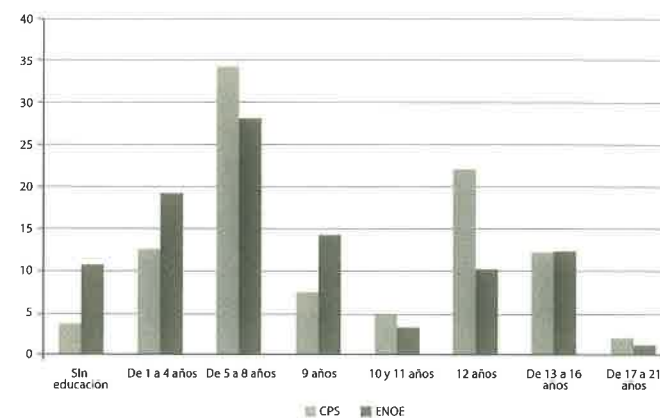
Fuente: INEGI (2003); Pew Hispanic Center (2003).

GRÁFICA 9. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2004 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



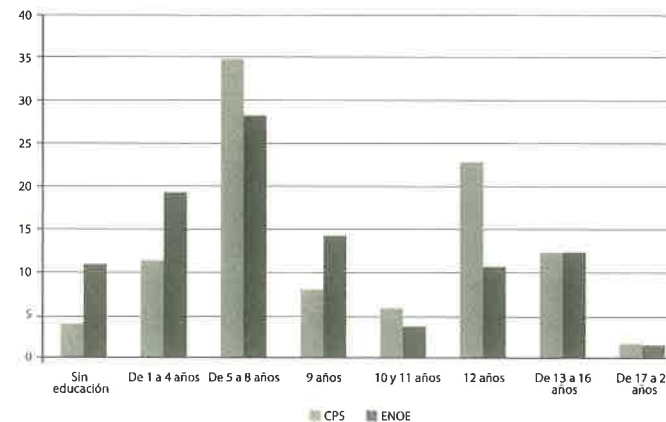
Fuente: INEGI (2004); Pew Hispanic Center (2004).

GRÁFICA 10. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2005 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



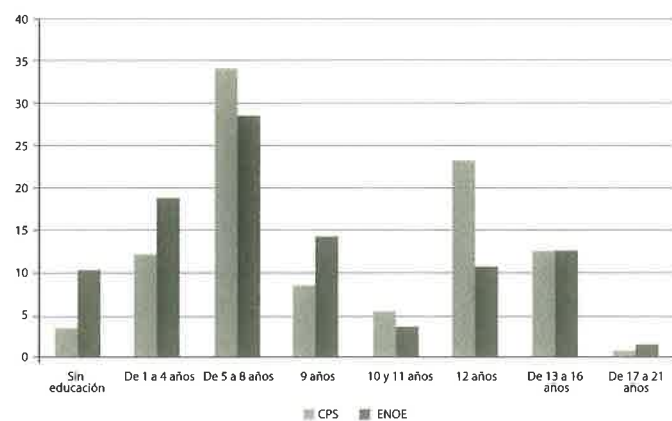
Fuente: INEGI (2005); Pew Hispanic Center (2005).

GRÁFICA 11. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2006 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



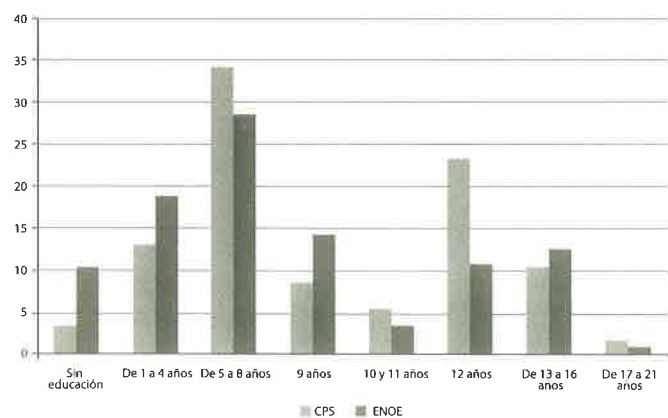
Fuente: INEGI (2006); Pew Hispanic Center (2006).

GRÁFICA 12. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2007 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2007); Pew Hispanic Center (2007).

GRÁFICA 13. Distribución de educación de mexicanos en México y Estados Unidos en 2008 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2008); Pew Hispanic Center (2008).

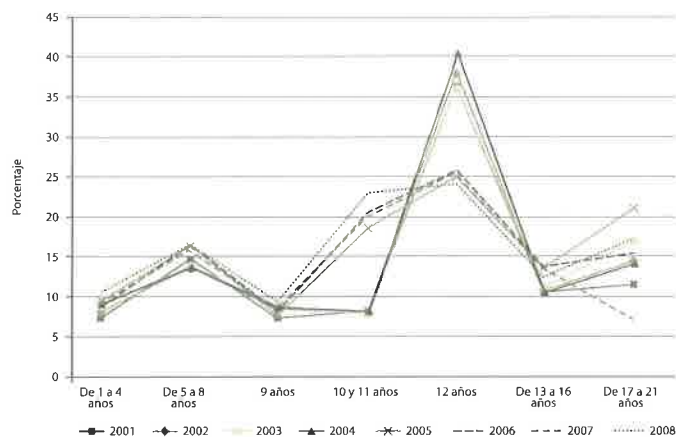
2008, los años en los cuales la ENOE es utilizada para México, las fracciones de personas en cada categoría de educación son más comparables con los datos de los censos de 1990 y 2000. Un mejor seguimiento de las personas sin escolaridad en México demuestra que el porcentaje de los mexicanos en Estados Unidos que se ubican en este grupo es menor que lo que se observa para la población total de México. Lo mismo sucede con el siguiente grupo de personas en donde se incluye a las personas que aprobaron entre uno y cuatro años de escolaridad. Sin embargo, el grupo de educación entre 5 y 8 años es consistentemente mayor en Estados Unidos que en México para todos los años analizados e independientemente de la fuente de datos.

La información procedente de las encuestas también coincide con la de los censos en indicar una selección positiva de los migrantes mexicanos en Estados Unidos con una fuerte concentración en los doce años de educación que coincide con la educación preparatoria en México.

En el caso de los mexicanos en la categoría más alta de educación, los datos de la ENE, ENOE y CPS no parecen indicar una selección positiva tan fuerte como la que se observa con los datos de los censos. En este caso el problema es que este grupo está sobrerrepresentado en las encuestas en México, pues la fracción de este grupo en la ENE en el 2001 es mayor a la fracción de este grupo que se observa en el censo del año 2000 y la misma fracción se mantiene e incluso aumenta moderadamente en años posteriores. También debe tomarse en cuenta que el grupo de edad que estamos analizando, es decir, el de aquellas personas que nacieron en México entre 1945 y 1966, posiblemente no alcanzó niveles educativos tan altos como el de otras generaciones más jóvenes.

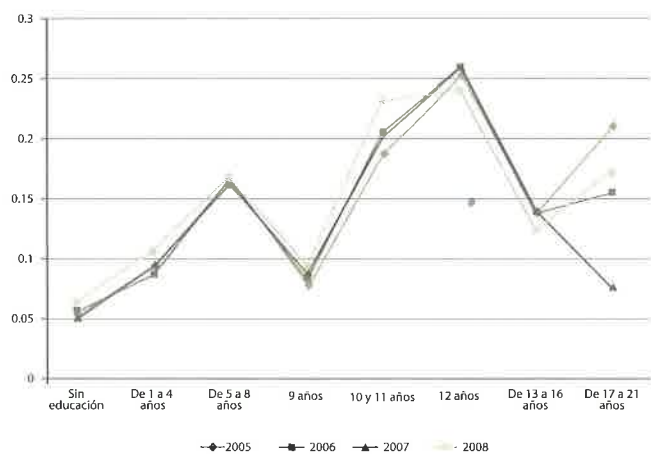
La gráfica 14 presenta la estimación de las tasas de migración a partir de las encuestas ENE, ENOE y CPS. La gráfica excluye al grupo con educación cero, pues las fracciones en la ENE

GRÁFICA 14. Tasa de migración por nivel educativo, de 2002 a 2008 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2001-2004); INEGI (2005-2008); Pew Hispanic Center (2001-2008).

GRÁFICA 15. Tasa de migración por nivel educativo, de 2005 a 2008 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2005-2008); INEGI (2001-2004); Pew Hispanic Center (2005-2008).

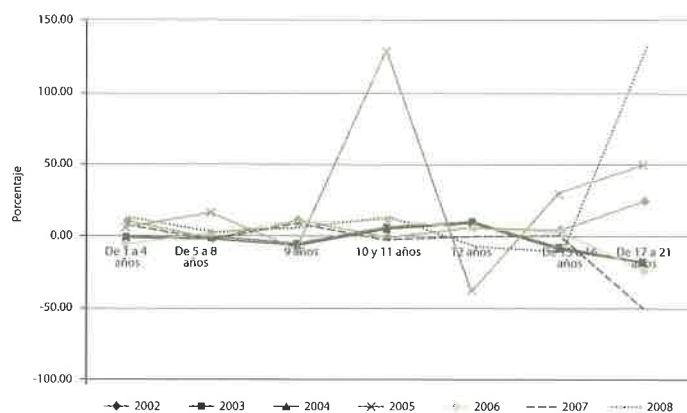
cambian radicalmente en comparación con las de la ENOE y del censo. Esto confirma que la ENE no encuestaba correctamente a este grupo educativo. La gráfica 15 muestra las tasas de migración de la ENOE y del CPS para los años 2005 a 2008. En esta ocasión incluimos al grupo con cero años de educación. En ambas gráficas es posible observar una selección positiva en características educativas.

La gráfica 16 presenta los cambios observados en las tasas de migración de los años 2002 a 2008, respecto del año previo. La gráfica excluye al grupo con cero años de educación por las razones explicadas anteriormente. Se muestra la gráfica 16a, en la cual se excluye el año 2005. Se excluye ese año porque entre 2004 y 2005 se dio el cambio de fuente de datos mexicanos, de la ENE a la ENOE. Una vez excluido 2005 es posible ver que los cambios tan dramáticos en el medio de la distribución de educación parecen deberse más al cambio de fuente de datos que a un evento ocurrido en la realidad. Sin embargo, la gráfica 16a nos revela que de un año a otro las variaciones no nos permiten identificar con precisión la relación entre cambios de tasas y los niveles educativos.

La gráfica 17 obtiene un promedio de años comparables: de 2002 a 2004 y de 2006 a 2008. De esta manera disminuimos la variación año con año y eliminamos el periodo en el que se dio el cambio de bases de datos en México. Sorprendentemente, la gráfica 17 revela una relación negativa entre los cambios en los niveles de migración y los niveles de educación. Esta relación negativa únicamente se revierte para el grupo de más alta educación para el promedio 2006 a 2008.

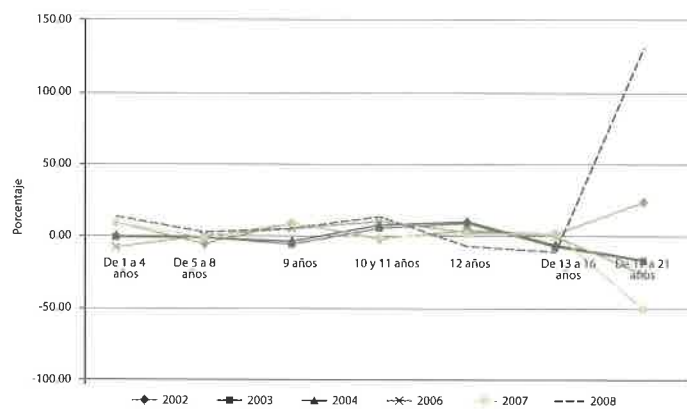
Estos resultados implican una reducción en los cambios observados en la migración de todos los grupos educativos, comparando los cambios observados entre 2000 y 1990 y los cambios observados en el periodo 2001 a 2008. Estos cambios, sin embargo, no modificaron la selección negativa observada para personas con niveles educativos de cero años y hasta universi-

GRÁFICA 16. Cambios en la tasa de migración por nivel educativo, de 2002 a 2008 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



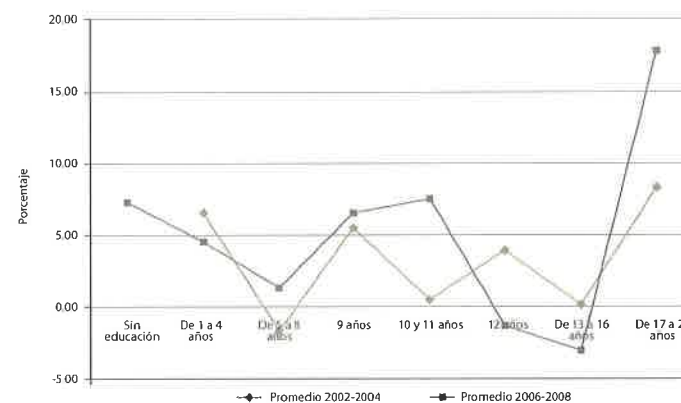
Fuente: INEGI (2001-2004); INEGI (2005-2008); Pew Hispanic Center (2001-2008).

GRÁFICA 16A. Cambios en la tasa de migración por nivel educativo, de 2002 a 2008, excluyendo 2005 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2001-2004); INEGI (2005-2008); Pew Hispanic Center (2001-2008).

GRÁFICA 17. Cambios en la tasa de migración por nivel educativo: promedios antes y después de 2005 (individuos nacidos entre 1945 y 1966)



Fuente: INEGI (2001-2004); INEGI (2005-2008); Pew Hispanic Center (2001-2008).

dad terminada, así como la alta migración de los individuos con educación más alta. Este cambio es consistente con la idea de que el aumento en los costos de migrar ocasionados por la mayor vigilancia de la frontera frenaron, mas no eliminaron, el flujo de individuos de todos los niveles educativos. Por supuesto, el hecho de que se observe inclusive para individuos de la más alta educación nos revela que también existe un efecto de edad, pues es muy posible que los años de migración más intensa hayan terminado para el grupo de edad seguido en este estudio.

Conclusiones

El objetivo de este estudio es analizar los perfiles educativos de los mexicanos en Estados Unidos y en México. Esto lo hacemos con el fin de estudiar la autoselección en características educativas de los migrantes mexicanos.

Usando datos de los censos de 1990 y de 2000 de ambos países, encontramos cinco puntos principales. El primero es que el número de mexicanos en Estados Unidos con muy bajos niveles de educación se ha incrementado notoriamente. El segundo es que los mexicanos con niveles de educación muy altos han reducido su proporción en México. El tercero es que el nivel de migración por nivel escolar para el año 1990 muestra una clara tendencia a la autoselección positiva. El cuarto punto es que el nivel de migración para el año 2000 muestra que la autoselección positiva se redujo en el periodo 2000-1990. El quinto punto es que los cambios en tasas de migración presentan evidencia de selección negativa: los grupos educativos con menores niveles educativos aumentaron sus tasas de migración en mayor proporción que la migración observada a niveles altos de educación, con excepción del grupo con más alta educación.

Con base en los datos de las encuestas ENE, ENOE y CPS para los años 2001 a 2008, encontramos dos puntos principalmente. El primero de ellos es que mantenemos el resultado de que en niveles, la migración tiene selección positiva. El segundo es que al analizar los cambios encontramos evidencia de una reducción en los cambios de todos los grupos educativos, si bien se mantiene una tendencia en el cambio en la migración hacia la selección negativa, con la excepción del grupo de más alta educación.

Estos resultados nos llevan a concluir que existen dos tipos de migración en México: una para individuos entre cero años de educación y hasta universidad terminada, y una segunda para individuos con los niveles de educación más altos, para personas con 17 años de educación y más. Si bien no tenemos evidencia directa sobre las causas que explican estos resultados, los mismos son consistentes con tres ideas que se han manejado en la literatura:

1. La migración es costosa, por lo que las personas con más altos niveles de educación y, por lo tanto, mayores ingresos,

pueden acceder más fácilmente a ella (Chiquiar y Hanson, 2005; McKenzie y Rapoport, 2007). Esto tiene como resultado una alarmante fuga de cerebros, que se evidencia en la reducción entre censos del número de personas con maestrías, títulos profesionales y doctorados en México, así como por un aumento en su tasa de migración a Estados Unidos (Mishra, 2005; Lowell, Passel y Pederzini, 2008; Lowell y Pederzini, 2010).

2. El aumento en los costos de migrar ocasionado por la mayor vigilancia de la frontera ha provocado una reducción en los flujos (Richter, Taylor y Yúnez, 2007) pero también un aumento del número de migrantes en Estados Unidos al impedir a los migrantes circulares retornar a México (Reyes, 2002; Rendon y Cuecuecha, 2010). Nuestros resultados nos confirman que este cambio ocurrió fundamentalmente en la década de 1990, lo cual generó un cambio hacia la selección negativa en el perfil educativo de los mexicanos en Estados Unidos.

Nuestros resultados también nos permiten deducir que el efecto de los aumentos en el costo de migrar se observa en el periodo de 2001 a 2008 como una reducción en los niveles de migración de todos los grupos educativos, sin que esta reducción altere los patrones de selectividad anteriormente mencionados. Esto es consistente con la idea de que un aumento en los costos de migrar sólo reduce los flujos, mas no los elimina (Reyes, 2002; Richter, Taylor y Yúnez, 2007; Rendon y Cuecuecha, 2010). Nuestros resultados sugieren que la política migratoria de cerrar las fronteras ha provocado un trastocamiento de los patrones de migración circular entre México y Estados Unidos. Como consecuencia de esto, ha aumentado la proporción de mexicanos con muy bajos niveles de educación que viven en Estados Unidos y se ha reducido el flujo migratorio hacia Estados Unidos.

Finalmente, estos resultados también sugieren que México necesita aplicar políticas que fomenten la permanencia de sus ciudadanos con altos niveles de educación.

Bibliografía

- Bean, Frank D. *et al.* 1998. "The Quantification of Migration between Mexico and the United States", en *Migration between Mexico and the United States*, vol. 1. Mexico United States Binational Migration Study.
- Borjas, George. 1987. "Self Selection and the Earnings of Immigrants", en *The American Economic Review*, vol. 77, núm. 4, pp. 531-553.
- Chiquiar, Daniel y Gordon H. Hanson. 2005. "International Migration, Self Selection, and the Distribution of Wages", en *Journal of Political Economy*.
- Chiswick, Barry R. 1986. "Human Capital and the Labor Market Adjustment of Immigrants: Testing Alternative Hypothesis", en O. Stark (ed.). *Research in Human Capital and Development: Migration, Human Capital and Development*, vol. 4, Greenwich, Connecticut: JAI Press, pp. 1-26.
- Conapo. 2010. "Proyecciones de la población de México 2005-2050", disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234 [8 de mayo].
- Cuecuecha, Alfredo. 2008. "Migration from Mexico to the US: Theory and Evidence". Berlín: Dr. Müller.
- Faist, Thomas. 2000. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández-Huertas Moraga, J. 2008. "New Evidence on Emigrant Selection", en UFAE-IAE Working Papers, 742.08, Institut de Fonaments de l'Anàlisi Econòmica (UAB) and Institut d'Anàlisi Econòmica (CSIC).
- Grogger, J. y C. McIntosh. 2008. "Income Maximization and the Selection and Sorting of International Migrants", en NBER Working Paper 13821.
- Ibarrarán, P. y Lubotsky, D. 2007. "Mexican Immigration and Self-Selection: New Evidence from the 2000 Mexican Census", en George Borjas (ed). *Mexican Immigration to the US. National Bureau of Economic Research*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 1990. Censo General de Población y Vivienda, muestra en microdatos de acceso público.
- _____. 2001. Censo General de Población y Vivienda, muestra en microdatos de acceso público.
- _____. 2001. Encuesta Nacional de Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2002. Encuesta Nacional de Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2003. Encuesta Nacional de Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2004. Encuesta Nacional de Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2005. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2006. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2007. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- _____. 2008. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, microdatos de acceso público, primer trimestre.
- Kaestner, R. y O. Malamud. 2010. "Self-selection and International Migration: New Evidence from Mexico", en NBER Working Paper 15765.
- Lowell, Lindsay y Carla Pederzini. 2010. "Profesionistas mexi-

- canas en Estados Unidos: ¿fuga de cerebros?”, documento en proceso de publicación.
- Lowell, Lindsay, Jeffrey Passel y Carla Pederzini. 2008. “The Demography of Mexico/US Migration”, en Agustín Escobar Latapi y Susan F. Martin (eds.). *Mexico-US Migration Management: A Binational Approach*. Lexington Books.
- Massey, D.S. y K. Espinosa. 1997. “What’s Driving Mexico-US Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis”, en *American Journal of Sociology*, vol. 102, núm. 4, pp. 939-999.
- Mckenzie, D. y H. Rapoport. 2007. “Network Effects and the Dynamics of Migration and Inequality: Theory and Evidence from Mexico”, en *Journal of Development Economics*, vol. 84, núm. 1, pp. 1-24.
- _____. 2007a. “Self-Selection Patterns in Mexico-U.S. Migration: The Role of Migration Networks”, en World Bank Policy Research Working Paper 4118.
- Mishra, Prachi. 2007. “Effect of Emigration on Wages in Developing Countries: Evidence from Mexico”, en *Journal of Development Economics*, núm. 82, pp. 180-199.
- Orrenius, Pia M. 1999. “Family Networks, Coyote Prices and the Rural Economy in Migration from Western Mexico: 1965-1994”. Manuscrito, Federal Reserve Bank Dallas.
- Passel, Jeffrey. 2004. “Mexican Immigration to the US: The Latest Estimates”, en *Migration Information Source*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, marzo.
- _____. 2005a. “Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population”, en *Pew Hispanic Center Report*, 21 de marzo.
- _____. 2005b. “Unauthorized Migrants: Number and Characteristics”, en *Pew Hispanic Center Report*, 14 de junio.
- Passel, Jeffrey y D’Vera Cohn. 2009. “Mexican Immigrants: How Many Come, How Many Leave”, en *Pew Hispanic Center Report*, 22 de julio.
- Passel, Jeffrey S. y Michael F. Fix. 2001. “US Immigration at the Beginning of the 21st Century”, en *Testimony before the Subcommittee on Immigration and Claims Hearing on “The US Population and Immigration”*. Washington, D. C.: Committee on the Judiciary, US House of Representatives, Urban Institute.
- Passel, Jeffrey, Jennifer Van Hook y Frank Bean. 2004. “Estimates of the Legal and Unauthorized Foreign Born Population for the United States and Selected States, Based on Census 2000”.
- Passel, Jeffrey, Randy Capps y Michael Fix. 2004. “Undocumented Immigrants: Facts and Figures”, Urban Institute Immigration Studies Program Fact Sheet, 12 de enero.
- Pew Hispanic Center. 2001. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2002. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2003. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2004. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2005. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2006. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2007. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- _____. 2008. Augmented March Supplement to the Current Population Survey.
- Piore, Michael. 1979. *Birds of Passage*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rendon, Silvio y Alfredo Cuecuecha. 2010. “International Job Search: Mexicans in and out of the U.S.”, en *Review of Economics of the Household*, vol. 8, núm.1, pp. 53-82.

- Reyes, Belinda I., H. P. Johnson y Richard Van Swaeringen. 2002. *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Migration*. San Francisco, California: Public Policy Institute of California.
- Richter, Susan, Edward Taylor y Antonio Yúnez. 2007. "Impacts of Policy Reforms on Labor Migration from Rural Mexico to the United States", en George Borjas (ed.). *Mexican Immigration to the US*. National Bureau of Economic Research.
- Sjaastad, Larry. 1962. "The Costs and Returns of Human Migration", en *The Journal of Political Economy*, núm. 70, pp. 80-93.
- Taylor, J. Edward. 1986. "Differential Migration, Networks, Information and Risk", en *Research in Human Capital and Development: Migration, Human Capital and Development*, O. Stark (ed.), vol. 4, Greenwich, Connecticut: JAI Press, pp. 147-171.
- U.S. Census Bureau. 1990. Census Public Use Microdata Sample (PUMS).
- _____. 2000. Census Public Use Microdata Sample (PUMS).
- Woodrow-Lafield, Karen. 1998. "Estimating Authorized Emigration", en *Migration between Mexico and the United States*, vol. 1. Mexico United States Binational Migration Study.

Apéndice I. Las categorías educativas

Las categorías del censo de Estados Unidos son:

0. Sin educación ni preprimaria
1. Entre 1º y 4º grado de educación
2. Entre 5º y 8º grado de educación
3. 9º grado
4. 10º grado
5. 11º grado
6. 12º grado sin diploma
7. 12º grado con diploma, incluyendo aquéllos con GED (General Educational Development Test)
8. Educación universitaria sin grado
9. Grado universitario pero no BA (Bachelor of Arts)
10. Grado universitario BA
11. Maestrías
12. Grados profesionales
13. Doctorados

Los datos para México especifican el número de años terminados en la máxima categoría académica. Las categorías académicas son:

0. Sin educación
1. Preprimaria
2. Primaria
3. Secundaria
4. Preparatoria
5. Normal básica
6. Carrera técnica
7. Licenciatura
8. Grados profesionales
9. Maestría y doctorado

Para el caso de la educación técnica y normal básica, el censo mexicano permite determinar el grado máximo de estudios que se pidió al encuestado como requisito para su educación técnica o su educación normal básica. Las categorías son:

1. Primaria
2. Secundaria
3. Preparatoria

Estas diferencias indican que, para poder comparar los niveles educativos entre ambos países, necesitamos ajustar los datos en ambos países. Los ajustes los podemos calificar en tres casos principales:

1. El censo de Estados Unidos tiene menor información sobre los niveles educativos de individuos con educación menor al 8º grado. Esto es muy desafortunado, pues la mayoría de los individuos mexicanos se encuentran ubicados en dichos años educativos.
2. Las clasificaciones de educación de niveles altos no pueden compararse de manera trivial, pues en Estados Unidos existen grados académicos que no existen en México. Por ejemplo, a nivel de preparatoria para Estados Unidos se tiene la existencia del GED, que le permite a las personas que no hayan terminado sus estudios de *high school* obtener mediante un examen su certificado o diploma de *high school*. Un segundo caso lo constituye el título de Associate Degree, que en Estados Unidos lo obtienen las personas que estudian carreras que en México se considerarían educación técnica o educación normal básica.
3. La educación técnica y la educación normal básica en México no necesariamente tienen un equivalente en Estados Unidos. Esto se debe a que, a lo largo del tiempo y dependiendo del tipo de educación técnica o normal básica, el

acceso a dichos estudios puede ser directamente después de la primaria, la secundaria o la preparatoria.

Estos ajustes pueden resumirse en los siguientes cinco casos:

1. Los datos de años de primaria del censo de México se agruparon en los grados académicos que podíamos identificar en el censo de Estados Unidos.
2. Los datos del censo de Estados Unidos en niveles altos se agruparon en tres grupos:
 - a. 12º grado sin hacer distinción por obtener diploma o certificado
 - b. Los datos desde 13 hasta 16 años de educación se concentraron en un solo grupo.
 - c. Se integraron los datos para más de 16 años de educación en un solo grupo.
3. Los datos del censo de México se ajustaron a las tres nuevas categorías creadas para los datos de Estados Unidos.
4. Los datos del censo de México para educación técnica y educación normal básica se ajustan sumando los años concluidos de educación técnica o educación normal básica al nivel de educación requerido para realizar dichos estudios. Se impone un límite superior en el total de años educativos que estos individuos pueden reportar para hacer congruente nuestra clasificación con las instrucciones que sabemos utilizan los encuestadores del censo de Estados Unidos. Este límite no aplica para individuos cuyo requerimiento para entrar a estos tipos de educación sea primaria, pues en el caso de tener el máximo número de años de educación normal básica (cuatro años) estos individuos son clasificados como parte del grupo que pertenece al 10º grado. Tampoco aplica para individuos cuyo requerimiento es preparatoria, pues en el caso de los individuos que tienen el máximo número de años terminados de educación normal básica (cuatro años) quedan clasificados en el grupo de individuos con

un nivel de educación de entre 12 y 16 años. Para el caso de individuos en el cual su requisito era secundaria, el máximo impuesto fueron tres años, pues eso los clasifica como individuos con tercer año de preparatoria, lo cual concuerda con las instrucciones dadas a encuestadores del censo de Estados Unidos.

5. Todos los datos de México y Estados Unidos se agruparon en los grados 10 y 11. Esto se debe a que de 2001 a 2002 hubo un cambio en la codificación de educación de la cps (Current Population Survey) que afectó únicamente la distribución de estos dos grados.

El año de entrada a Estados Unidos

El año de entrada a Estados Unidos se utiliza para calcular la edad de entrada de los mexicanos en Estados Unidos. Esto es fundamental, pues se sabe que los que entran antes de los 17 años pueden adquirir su educación en ese país (Lowell y Pederzini, 2010). El censo registra el año de entrada de las personas y en otros casos registra los años que las personas tienen en Estados Unidos. La segunda variable es categórica y abarca periodos de dos años. En estos casos estimamos los años en Estados Unidos iguales al punto medio de años en el intervalo considerado. En el caso de la cps, la variable que registra el año de entrada de las personas abarca periodos de dos años. Para determinar la edad de entrada de las personas, utilizamos una variable construida por Jeffrey S. Passel, incluida dentro de los datos aumentados del Pew Research Center.

La tasa general de migración

La tasa general de migración se muestra en el cuadro 1. Se obtuvo utilizando información del censo de 1990 y 2000, así como de Passel y Cohn (2009). La tasa para el grupo nacido en

CUADRO 1. Tasas de migración para la población general en México y para el grupo de edad nacido entre 1945 y 1966

Año	Tasa general (%)	1945-1966 (%)
1990	5.02	8.80
2000	8.60	12.51
2001	8.60	8.60
2002	8.60	8.60
2003	8.60	8.60
2004	8.60	8.60
2005	8.16	8.16
2006	8.16	8.16
2007	9.78	9.78
2008	9.74	9.74

Fuentes: La tasa general obtenida utilizando información del censo de 1990 y 2000, así como de Passel y Cohn (2009). La tasa para el grupo nacido entre 1945 y 1966 se obtuvo de Chiquiar y Hanson (2005). Para la tasa general obtenida se utilizó información del censo 2000 y del conteo 2005. La población en los años 2001 a 2004 se obtuvo asumiendo una tasa de crecimiento exponencial usando la población de 2005 y de 2000 para estimar la tasa de crecimiento. La población mexicana en 2008 se obtuvo del Conapo (2010). Se asume una tasa de crecimiento constante de la población mexicana entre 2008 y 2005, para obtener la población de dichos años. La población mexicana en Estados Unidos para los años 2007 y 2008 se obtuvo de Passel y Cohn (2009). La población mexicana en Estados Unidos para los años 2001 a 2006 se obtuvo asumiendo una tasa de crecimiento constante entre 2000 y 2008. La tasa de migración para el grupo 1945-1966 se obtuvo asumiendo que entre los años 2000 y 2008 la tasa de migración de dicho grupo mantuvo la misma proporción que tenía en el año 2000.

1935 a 1966 se obtuvo de Chiquiar y Hanson (2005), usando un promedio de las tasas mostradas para los grupos de edad comprendidos en el grupo poblacional estudiado en este capítulo. La tasa general para los años 2001 a 2004 se obtuvo de información del censo 2000 y del conteo 2005. La población en los años 2001 a 2004 se obtuvo asumiendo una tasa de crecimiento exponencial, usando la población de 2005 y de 2000 para estimar la tasa de crecimiento. La población mexicana en Estados Unidos para los años 2001 a 2008 se obtuvo de Passel y Cohn (2009). La tasa de migración para el grupo 1935-1966 se obtuvo asumiendo que entre el año 2000 y 2008, la tasa de migración de dicho grupo mantuvo la misma proporción que tenía respecto a la tasa general en el año 2000.

TERCERA PARTE

Migración y políticas públicas

IX. La economía política de las remesas colectivas: El Programa 3 x 1 en los municipios mexicanos*

Javier Aparicio y Covadonga Meseguer

Introducción

Las remesas son un aspecto crucial del fenómeno migratorio. En muchos países representan una parte sustancial de la riqueza y una entrada fundamental de divisas. En México, por ejemplo, las remesas constituyen el segundo mayor ingreso, sólo superado por las exportaciones de petróleo. En cantidades absolutas, México sólo está detrás de China e India en el volumen de estos flujos. Para México, las remesas suponen una cantidad moderada del producto interno bruto (PIB), alrededor de 2.5 por ciento. Pero en otros países, las remesas son una fuente vital de recursos. Por ejemplo, suponen 27 por ciento del PIB de Moldova, 16 por ciento del PIB de El Salvador y 13 por ciento del PIB de Filipinas (Banco Mundial, 2006).

Ante la enorme importancia de estos flujos de capital y su potencial para contribuir al desarrollo, los organismos internacionales y los gobiernos de los países expulsores están diseñando políticas para incentivar el envío de remesas por canales for-

*Este trabajo es una selección de los resultados de dos investigaciones publicadas previamente en inglés. Agradecemos al CIDE el financiamiento para la elaboración de esta investigación; a Sedesol los datos sobre el Programa 3 x 1 para Migrantes, y a Brisna Beltrán su apoyo en este trabajo.

males y fomentar su uso productivo. En este trabajo nos centramos en un tipo de remesas en particular, las remesas colectivas, que son los flujos enviados por asociaciones de migrantes en el exterior (también conocidas como Clubes de Oriundos) con el objetivo de invertir en sus comunidades de origen. Aunque este tipo de remesas representa una cantidad muy inferior a la de las remesas individuales, constituye una fuente potencial de recursos nada despreciable para localidades que con frecuencia adolecen de pocos ingresos y de una mala provisión de infraestructura pública.

El Programa 3 x 1 para Migrantes es precisamente una de esas políticas que intenta fortalecer los lazos entre los migrantes y sus comunidades de origen; de hecho, es considerado un referente en los programas de cooperación para el desarrollo entre diásporas y sus comunidades de origen (Banco Mundial, 2006; Fernández, García y Vila, 2006). Bajo este esquema de financiamiento, las autoridades federal, estatal y municipal se comprometen a multiplicar por tres las cantidades enviadas por los migrantes para financiar proyectos de desarrollo local (electrificación, agua, pavimentación, vivienda, proyectos de salud y educativos, ornamentación municipal, etcétera). Desde 2002, el Programa se ejecuta a nivel federal y hoy involucra prácticamente a la totalidad de los estados mexicanos y a más de mil asociaciones de migrantes en el exterior. En este periodo, el programa ha financiado más de 6 mil proyectos con una inversión federal anual de 15 millones de dólares.

En este trabajo estudiamos los determinantes de la participación municipal en el Programa 3 x 1, usando una novedosa base de datos municipales para el periodo 2002-2007. En particular, evaluamos la progresividad del programa; esto es, si es capaz de llegar a las comunidades más marginales. Argumentamos que, debido a su diseño y a la relación no lineal que existe entre pobreza y migración (los municipios de renta media son los principales expulsores de migrantes y los que tienen mayor

tradición migratoria), el programa no es útil para mejorar la provisión de infraestructura pública en municipios marginales. De hecho, encontramos que controlando por migración y por otras variables, tanto sociodemográficas como políticas, los municipios más pobres tienen menor probabilidad de participar y reciben menos proyectos que los municipios de marginalidad media.

Además, exploramos la economía política del programa. Por un lado, analizamos si hay indicios de un uso partidista del mismo. Por otro lado, estudiamos si la mayor competencia electoral que han experimentado los municipios mexicanos durante el proceso de democratización está redundando en una mejora de la provisión de bienes públicos en este esquema de cofinanciamiento particular. Encontramos que hay un claro sesgo en favor de los municipios regidos por el Partido Acción Nacional (PAN) a la hora de participar en el programa, aunque no reciben más fondos ni más proyectos que los municipios controlados por otros partidos políticos. Teniendo en cuenta que los municipios donde el PAN recibe más apoyos son municipios relativamente ricos y de alta migración, el sesgo político parece estar reforzando el sesgo geográfico. Encontramos también que los municipios en los que el PAN consigue más apoyo electoral tienen mayor probabilidad de participar en el programa. Finalmente, de acuerdo con nuestros resultados, los partidos políticos utilizan el programa para premiar a sus bastiones, de forma que son los municipios *más* competidos electoralmente los que *menos* inversión *per cápita* en infraestructura reciben, después de controlar por migración y por marginalidad. Tal resultado viene a confirmar las visiones menos optimistas sobre las supuestas consecuencias positivas de la competencia electoral sobre la responsividad de los políticos.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera: en la primera sección, ofrecemos un panorama de la migración en México

y de los precedentes del Programa 3 x 1 para Migrantes, y avanzamos nuestras hipótesis. En la segunda sección, presentamos nuestros datos y nuestros modelos. En la tercera sección, discutimos nuestros hallazgos y sus implicaciones de política pública. Para terminar, en las conclusiones proponemos algunas revisiones a las reglas de operación del programa. Sin infravalorar el importante objetivo de mantener vivos los lazos entre los migrantes y sus comunidades de origen, creemos que es necesaria una revisión de las reglas de operación del programa para mejorar su capacidad de llegar allí donde más se necesita.

Migración, remesas y política pública en México

La migración internacional de mexicanos a Estados Unidos al inicio del siglo XXI se resume en tres características: una frontera común de más de 3 mil kilómetros, una migración que se remonta cien años atrás, y una diversidad de orígenes en México y de destinos en Estados Unidos (Durand *et al.*, 1996). Hoy, 96.2 por ciento de los municipios mexicanos registran migración internacional. Aproximadamente 450 mil mexicanos —predominantemente hombres jóvenes— emigran cada año. Más de un millón de hogares mexicanos se benefician de los flujos de remesas. Para 40 por ciento de ellos, las remesas representan su único o principal ingreso (García Zamora, 2006; Soto y Velázquez, 2006). En años recientes, la migración se ha intensificado, es más permanente, y su procedencia más urbana y diversificada (Leite y Acevedo, 2006).

Los precedentes del Programa 3 x 1 para Migrantes se encuentran en Zacatecas, el estado con mayor tradición migratoria de México. Los clubes de este estado iniciaron sus actividades en la década de 1960, con el objetivo de ayudar a los expatriados en el extranjero (especialmente en caso de enfermedad o muerte) y financiar proyectos sociales y recreativos en sus

comunidades de origen. Basándose en estas iniciativas, en 1986 surgió el Programa 1 x 1 con los auspicios del gobernador priísta, Genaro Borrego. En su diseño inicial, el programa contemplaba el patrocinio del estado para doblar la cantidad de dinero enviada por los migrantes en el exterior. Como consecuencia del interés de Carlos Salinas (1988-1994) en cortejar a la migración, la iniciativa zacatecana recibió apoyos adicionales del sucesor de Borrego, Arturo Romo, resultando en el Programa Solidaridad Internacional entre Mexicanos, también conocido como Programa 2 x 1. En este nuevo esquema, no sólo el estado, sino también la federación se comprometía a cofinanciar las contribuciones de las asociaciones de migrantes. A pesar de una retirada de apoyo al programa durante el mandato de Ernesto Zedillo (1994-2000), el programa continuó operando sin el apoyo de la federación pero, en su lugar, tuvo el apoyo de las municipalidades. Bajo el mandato del gobernador perredista Ricardo Monreal, se impulsó el programa, en parte como reconocimiento al apoyo crucial de los migrantes a la campaña de Monreal. Hacia 2002, se habían financiado en el estado de Zacatecas un total de 868 proyectos (Burgess, 2005). En ese lapso, la iniciativa se replicó en los gobiernos estatales de Jalisco, Durango y Guanajuato. Las iniciativas para estimular la formación de clubes de oriundos en el extranjero y el envío de remesas se multiplicaron durante la presidencia de Carlos Salinas. En 1989, el presidente lanzó el Programa Paisano y, en 1990, el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, ubicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores y administrado a través de los consulados mexicanos y de oficinas de los estados en el exterior. Entre otras cosas, estas oficinas promovían la formación de clubes de oriundos y su colaboración con las comunidades de origen (Burgess, 2005). Desde 1990, México permite la doble nacionalidad.

Cuando Vicente Fox llegó al poder, en el año 2000, renovó su compromiso de trabajar con las asociaciones de migrantes y

restauró el apoyo federal que Zedillo había retirado al programa. Fox creó el Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME), y lo resucitó con apoyo federal. El Programa 3 x 1 para Migrantes Iniciativa Ciudadana comenzó en 2002, y más tarde se convirtió en el Programa 3 x 1 para Migrantes.

El objetivo del programa es fomentar los lazos entre los migrantes y sus comunidades de origen mediante proyectos colaborativos. Asimismo, persigue la organización de los migrantes en el exterior. Éste no es el único objetivo del programa, que también busca incrementar la cobertura y la calidad de la infraestructura pública y social en localidades con una alta proporción de su población en condiciones de pobreza y atraso social o experimentando una alta migración (Soto y Velázquez, 2006). El Programa también promueve los llamados “proyectos productivos”; esto es, proyectos cuyo objetivo es crear empleo y promover el desarrollo de las comunidades vía incrementos en su productividad (Graauw, 2005). Los proyectos productivos proporcionan bienes privados o de club que pueden ser fácilmente dirigidos a votantes o grupos de votantes específicos, mientras que los proyectos de infraestructura pública y social, en la medida en que constituyen bienes públicos, benefician a votantes más heterogéneos y dispersos. Como explicamos más adelante, los diferentes tipos de proyectos son relevantes a la hora de estudiar la posibilidad de sesgos políticos en la asignación de los recursos del programa.

En su diseño actual, el Programa 3 x 1 para Migrantes está administrado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por iniciativa de los Clubes de Migrantes. Un Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), que incluye a representantes de las cuatro partes involucradas (migrantes y representantes de las administraciones municipal, estatal y federal), prioriza y decide la viabilidad técnica de los proyectos. Cada una de estas partes contribuye con 25 por ciento del costo total del proyecto aprobado. El grado de participación de los diferentes gobiernos

puede variar: por ejemplo, la federación puede cubrir hasta 50 por ciento del proyecto, si su impacto social lo justifica.¹ Sin embargo, esto rara vez se observa en la práctica. El porcentaje de municipios beneficiarios del programa ha variado de 10 por ciento en 2002 (239 municipios de un total de 2 435) a 20 por ciento en 2007 (487 municipios de un total de 2 439).

Estudiamos el programa desde la perspectiva de su capacidad para llegar a comunidades con altos niveles de marginación, en oposición a comunidades de alta migración. Puesto que el Programa da la iniciativa a los clubes de migrantes ciertamente da prioridad a las áreas con las mayores tradiciones migratorias. Sin embargo, el objetivo del programa de llegar a los municipios más pobres sólo se conseguirá si las áreas de migración alta son también las zonas más marginales. Sin embargo, esto no es así.² Por ejemplo, en 2007, 68 por ciento del dinero federal se invirtió en municipalidades de pobreza baja y media, y sólo 24 por ciento se invirtió en municipios pobres o muy pobres (Aparicio *et al.*, 2007). Es más, 70 por ciento de los clubes de migrantes está afiliado con los estados de Guerrero (PRD), Guanajuato (PAN), Jalisco (PAN) y Zacatecas (PRD) (Zárate, 2005). No es sorprendente que en 2007 los estados de Zacatecas, Jalisco y Michoacán (PRD) acogieran 59 por ciento de los proyectos y recibieran 54 por ciento del total de los recursos federales atribuibles al programa (Aparicio *et al.*, 2007).

En la medida en que los programas de cofinanciamiento responden a la distribución de ingreso de los actores implicados, se espera que las comunidades más ricas tengan una mayor probabilidad de participar que las localidades pobres. Por lo tanto, un programa que incondicionalmente apoya las iniciativas de los migrantes no será progresivo si la migración y la po-

¹ Véase: www.sedesol.gob.mx.

² Esta relación no lineal entre pobreza, migración y desigualdad se ha reportado a nivel micro y macro (para América Latina, por ejemplo, véase Fajnzylber y López, 2007); sin embargo, no se ha explorado a nivel meso o municipal.

breza no están directamente correlacionadas. Si ése es el caso, el programa estará sesgado en contra de las comunidades más pobres. Basándonos en este razonamiento, proponemos la siguiente hipótesis:

H.1. Sesgo de selección. Puesto que los migrantes se autoseleccionan en el Programa 3 x 1, y que la migración mexicana no se encuentra igualmente distribuida en relación con la pobreza, este tipo de programa beneficia desproporcionadamente a los municipios ricos, en detrimento de los municipios más pobres.

En cuanto a la investigación acerca de la economía política de las remesas, ésta es prácticamente inexistente. Hay investigación incipiente sobre las consecuencias políticas de las remesas en el ámbito local, pero esta investigación se refiere a remesas individuales, no a remesas colectivas. Por ejemplo, Pfutze (2007) muestra que los ingresos adicionales que suponen las remesas pueden debilitar los vínculos clientelares y la compra del voto local. El autor reporta una mayor probabilidad de que la oposición gane en los municipios mexicanos donde una proporción alta de hogares recibe remesas. Sin embargo, casos de estudio puntuales sugieren que los usos privados del programa pueden no ser raros. Ello parece especialmente relevante en la política municipal, donde las remesas colectivas complementan las pobres finanzas de los gobiernos municipales (Valenzuela, 2006). Por lo tanto, los migrantes han sido cortejados por los políticos municipales y estatales, y en contraprestación se les ha concedido representación en la política local (Jiménez, 2008).

La combinación de migrantes con cada vez más poder y la política clientelar local podría haber fomentado el uso del programa como una herramienta para premiar lealtades. Ello arroja dudas sobre la visión más optimista de la migración y de los Clubes de Migrantes como un motor potencial de cambio democrático en sus comunidades, por medio de la importación

de prácticas y de valores a los que los migrantes están expuestos en los países de acogida mejor gobernados.³

Con estos antecedentes, exploramos la economía política del programa, contrastando diferentes tipos de sesgos políticos. Por un lado, una administración federal del PAN gobernó durante todo el periodo de la muestra. Por lo tanto, Sedesol, la contraparte federal del programa, pudo incidir en el destino de los fondos y en la asignación de proyectos en favor de estados y municipios dominados por este partido. Por otro lado, la creciente competencia electoral en los municipios mexicanos podría haber influido en el tipo de proyectos (de carácter público o privado) que se adjudican. La transferencia de bienes públicos puede ser tan discrecional como la de bienes privados; pero estos últimos son por definición excluibles (esto es, pueden ser asignados de manera individual) y reversibles (la transferencia puede ser retirada si el comportamiento esperado a cambio de la transferencia, esto es, el voto, no se produce). Esto difícilmente puede llevarse a cabo con bienes públicos, tales como clínicas de salud o carreteras.

Para explorar este tipo de sesgos, nos apoyamos en la literatura sobre política redistributiva y clientelismo (Cox y Mcubbins, 1986; Dixit y Londregan, 1996; Person y Tabellini, 2003; Chhibber y Nooruddin 2004; Stokes 2005; Díaz Cayeros *et al.*, 2007; Kitschelt y Wilkinson, 2007). Seguimos la línea argumental que anticipa un uso diferente de bienes públicos y privados con el objetivo de llegar a los votantes indecisos o leales. Por un lado, puede que los políticos usen los proyectos productivos (esto es, proyectos que son excluyentes por naturaleza) para llegar a sus votantes leales, mientras que utilizan los proyectos de infraestructura pública y social para llegar a los votan-

³ De hecho, los migrantes han sido capaces de alterar las reglas de operación del programa y de asegurarse su monopolio. Spencer y Cooper (2006) advierten que los clubes de oriundos pueden crear barreras a una participación más amplia.

tes indecisos (Díaz Cayeros *et al.*, 2007). En la medida en la que la asignación de los recursos esté motivada por políticos que diversifican los riesgos políticos, ello implicaría que las localidades donde las elecciones son más competidas deberían recibir más proyectos de infraestructura públicos y sociales. En su estudio sobre el uso del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en México, Díaz Cayeros *et al.* (2007) encuentran que la mayor parte del gasto clientelar bajo este programa se enfocó en aquellos municipios en los que el PRI había estado perdiendo apoyo a gran velocidad.⁴ Esto es, cuando el riesgo de perder las elecciones aumenta, los políticos parecen hacer transferencias directas a los votantes que consistentemente los han apoyado y que presentan menor incertidumbre sobre el retorno esperado a la transferencia de recursos en forma de votos.

Por otro lado, existe literatura (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003; Chhibber y Nooruddin, 2004) que sostiene que en sistemas políticos donde varios partidos compiten el tamaño de la coalición que se requiere para ganar las elecciones es relativamente pequeño. Por lo tanto, los resultados electorales pueden ser influenciados dirigiendo el gasto en bienes privados a los grupos de votantes que se necesitan para ganar las elecciones. Por el contrario, en contiendas menos competidas, coaliciones ganadoras relativamente grandes se logran mejor mediante el gasto en bienes públicos. Como los propios autores dicen:

los partidos [políticos] en sistemas multipartidistas necesitan apelar a “bancos de votos” y a sus apoyos particulares. En otras palabras, los partidos que compiten en sistemas bipartidistas tienen mayor probabilidad de proporcionar bienes públicos que aquellos que enfrentan una competición con varios partidos, los cuales centran su atención en la distribución de bienes de club (Chhibber y Nooruddin, 2004: 163).

⁴ Véase también Magaloni (2006), especialmente el capítulo 4.

Es decir, deberíamos observar que una creciente fragmentación política resulta en una menor provisión de bienes públicos a nivel local. Usando datos individuales y agregados para India, los autores encuentran que la provisión de bienes públicos es menor, y la percepción individual de la provisión de bienes públicos es más débil en las jurisdicciones donde varios partidos políticos compiten en las elecciones.

Nótese que las predicciones de estos dos modelos son exactamente opuestas. Bajo el mecanismo de diversificación del riesgo político, se espera un mayor gasto público (y un menor gasto clientelar) en municipios competidos; pero bajo el mecanismo del tamaño de la coalición ganadora, se espera un menor gasto público (y un mayor gasto privado) en municipios competidos.

Como explicamos más abajo, el Programa 3 x 1 para Migrantes tiene algunas similitudes con el Programa Pronasol, pero también tiene importantes diferencias. Como sucede con Pronasol, el Programa 3 x 1 para Migrantes funciona a demanda: las asociaciones de migrantes tienen que acercarse a Sedesol con una propuesta, en primer lugar. Al igual que en Pronasol, no hay una fórmula objetiva para aprobar o rechazar propuestas, lo que abre la puerta para la manipulación política de la participación en el programa. Finalmente, el Programa 3 x 1 para Migrantes puede financiar tanto proyectos públicos como privados. La provisión de bienes públicos se produce con el rubro “proyectos de infraestructura pública y social”, mientras que la provisión de transferencias privadas se produce con el rubro “proyectos productivos”.

Las principales diferencias con Pronasol tienen que ver con el contexto político en el que opera el Programa 3 x 1. Mientras que en Díaz Cayeros *et al.* (2007) el interés es explorar cómo un partido hegemónico usó la política social para ralentizar su declive electoral, a nosotros nos interesa investigar si un partido no hegemónico como el PAN puede estar utilizando el

Programa 3 x 1 para premiar a votantes particulares en localidades de migración alta para mantener o expandir su apoyo electoral. La otra diferencia estriba en que mientras que en Pronasol la provisión de bienes privados y de club ascendía a 28 por ciento; en el caso del Programa 3 x 1 para Migrantes se limita a 5 por ciento, mientras que los proyectos en infraestructura pública suponen 67 por ciento de las inversiones. Por esta razón, en las estimaciones y en la discusión que siguen nos centramos en el impacto que la fragmentación política tiene sobre la provisión de bienes públicos, puesto que consideramos que estos resultados son los más robustos.⁵

En principio, somos escépticos sobre cuál de estos mecanismos prevalecerá, aunque investigaciones previas ya han mostrado que la mayor competitividad electoral en los municipios mexicanos no se ha traducido en una mejor provisión de infraestructura pública local (Cleary, 2007; Moreno-Jaimes, 2007). Tal resultado parece ir en línea con las predicciones del mecanismo en el que el tamaño de la coalición ganadora es central; esto es, menor provisión de bienes públicos en municipios más competidos. En otras palabras, serían los municipios menos competidos, o los bastiones, los que reciben más infraestructura pública bajo el Programa 3 x 1 para Migrantes. Con esta discusión previa en mente, planteamos las siguientes hipótesis sobre la economía política del programa:

H.2: Sesgo partidista. Al mantener todo constante, los estados y municipios controlados por el PAN, así como los bastiones panistas, tendrán más probabilidades de participar en el programa, con más recursos y más proyectos, que los dominados por otros partidos políticos.

⁵ Otra diferencia es que en el Programa 3 x 1 los migrantes tienen que financiar 25 por ciento del proyecto, mientras que en Pronasol el cofinanciamiento era opcional.

H.3: Sesgo de fragmentación política. Al mantener constante el resto de las variables, el gasto en bienes privados o clientelares será dirigido a los municipios más competidos, mientras que los municipios leales recibirán más bienes públicos. Por lo tanto, municipios con un número efectivo de partidos relativamente alto (esto es, sin una fuerza política dominante) recibirán *menos* proyectos de infraestructura pública con el programa.

Datos y modelos

Para contrastar estas hipótesis, recogimos datos sobre el programa 3 x 1 para Migrantes para todos los municipios mexicanos que participaron en el mismo entre 2002 y 2007. La base de datos consiste en información anual acerca de si un determinado municipio participó en el Programa, las cantidades que se invirtieron y el número de proyectos conseguidos por año. Tenemos información para cada proyecto financiado por el programa, información que agregamos a nivel municipal para poder utilizar las variables políticas que sólo existen a nivel municipal. Por término medio, tenemos información para más de 2 400 municipios durante seis años de operación del programa, lo que supone 14 mil observaciones municipio-año.

Para indagar el impacto de la migración, la pobreza y las variables políticas en la participación en el programa, estimamos una serie de modelos de regresión de la siguiente forma:

$$Pr(\text{PARTICIP}_{ijt} = 1 \mid X) = F(\beta \text{MIGRACIÓN}_{ij} + \chi \text{POBREZA}_{ijt} + \text{SOCIODEMOG}_{ijt} \delta + \text{POLÍTICA}_{ijt} \phi + \mu_j + \nu_t) \quad (1)$$

$$\log(\text{MONTOS}_{ijt}) = \alpha + \beta \text{MIGRACIÓN}_{ij} + \chi \text{POBREZA}_{ijt} + \text{SOCIODEMOG}_{ijt} \delta + \text{POLÍTICA}_{ijt} \phi + \mu_j + \nu_t + \varepsilon_{ijt} \quad (2)$$

$$\text{MONTOSPUB}_{ijt} = \alpha + \beta \text{MIGRACIÓN}_{ij} + \chi \text{POBREZA}_{ijt} + \delta \text{NEP}_{ijt} + \text{POLÍTICA}_{ijt} \phi + \mu_j + v_t + \varepsilon_{ijt} \quad (3)$$

Los subíndices se refieren al municipio i en el estado j , y t se refiere al año. La variable dependiente (participación) se mide de dos maneras diferentes. En primer lugar, PARTICIPACIÓN es una variable dicotómica que indica si un municipio en particular en un determinado año obtuvo algún proyecto financiado por el Programa. En segundo lugar, la variable MONTOS mide el logaritmo del total de fondos invertidos en un municipio en particular, un año concreto, como resultado de participar en el programa (en pesos constantes de 2006). La variable MONTOS-PUB mide la cantidad *per cápita* invertida en proyectos de infraestructura pública en los municipios participantes (preservación ecológica, electrificación, pavimentación, urbanización, agua potable, caminos y carreteras, e infraestructura de salud y educativa).

Nuestras variables independientes de interés son medidas diferentes de intensidad migratoria, pobreza y condiciones políticas.⁶ Las medidas de migración y pobreza se obtuvieron del Conapo y del INEGI, respectivamente. La variable MIGRACIÓN es una variable ordinal que clasifica los municipios en seis categorías que incluyen municipios de alta, muy alta, media baja, muy baja y nula migración. Esta variable es una categorización del ÍNDICE DE MIGRACIÓN, que es una variable continua que usamos en nuestras especificaciones. El ÍNDICE DE MIGRACIÓN está basado en datos censales sobre el número de miembros de la familia que viven fuera, la migración circular y la migración de retorno. Estos datos permanecen constantes en nuestro análisis. La medida de POBREZA es una variable categórica que cla-

⁶ Nótese que consideramos la intensidad migratoria como un *proxy* del número de clubes de oriundos (sobre los que no tenemos información directa). Sin embargo, la capacidad de acción colectiva de los clubes y sus capacidades organizativas son una variable difícilmente observable.

sifica los municipios mexicanos por marginalidad alta, muy alta, media, baja o muy baja. Se deriva del ÍNDICE DE POBREZA, que es una variable continua basada en medidas de alfabetización, niveles de ingreso e infraestructura social en cada municipio. Nuestras medidas de pobreza se basan en datos censales de 2000 y 2005, lo que significa que el índice de pobreza se actualiza aproximadamente en la mitad de nuestro periodo de estudio. Puesto que la migración tiene costos económicos, no hay una relación lineal entre la migración y la pobreza: municipios muy ricos y muy pobres tienen la intensidad migratoria más baja y el porcentaje más reducido de hogares que reciben remesas. Dada esta relación curvilínea, y el hecho de que el programa se produce a demanda de los migrantes, incluimos el ÍNDICE DE POBREZA y su término cuadrático en nuestras especificaciones de participación en el programa.

Para contrastar las hipótesis políticas, el vector POLÍTICA incluye variables que capturan qué partido político gobierna a nivel municipal y estatal. En México hay elecciones locales cada tres años pero el calendario electoral no es concurrente. Cada año, algunos estados y municipios celebran elecciones para elegir a sus alcaldes y a sus gobernadores. Por lo tanto, las variables políticas se actualizan cada tres años, pero dado el carácter no concurrente de las elecciones, podemos identificar los efectos partidistas de los efectos estatales y de año. Las variables políticas controlan por gobiernos dirigidos por el PAN, el PRI y el PRD. En alguna de nuestras especificaciones también incluimos el porcentaje de voto para cada uno de los partidos en las contiendas municipales (CIDAC), y la diferencia de voto entre el PAN y el PRI.⁷ La variable MISMO PARTIDO es una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando el municipio y el estado están gobernados por el mismo partido político, independiente-

⁷ Excluimos del análisis los 412 municipios oaxaqueños que se rigen por usos y costumbres.

mente de cuál sea éste. También, para medir la competitividad electoral, incluimos el MARGEN de victoria entre el ganador y el segundo partido en la contienda electoral. ELECCIÓN LOCAL es una variable dicotómica que controla por la celebración de elecciones municipales en un determinado año. Finalmente, en la ecuación (3) controlamos por el número efectivo de partidos (NEP), que calculamos usando la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) ($NEP = 1 / \sum v_i^2$), donde v_i es el porcentaje de voto recibido por cada partido en la elección municipal.⁸ Esta medida nos permite capturar el impacto de la fragmentación política.⁹ Para controlar por la heterogeneidad de los municipios mexicanos, el vector SOCIODEMOG incluye el logaritmo de la población, así como la cobertura de agua, electricidad y drenaje (Conapo).

Finalmente, μ_j y v_t son efectos fijos estatales y por año, que usamos en nuestros modelos para capturar la heterogeneidad de los estados mexicanos así como cualquier cambio sistemático tanto en el tamaño del programa como en las reglas de operación.¹⁰ Puesto que usamos efectos fijos estatales, estimamos, por ejem-

⁸ El NEP medio municipal se incrementó de 1.31 en 1980, a 2.02 en 1994, 2.30 en 1998 y 2.75 en 2000. Fue de 2.95 en los municipios participantes en el Programa 3 x 1 en el periodo 2002-2007. Por lo tanto, las elecciones municipales en México cambiaron de un sistema de partido hegemónico a un sistema de tres partidos (Remes, 2005).

⁹ En nuestros datos, la correlación entre el NEP y el margen de victoria es menos 0.33, lo que sugiere que estas dos variables capturan diferentes rasgos del sistema electoral.

¹⁰ Incluimos efectos fijos estatales en lugar de municipales, por varias razones. En primer lugar, la intensidad migratoria es una variable que no se modifica en el tiempo, lo que nos impide utilizar efectos fijos municipales. En segundo lugar, y más importante, los estados tienen una gran influencia en el programa porque deben de comprometer recursos *ex ante* por medio de acuerdos con Sedesol. Además, puesto que la migración ha estado históricamente concentrada en ciertas regiones, los efectos fijos estatales controlan el hecho de que algunas áreas concentran el mayor número de proyectos. Los efectos fijos por año controlan los cambios en las reglas de operación del Programa de Iniciativa Ciudadana (abierto a cualquier individuo o individuos) al Programa 3 x 1 para Migrantes, que restringe la participación a los clubes de migrantes únicamente.

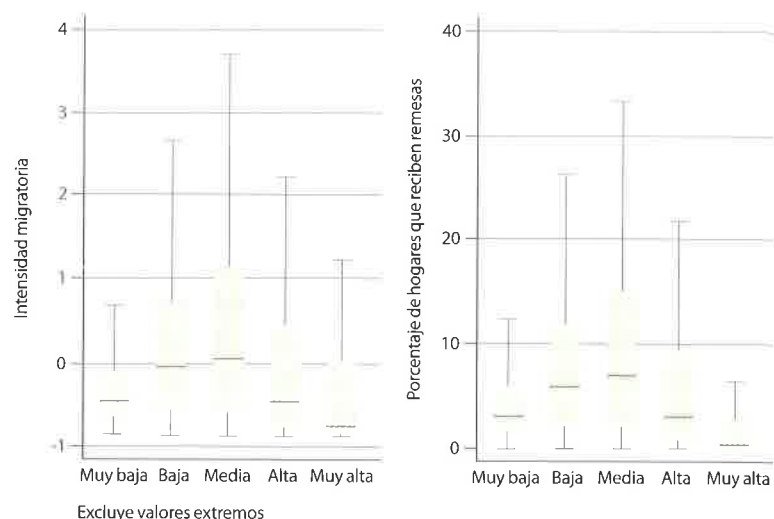
plo, el efecto de la pobreza en la participación municipal en el programa en relación con otros municipios del mismo estado.

Para estimar el impacto de la migración, la pobreza y la política sobre la participación y los montos asignados por el programa, utilizamos un modelo de selección de Heckman. La primera etapa o ecuación de selección estima la participación en el programa usando un modelo probit. La segunda etapa estima el logaritmo de las cantidades concedidas controlando por la selección en el programa. Usamos las coberturas de servicios públicos (agua, drenaje y electricidad) para identificar la ecuación de selección, ya que estas coberturas resultaron no ser significativas en la estimación de los montos adjudicados bajo el programa.

En la ecuación de MONTOS *per cápita* (ecuación 3), estimamos tres modelos diferentes para asegurarnos de que los resultados son robustos. En primer lugar, estimamos un modelo OLS con efectos fijos por año y estado. En segundo lugar, estimamos un OLS con variable dependiente rezagada y una tendencia temporal lineal. Finalmente, también empleamos un modelo de selección de Heckman, en el que utilizamos la migración como variable para identificar la ecuación de selección. Como enfatizamos más arriba, la participación en el programa depende de las iniciativas de los migrantes, lo que puede crear un sesgo en favor de los municipios de migración alta y con mucha tradición migratoria. Para obtener una estimación más precisa del impacto de la competición política en los municipios de alta migración, incluimos una interacción entre NEP y el ÍNDICE DE MIGRACIÓN, algo que tiene sentido puesto que las organizaciones de migrantes deben dar el primer paso a la hora de participar en el programa.

La figura 1 muestra dos gráficas que ilustran la relación entre la migración y la pobreza. Medimos la migración usando el índice del Conapo de intensidad migratoria (en el panel de la izquierda) y el porcentaje de viviendas que reciben remesas (panel de la derecha). Como muestra la figura, la migración es mayor

FIGURA 1. Migración y pobreza en los municipios mexicanos, 2002-2007

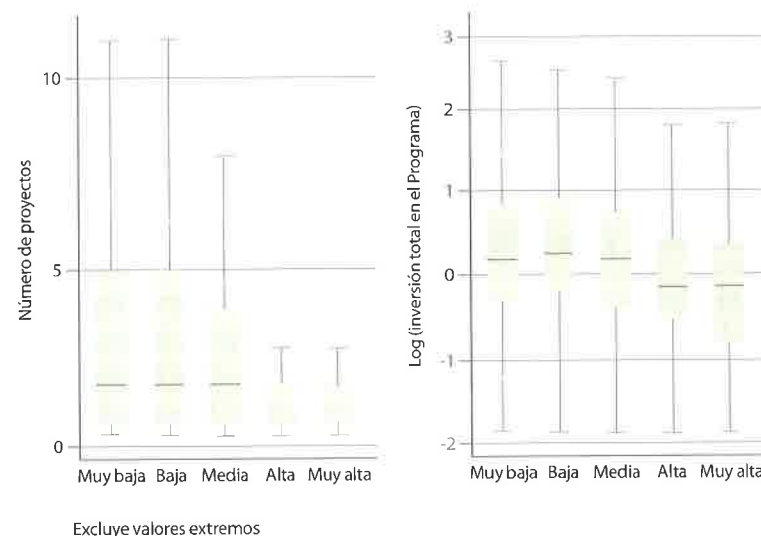


Fuente: Elaboración propia.

en municipios de marginalidad media y baja. De hecho, la menor intensidad migratoria se da precisamente en municipios de muy alta marginalidad. Igualmente, el porcentaje más alto de hogares que reciben remesas se localiza en municipios de baja y media marginalidad. De nuevo, los municipios más pobres tienen el porcentaje más bajo de hogares que reciben remesas. Todo junto, estos datos son indicativos de la existencia de una relación no lineal entre migración y pobreza: municipios muy pobres y muy ricos tienen la más baja intensidad migratoria y el porcentaje más bajo de hogares que reciben remesas.

Hay que recordar que la iniciativa para participar en el Programa 3 x 1 recae en los Clubes de Migrantes. Pero los Clubes de Migrantes toman tiempo en emerger y en adquirir las habilidades organizativas necesarias para participar en el programa. Por ello, los Clubes de Migrantes tienden a concentrarse en

FIGURA 2. Inversión total en el programa y número de proyectos financiados por el Programa 3 x 1 en los municipios mexicanos, para distintos niveles de pobreza, 2002-2007



Fuente: Elaboración propia.

áreas no sólo de alta migración, sino también de larga tradición migratoria. Con esta premisa, no es sorprendente encontrar evidencia preliminar que sugiere que los municipios de alta migración y relativamente ricos son los que más a menudo se han beneficiado del programa.

La figura 2 ilustra estas relaciones. Las gráficas muestran el total de proyectos y de recursos concedidos por el Programa 3 x 1 según diferentes niveles de pobreza durante el periodo 2002-2007. Como era de esperar, municipios con niveles de marginalidad baja y media recibieron más proyectos y más financiamiento que los municipios con altos niveles de pobreza. El programa, al conceder a los migrantes la iniciativa, produce un resultado perverso: puesto que los migrantes organizados

no provienen de los municipios mexicanos más pobres, el programa se encuentra sesgado en perjuicio de los municipios pobres y muy pobres.

Estas figuras, sin embargo, son sólo indicativas del sesgo de selección sobre el que hemos hipotetizado, ya que no controlan por otros factores que pueden determinar una participación exitosa en el Programa 3 x 1. Por ello, procedemos a continuación con el análisis de regresión multivariado.

Resultados y discusión

En el cuadro 1 mostramos los resultados de la estimación de los modelos de selección de Heckman. Explicamos la participación en el programa y los montos asignados por el mismo, una vez que hemos tenido en cuenta la selección al Programa. Controlamos por migración y pobreza y por una batería de variables políticas. Una estimación previa de los montos concedidos usando efectos fijos mostró que las variables de cobertura no son significativas a la hora de explicar estos montos. Por esta razón, empleamos las variables de cobertura en la primera etapa para identificar la ecuación de selección.

Cuando controlamos por selección, encontramos evidencia de una relación no lineal entre la pobreza y la selección al programa. De hecho, el término cuadrático tiene un coeficiente significativo y negativo, lo que es consistente con la relación curvilínea entre migración y pobreza que se reporta en la literatura (véase Hatton y Williamson, 2002) y con la estadística descriptiva que mostramos arriba. También encontramos que la pobreza *no* está correlacionada con las cantidades recibidas. Como era de esperar, la migración está positiva y significativamente correlacionada tanto con la participación como con las cantidades obtenidas bajo el programa.

Además, en el cuadro 1 contrastamos los sesgos políticos sobre los que hemos hipotetizado más arriba. En el primer modelo,

incluimos variables dicotómicas para controlar por el signo político del municipio y del estado, usando al PRD como grupo de comparación. Los resultados indican que después de controlar por la migración, la pobreza y otras variables, los municipios y los estados gobernados por el PAN tienen una probabilidad significativamente más alta de participar en el programa. Una vez en el programa, no obstante, los gobiernos panistas no reciben más recursos que sus contrapartes del PRI o el PRD (modelo 2).

Para contrastar si el programa favorece a algún bastión partidista en particular, los modelos 3 y 4 incluyen los porcentajes de voto tanto del PAN como del PRI. Encontramos evidencia que sugiere que los municipios en los que el PAN goza de importantes apoyos tienen mayor probabilidad de participar en el programa. También, vemos que los municipios en los que el PRI recibe fuertes apoyos tienen menor probabilidad de participar en el programa que el PRD (modelo 3). Por contra, el modelo 4 indica que el grado de apoyo electoral al PAN no afecta las cantidades recibidas. Para contrastar una vez más la existencia de sesgos partidistas a favor del PAN, los modelos 5 y 6 incluyen el margen de diferencia entre los votos conseguidos por el PAN y el PRI. En este caso, encontramos que controlando por migración y por intensidad migratoria, los municipios en los que el porcentaje de voto del PAN es especialmente alto en relación con el PRI tienen una mayor probabilidad de ser seleccionados en el programa y de recibir más recursos.

Además de los sesgos partidistas y de autoselección de los migrantes en el programa, hay una serie de variables que también pueden afectar la participación. En primer lugar, pudiera ocurrir que las autoridades en los municipios en los que las elecciones son muy contestadas busquen participar y atraer más recursos para mejorar la provisión de bienes públicos en municipios muy competidos. Además, dado que las elecciones municipales tienen lugar cada tres años en México, el año electoral podría de hecho actuar como un incentivo para los go-

CUADRO I. Determinantes de la participación de municipios mexicanos en el Programa 3 x 1 (2002-2007)

	Modelos de Selección de Heckman							
	Participación en el Programa (1)	Log (cantidades) (2)	Participación en el Programa (3)	Log (cantidades) (4)	Participación en el Programa (5)	Log (cantidades) (6)	Participación en el Programa (7)	Log (cantidades) (8)
Índice de migración	0.261 (0.018) ^{***}	0.093 (0.023) ^{***}	0.278 (0.022) ^{***}	0.093 (0.024) ^{***}	0.279 (0.021) ^{***}	0.092 (0.024) ^{***}	0.277 (0.021) ^{***}	0.092 (0.024) ^{***}
Pobreza	0.833 (0.096) ^{***}	-0.102 (0.131)	0.864 (0.106) ^{***}	-0.058 (0.139)	0.863 (0.106) ^{***}	-0.057 (0.139)	0.835 (0.105) ^{***}	-0.077 (0.139)
Pobreza ²	-0.133 (0.018) ^{***}	0.016 (0.025)	-0.148 (0.020) ^{***}	0.014 (0.027)	-0.148 (0.020) ^{***}	0.014 (0.027)	-0.144 (0.020) ^{***}	0.016 (0.027)
<i>Política</i>								
Estado panista	0.214 (0.100) ^{**}	0.006 (0.128)	0.167 (0.111)	0.071 (0.131)	0.167 (0.111)	0.071 (0.131)	0.189 (0.110) [*]	0.089 (0.130)
Estado priista	0.161 (0.107)	0.067 (0.145)	0.114 (0.110)	0.134 (0.145)	0.114 (0.110)	0.135 (0.145)	0.133 (0.112)	0.145 (0.147)
Municipio panista	0.112 (0.049) ^{**}	-0.013 (0.057)						

CUADRO I. Determinantes de la participación de municipios mexicanos en el Programa 3 x 1 (2002-2007) (continuación)

	Modelos de Selección de Heckman							
	Participación en el Programa (1)	Log (cantidades) (2)	Participación en el Programa (3)	Log (cantidades) (4)	Participación en el Programa (5)	Log (cantidades) (6)	Participación en el Programa (7)	Log (cantidades) (8)
Municipio priista	-0.066 (0.043)	0.011 (0.049)						
Porcentaje de votos. PAN			0.338 (0.126) ^{***}	0.185 (0.142)				
Porcentaje de votos. PRI			-0.295 (0.170) [*]	-0.24 (0.191)				
Margen de voto entre PAN y PRI					0.322 (0.093) ^{***}	0.207 (0.107) [*]		
Competencia municipal							0.111 (0.153)	0.085 (0.196)
Mismo partido							0.033 (0.036)	-0.008 (0.039)
Elecciones locales							-0.154 (0.040) ^{***}	-0.038 (0.046)

biernos que buscan mejorar la provisión de bienes públicos. Finalmente, existe la posibilidad de que se dé algún efecto no partidista debido a problemas de coordinación entre los niveles de gobierno que participan en el programa. Puesto que el Programa 3 x 1 requiere la colaboración de los gobiernos estatales y municipales, puede ser el caso que cuando estos dos niveles de gobierno pertenecen al mismo partido político tengan mayores probabilidades de coordinarse que si los niveles de gobierno están regidos por diferentes partidos. Los modelos 7 y 8 contrastan estas hipótesis al incluir el margen de victoria en las elecciones municipales y dos variables que indican la existencia del mismo partido a nivel municipal y la celebración de elecciones a nivel municipal. De acuerdo con los resultados, el margen de victoria entre el ganador y el segundo en la contienda y el gobierno unificado no tienen un impacto ni en la participación ni en los montos recibidos. Estos resultados negativos son evidencia de que el programa no se usa para focalizar localidades altamente competidas ni para castigar a gobiernos yuxtapuestos, sino para recompensar a localidades leales al PAN. Por último, el año electoral está negativamente correlacionado con la participación en el programa, pero no tiene impacto sobre las cantidades recibidas. Ello sugiere que hay más proyectos financiados en los años previos a las elecciones; pero su costo por término medio no está afectado por el ciclo electoral. El hallazgo de que los márgenes de victoria no son significativos, mientras que el apoyo electoral al PAN y el gobierno por el PAN son significativos es un indicio sólido de que el programa está siendo utilizado como una herramienta para premiar a los municipios panistas de alta migración. Finalmente, nótese que en todas las especificaciones del cuadro 1, las cantidades asignadas en el Programa no tienen relación con los niveles de pobreza. Este resultado apunta a la no progresividad del programa.

En el cuadro 2 estimamos el monto total *per cápita* asignado por el programa a proyectos de infraestructura pública exclusi-

CUADRO 1. Determinantes de la participación de municipios mexicanos en el Programa 3 x 1 (2002-2007) (continuación)

	Modelos de Selección de Heckman							
	Participación en el Programa	Log (cantidades)	Participación en el Programa	Log (cantidades)	Participación en el Programa	Log (cantidades)	Participación en el Programa	Log (cantidades)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Log(población)	0.15 (0.017)***	0.171 (0.025)***	0.143 (0.020)***	0.17 (0.026)***	0.143 (0.020)***	0.17 (0.026)***	0.147 (0.020)***	0.176 (0.026)***
Cobertura de agua	0.249 (0.086)***		0.192 (0.095)**		0.192 (0.095)**		0.2 (0.095)**	
Drenaje	0.211 (0.085)**		0.168 (0.097)*		0.168 (0.096)*		0.172 (0.096)*	
Electricidad	0.006 (0.087)		0.022 (0.094)		0.022 (0.094)		0.029 (0.094)	
Constante	-0.846 (0.259)***	0.303 (0.204)	-0.784 (0.287)***	0.183 (0.215)	-0.768 (0.273)***	0.164 (0.200)	-0.694 (0.273)***	0.208 (0.202)
Observaciones	14519	14519	10897	10897	10897	10897	10897	10897

Fuente: Elaboración propia. Notas: Las unidades son municipios/años. La participación en el programa es una variable dicotómica y las cantidades están medidas en millones de pesos constantes. Errores robustos entre paréntesis. *Significativo a 10 por ciento; **Significativo a 5 por ciento; ***Significativo a 1 por ciento. Todos los modelos incluyen efectos fijos estatales y de año.

vamente. En este modelo, nos interesa medir el impacto que la fragmentación política y la creciente competencia electoral en los municipios mexicanos tienen sobre la provisión de bienes públicos a nivel local. El NEP mide esa fragmentación, que interactuamos con los niveles de intensidad migratoria a fin de captar el hecho de que el programa requiere la iniciativa de los migrantes. El modelo 1 presenta los resultados de una estimación por mínimos cuadrados ordinarios con efectos fijos estatales y por año. Encontramos que el NEP en las elecciones locales tiene un impacto negativo y significativo en las cantidades asignadas a proyectos de infraestructura pública después de controlar por pobreza, intensidad migratoria y otras variables políticas. Se confirma la relación positiva entre migración y participación así como la relación no lineal entre participación y marginalidad que reportamos más arriba. Como una alternativa a la estimación panel con efectos fijos, el modelo 2 estima una especificación con una variable dependiente rezagada y una tendencia temporal lineal. Aquí, de nuevo, encontramos que el NEP tiene un efecto negativo y significativo en el gasto en bienes públicos en municipios de alta migración, esto es, en los principales beneficiarios del programa. De nuevo, para corregir el posible sesgo de selección, estimamos un modelo de selección de Heckman. Hay que tener en cuenta que solamente observamos las cantidades de dinero asignadas a los municipios que participan, y cero en caso contrario. Por lo tanto, necesitamos corregir el truncamiento de la variable dependiente. En esta ocasión, utilizamos el índice de migración como la variable fundamental en la selección. Como puede verse, se confirma el hallazgo previo de que el NEP, o sea, la fragmentación política está negativa y significativamente correlacionada con las cantidades *per cápita* asignadas a la provisión de bienes públicos. Además, la ecuación de selección del modelo Heckman identifica un efecto partidista que confirma nuestros hallazgos anteriores: los municipios regidos por el PAN tienen una mayor probabilidad de

participar en el programa, pero, una vez seleccionados, no reciben más fondos que otros municipios participantes.¹¹

La figura 3 (basada en el modelo 1, cuadro 2) muestra nuestro resultado fundamental, esto es, que el efecto negativo de la fragmentación política sobre la provisión de bienes públicos es mayor en los municipios de alta migración, que por diseño son los principales beneficiarios del programa. Como muestra la figura, el efecto marginal negativo de la fragmentación sobre los montos *per cápita* es significativo y su magnitud se incrementa con la intensidad migratoria.

Estos resultados están en línea con las predicciones del modelo que afirma que en aquellas jurisdicciones en las que el tamaño de la coalición ganadora es grande (es decir, la fragmentación es baja) se proporcionan más bienes de carácter público. Esto es, la mayor fragmentación política no redundará en una mejor provisión de bienes públicos. Este resultado, que ya había sido reportado para México en investigaciones previas, parece confirmarse en el caso de la provisión de bienes públicos bajo el Programa 3 x 1 para Migrantes.

En suma, nuestros hallazgos confirman nuestras hipótesis: 1) dada la relación no lineal que existe entre migración y marginalidad, los municipios más pobres no se benefician del programa; 2) los estados y municipios panistas, así como los bastiones de este partido, tienen mayor probabilidad de participar

¹¹ Como un test de robustez, hicimos los modelos con el margen de victoria como proxy de la competencia electoral. Hay que recordar que la correlación entre el margen de victoria y el NEP es baja en nuestra base de datos. Por lo tanto, las dos medidas parecen estar capturando dimensiones diferentes del sistema electoral. La provisión de infraestructura pública bajo el programa no está relacionada con el margen de victoria, lo que coincide con resultados previos reportados por otros autores concernientes a la provisión de bienes públicos siguiendo a la democratización (Cleary, 2007; Moreno-Jaimes, 2007). En una de nuestras tres especificaciones, la provisión de infraestructura estuvo negativamente correlacionada con el margen de victoria. Este resultado, sin embargo, no parece robusto a diferentes especificaciones.

CUADRO 2. Provisión de bienes públicos *per cápita* bajo el Programa 3 x 1 (2002-2007)

	1	2	3 (Heckman)	
	Efectos fijos estatales y anuales	Pooled OLS	Selección	Cantidades <i>per cápita</i>
NEP	-8.676 (4.740)*		0.008 (0.024)	-23.411 (5.429)***
Índice de intensidad migratoria	59.312 (19.663)***	48.665 (18.062)***	0.247 (0.021)***	
NEP*Migración	-12.305 (5.563)**			
NEP (t-1)		-5.343 (3.911)		
NEP (t-1) * migración		-8.879 (5.129)*		
Estados panistas	15.567 (13.550)	29.175 (7.507)***	0.114 (0.100)	13.819 (13.645)
Municipio panista	-1.682 (8.018)	-1.699 (8.832)	0.185 (0.041)***	-6.499 (8.094)
Mismo partido	-7.692 (8.229)	-3.735 (7.587)	0.039 (0.035)	-9.511 (8.282)
Elección local	-7.622 (7.493)	-10.472 (7.095)	-0.155 (0.040)***	-2.613 (7.671)
Pobreza	121.193 (20.790)***	47.275 (16.816)***	0.452 (0.088)***	140.697 (20.144)***
Pobreza^2	-19.482 (4.374)***	-7.672 (3.941)*	-0.096 (0.018)***	-23.590 (4.135)***
Variable dependiente (t-1)		0.288 (0.066)***		
Año		-4.422 (2.563)*		

CUADRO 2. Provisión de bienes públicos *per cápita* bajo el Programa 3 x 1 (2002-2007) (continuación)

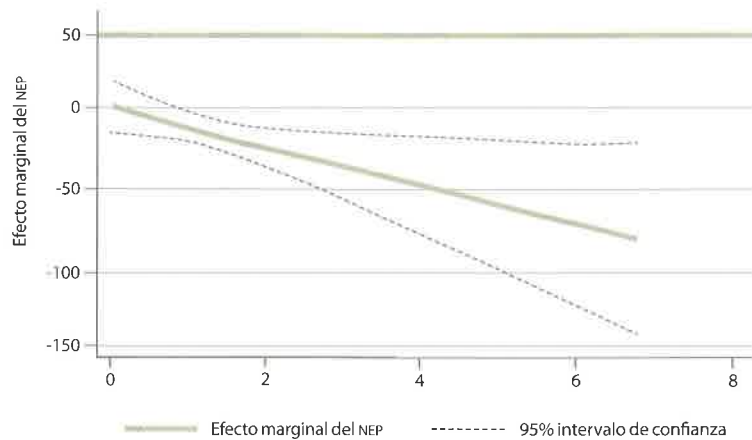
	1	2	3 (Heckman)	
	Efectos fijos estatales y anuales	Pooled OLS	Selección	Cantidades <i>per cápita</i>
Rho				-0.213 (0.036)***
Sigma				179.87 (23.360)***
Lambda				-38.347 (6.920)***
Test deWald				32.44***
Constante	-126.691 (31.923)***	8.866 (5.144)*	-0.542 (0.228)**	-34.358 (29.774)
Observaciones	1 995	1 772	10 894	10 894

Fuente: Elaboración propia. Notas: Errores estándar entre paréntesis. Todas las especificaciones, excepto para pooled OLS, contienen efectos fijos estatales y de año. *Significativo a 10 por ciento; **significativo a 5 por ciento; ***significativo a 1 por ciento.

en el programa y de conseguir más proyectos. Finalmente, 3) los partidos parecen utilizar el programa para proveer de bienes públicos a los municipios de alta migración que son leales, más que utilizarlo como herramienta para captar nuevos votantes. Queda, por lo tanto, demostrada la existencia de importantes sesgos políticos en la ejecución del programa.¹²

¹² Es importante destacar que el sesgo político en favor de municipios y estados panistas puede ser ocasionado por la demanda; esto es, causado por los migrantes y los clubes de oriundos que proponen proyectos solamente en localidades regidas por el PAN. Alternativamente, puede que el sesgo sea motivado por la oferta, es decir, un intento deliberado por parte de los políticos de recompensar a sus seguidores. No podemos descartar ninguno de estos mecanismos, que, de hecho, es altamente probable que operen en tandem. Estudios recientes sugieren que las características demográficas de los migrantes hacen que sea probable que tengan preferencias políticas no priístas (Bravo, 2007). Si éste fuera el caso, el mecanismo no sería políticos

FIGURA 3. Efecto marginal del NEP sobre el gasto *per cápita* en bienes públicos, a medida que la intensidad migratoria aumenta



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las remesas se han convertido en un recurso esencial para muchos países en vías de desarrollo. Mientras que algunos autores (Durand *et al.*, 1996) los consideran flujos que pueden evitar la intervención del Estado —lo que se considera una ventaja en condiciones políticas de poca institucionalización y corrupción extendida— el hecho es que los gobiernos intervienen para in-

panistas sesgando la selección en favor de sus bastiones, sino migrantes seleccionando municipios panistas para sus inversiones. Contrastar estos dos mecanismos requiere un estudio con un diseño de investigación diferente. En cualquier caso, independientemente de cuál prevalezca, nuestro argumento sustantivo concerniente a la naturaleza regresiva del programa se mantiene: puesto que los municipios de alta migración y panistas son relativamente ricos, el sesgo político y el sesgo de selección operan en la misma dirección.

fluir en la cantidad de remesas, las formas en las que éstas llegan y sus usos una vez que llegan. Es muy probable que estas intervenciones se incrementen a medida que los gobiernos se tornen más conscientes de su potencial de desarrollo. Precisamente debido a esta caracterización de las remesas como ajenas a la intervención política, el estudio de la economía política de las remesas ha sido poco frecuente (algunas excepciones son Bravo 2007; Goodman y Hiskey, 2008; Pfutze, 2007; Pérez-Armenáriz y Crow, 2010). En este trabajo hemos explorado la economía política del Programa 3 x 1 para Migrantes, un Programa de cofinanciamiento que persigue redirigir el uso de remesas colectivas a “usos productivos” en las comunidades de origen de los migrantes.

Planteamos dos puntos fundamentales. Primero, puesto que el diseño del programa da la iniciativa a los migrantes, su capacidad para llegar a municipios pobres depende de manera crucial de la relación que existe entre la pobreza y la migración. Si los municipios de mayor tradición migratoria no son los más pobres, como es el caso en México, es improbable que el programa reduzca la pobreza debido a un problema de autoselección. En segundo lugar, el Programa 3 x 1 para Migrantes se lanzó a nivel federal bajo los auspicios de una administración del PAN presidida por Vicente Fox. La implicación de tres niveles de gobierno además de las asociaciones de migrantes plantea dudas sobre los sesgos políticos y partidistas en la ejecución del programa. Además, el incremento de la migración y las remesas ha coincidido con un aumento de la competencia electoral a nivel municipal en México. Basándonos en la literatura sobre política redistributiva, estudiamos cómo interactúan estos dos fenómenos. Por un lado, la mayor competencia electoral pudo haber promovido el uso del Programa para conceder proyectos de infraestructura pública a los municipios altamente competidos, puesto que la infraestructura pública apela a votantes heterogéneos. Pero por otro lado, el hecho de que en municipios

competidos se necesiten coaliciones ganadoras de menor tamaño pudo haber desincentivado el gasto en bienes públicos en favor de bienes de club o privados. En otras palabras, los bienes públicos pueden utilizarse para ganar elecciones en municipios competidos o para recompensar a municipios “leales.”

Efectivamente, encontramos que los municipios de marginación media tuvieron más probabilidad de participar en el programa que los municipios de marginación alta. Encontramos que los niveles de pobreza no se relacionan con los montos recibidos, y que la marginalidad está negativamente correlacionada con el número de proyectos obtenidos. Finalmente, encontramos sesgos significativos en la ejecución del programa. Los estados y municipios panistas participaron en el programa con una probabilidad más alta que los municipios gobernados por otros partidos. Los municipios que son bastiones del PAN y en los que el PAN obtiene mayores apoyos también tuvieron más probabilidad de participar en el programa y de recibir más fondos y más proyectos. El sesgo partidista y el sesgo de selección operan en la misma dirección porque los municipios relativamente ricos y de alta migración tienden a favorecer al PAN. Además, encontramos que la provisión de infraestructura pública en municipios de alta migración tiene a disminuir a medida que aumenta la competencia electoral. Por lo tanto, nuestros resultados apuntan a que la provisión de bienes públicos en este programa se está utilizando para recompensar a bastiones electorales de alta migración. En conjunto, nuestros resultados arrojan serias dudas sobre la capacidad de este tipo de políticas de llegar a comunidades donde los recursos son precisamente más necesarios.

Como algunos estudios de caso ya han mostrado, los migrantes alegan que los políticos municipales “los politiquen” (Imaz, 2003: 400), intercambiando proyectos por apoyo político y económico. Por lo tanto, la investigación sobre remesas colectivas apunta a la emergencia de una importante sociedad

entre los Clubes de Migrantes y los políticos locales. Sin menospreciar los beneficios económicos que los proyectos pueden suponer para las comunidades que los reciben, sostenemos que el Programa 3 x 1 para Migrantes se usa en parte como un instrumento para intercambiar bienes públicos por apoyo político y, por lo tanto, para recompensar a una clientela nueva y estratégica.

Dos simples cambios en las reglas de operación del programa podrían ayudar a reducir los sesgos que hemos mencionado. Primero, se podría regular que únicamente las comunidades por debajo de un cierto nivel de pobreza puedan participar. Segundo, las localidades de marginación media y baja podrían recibir un subsidio menor de las administraciones federal y estatal, en favor de los municipios más marginados que podrían no ser capaces de contribuir a los gastos de los proyectos. Sin embargo, el cambio en las reglas del programa sin duda despertará todo tipo de resistencias políticas por parte de los migrantes relativamente ricos, cuyo poder político ha ido en aumento, y de los políticos locales deseosos de complacerlos.

Bibliografía

- Alarcón, R. 2006. “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, en Carlos González (ed.). *Relaciones Estado-díáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: SRE-IME-Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)-ANUIES-Miguel Ángel Porrúa, pp. 157-179.
- Aparicio, F. J. y C. Meseguer. 2008. “Collective Remittances and the State: The 3 x 1 Program in Mexican Municipalities”. CIDE-División de Estudios Internacionales, Documento de trabajo, núm. 175.
- Aparicio, F. J., C. Maldonado y B. Beltrán. 2007. “Evaluación Externa de Consistencia y Resultados 2007 del Programa 3 x 1 para Migrantes”. Sedesol.

- Banco Mundial (BM). 2006. *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, D.C.
- Bravo, J. 2007. "Emigration and Political Engagement in Mexico". Manuscrito no publicado, Nuffield College, Oxford University.
- _____. 2008. "Mexico without (some) Mexicans: Migration and Politics in Mexico", Chapter 4. Manuscrito no publicado, Nuffield College, Oxford University.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alistair Smith, Ryolph Siverson y James Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Burgess, K. 2005. "Migrant Philanthropy and Local Governance in Mexico in Merz, Barbara", en *New Patterns for Mexico. Remittances, Philanthropic Giving, and Equitable Development*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____. 2006. "El impacto del 3 x 1 en la gobernanza local", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). *El Programa 3 x 1 para migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM- UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 99-118.
- Calvo, E. y M.V. Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market", en *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 4, pp. 742-57.
- Cano, G. y A. Délano. 2007. "The Mexican Government and Organised Mexican Immigrants in the United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848-2005)", en *Journal of Ethic y Migration Studies*, vol. 33, núm. 5, pp. 695-725.
- Chhibber, Pradeep e Irfan Nooruddin. 2004. "Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States", en *Comparative Political Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 152-187.
- Cleary, M. R. 2007. "Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico", en *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, pp. 283-299.
- Córdova, A. y J. Hiskey. 2008. *Migrant Networks and Democracy in Latin America*. Manuscrito no publicado, Vanderbilt University.
- Cox, G. y M. McCubbins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game", en *Journal of Politics*, vol. 48: 370-389.
- Díaz Cayeros, A., F. Estévez y B. Magaloni. 2007. *Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy, and Welfare in Mexico*. Manuscrito no publicado, Stanford University.
- Dixit, A. y J. Londregan. 1996. "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics", en *Journal of Politics*, vol. 58, núm. 4, pp. 1132-1155.
- Durand, J., E. Parrado y D. Massey. 1996. "Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case", en *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 423-444.
- Fajnzylber, P. y J. H. López. 2007. *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*. World Bank, Conference Edition.
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). 2006. *El Programa 3 x 1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo. 2006. "El Programa 3 x 1 y los retos de los proyectos productivos en Zacatecas", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coords.). *El Programa 3 x 1 para Migrantes: ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 157-170.
- Ghosh, B. 2006. *Migrant's Remittances and Development. Myths, Rhetoric y Realities*. Génova: International Organization for Migration.
- Goodman, G. L. y J. Hiskey. 2008. "Exit without Leaving.

- Political Disengagement in High Migration Municipalities in Mexico”, en *Comparative Politics*, enero, pp. 169-188.
- Graauw, E. de. 2005. “Government Courtship of Migradollars: International Migrants, Remittances and Policy Intervention in the Case of Contemporary Mexico”, en Second Annual Political Science Graduate Student Conference, University of California at Berkeley, 2 de mayo.
- Hatton, T. y J. Williamson. 2002. *What Fundamentals Drive World Migration?* Discussion Paper 3559. Londres: Center for Economic Policy Research.
- Hiskey, J. y D. Montalvo. 2008. *Governance Quality and Emigration Intentions in Latin America*. Manuscrito no publicado, Vanderbilt University.
- Imaz, C. 2003. “Poder político de las organizaciones transnacionales de migrantes mexicanos en sus comunidades de origen. Estudio comparativo de clubes sociales de migrantes en Nayarit-California y Puebla-Nueva York”, en G. Lanly y M. B. Valenzuela (eds.). *Club de migrantes oriundos mexicanos en Estados Unidos*. Universidad de Guadalajara.
- Iskyer, N. 2005. “Social Learning as a Productive Project: The Tres por Uno (Three for One) experience at Zacatecas, Mexico”, en OCDE, *Migration, Remittances and Development*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Jiménez, A. 2008. “Remittances and Votes: The Rise of the Migrants as a New Actor in Mexican Politics”, documento presentado en la 66 MPSA Annual National Conference, Chicago, 3 a 6 de abril.
- Kitschelt, H. y S. Wilkinson. 2007. *Patrons, Clients, and Politics: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
- Laakso, M. y R. Taagepera. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.
- Leite, P. y L. Acevedo. 2006. *Migración internacional en México: balance y retos políticos*. México: Conapo.
- Levitt, P. 1998. “Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion”, en *International Migration Review*, vol. 32, núm. 4, pp. 926-948.
- Londregan, J. 2006. “Political Income Redistribution”, en B. Weingast y D. Wittman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 84-101.
- Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Moctezuma, M. 2002. “Los migrantes mexicanos en Estados Unidos y la inversión productiva en México”, en *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 3, pp. 149-162.
- _____ y Ó. Pérez. 2006. “Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”, en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). *El Programa 3 x 1 para Migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-138.
- Moreno-Jaimes, C. 2007. “Do Competitive Elections Produce Better-Quality Government? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000”, en *Latin American Research Review*, vol. 42, núm. 2, pp. 138-153.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2007. *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*. París.
- Orozco, M. 2003. *Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities?* Washington: U.S. Agency for International Development (USAID).
- Orozco, M. y K. Welle. 2005. “Club de Migrantes y desarrollo: pertenencia, concordancia, sustentabilidad y replicabilidad”, en *New Patterns for Mexico. Remittances, Philanthropic*

- Giving, y Equitable Development*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pérez-Armendáriz, C. y D. Crow. 2010. "Do Migrants Remit Democracy? International Migration, Political Beliefs, and Behavior in Mexico", en *Comparative Political Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 119-148.
- Person, T. y G. Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT) Press.
- Pfutz, T. 2007. "Do Remittances Promote Democratization? How International Migration Helps to Overcome Political Clientelism". Manuscrito no publicado.
- Remes, A. de. 2005. "Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal: la cohabitación silenciosa", en Espinoza, V. A. y L. M. Rionda (eds.). *Después de la alternancia. Elecciones y nueva competitividad*. Colegio de la Frontera Norte, pp. 195-207.
- Shannon, A. 2006. "Las organizaciones transnacionales como agentes del desarrollo local. Retos y oportunidades del Programa 3 x 1 para Migrantes", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). *El Programa 3 x 1 para migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa.
- Smith, M. P. 2003. "Transnationalism, the State, y the Extraterritorial Citizen", en *Politics y Society*, vol. 31, núm. 4, pp. 467-502.
- Soto, S. y M. A. Velázquez. 2006. "El Proceso de institucionalización del Programa 3 x 1 para Migrantes", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). *El Programa 3 x 1 para Migrantes: ¿primera política transnacional en México?* México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-44.
- Spector A. R. y Els de Graauw. 2006. "Capitalizing on Remittances: A Cross-National Comparison of Remittance Actors and Policies", documento presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, del 31 de agosto al 3 de septiembre.
- Spencer, S. y B. Cooper. 2006. *Social Integration of Migrants in Europe: A Review of the European Literature 2000-2006*. París: OCDE.
- Stokes, S. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", en *American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, pp. 315-325.
- Valenzuela, M. B. 2006. "La instauración del 3 x 1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el Gobierno del Estado", en Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (eds.). *El Programa 3 x 1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México, ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 139-156.
- Zárate, G. 2005. "The Development Impact of Migrant Remittances in Mexico", en *Beyond Small Change-Making Migrant Remittances Count*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

X. Remesas, pobreza y desigualdad en el México rural: Analizando los efectos diferenciados de acuerdo con el historial migratorio

Alejandro López-Feldman

Introducción

Durante los últimos veinte años, México ha experimentado un fuerte incremento en la migración de mano de obra rural hacia Estados Unidos. Entre 1990 y 2002 la proporción de la población rural de México que se encontraba trabajando en Estados Unidos aumentó de 7 a 14 por ciento (Mora y Taylor, 2005). Este fenómeno se ha visto acompañado de un fuerte incremento en los flujos de remesas a México desde Estados Unidos, los cuales pasaron de menos de 700 millones de dólares en 1980 a más de 6 500 millones de dólares en 2000, para luego alcanzar 16 600 millones de dólares en 2004 (López-Córdova, 2005). Para 2002, los ingresos por remesas representaban en promedio más de 10 por ciento del ingreso total de los hogares rurales (Taylor *et al.*, 2008). Estos ingresos tienen un efecto tanto en los niveles de pobreza como en la desigualdad en la distribución del ingreso (Taylor *et al.*, 2008).

El objetivo principal de este capítulo es analizar, en el contexto de la reciente crisis mundial, las repercusiones de corto plazo que la consecuente disminución de remesas podría tener en los niveles de pobreza y desigualdad en el México rural. Con el propósito de investigar de qué manera el historial migratorio de las comunidades influencia dichas repercusiones, el análisis

se realiza tanto a nivel nacional como con base en agrupaciones de acuerdo con la historia migratoria de las comunidades.

El análisis se lleva a cabo utilizando medidas de pobreza y desigualdad bajo la hipótesis de que con el crecimiento de las redes migratorias la recepción de remesas se disemina entre los hogares de una comunidad. Además de resaltar el importante papel de las remesas en la disminución de la pobreza y la desigualdad, los resultados muestran que los efectos sí varían de acuerdo con el historial migratorio de las comunidades.

Literatura relacionada

Stark, Taylor y Yitzhaki (1986) argumentan que la migración implica riesgos y costos los cuales pueden ser especialmente altos en el caso de la migración internacional. Es por ello que los primeros migrantes suelen provenir de los estratos más altos de la distribución del ingreso en sus comunidades emisoras (Lipton, 1980; Massey, Goldring, y Durand, 1994; Portes y Rumbaut, 1990), resultando en un incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso en dichas comunidades. Sin embargo, con el paso del tiempo surgen o crecen las redes de migrantes y con ello se reducen los costos de migración beneficiando a aquellos que se encuentran en las partes más bajas o medias de la distribución, disminuyendo así la desigualdad en la distribución del ingreso (Mckenzie y Rapoport, 2007).

Esta hipótesis de diseminación de información, y por tanto reducción de costos, también puede aplicarse en el caso de la pobreza. Inicialmente, cuando las remesas fluyen a pocos hogares y éstos se ubican en las partes altas de la distribución, es de esperarse que el efecto en la pobreza sea muy pequeño o incluso nulo. Sin embargo, cuando la migración y las remesas empiezan a repartirse a lo largo de la distribución del ingreso la pobreza se vuelve más sensitiva a los cambios en las remesas, es decir, se espera que a mayor prevalencia de la migración inter-

nacional en una comunidad mayor sea el efecto que las remesas tengan en la pobreza.

Existen tres estudios recientes para México que tienen relación con el presente capítulo. Mckenzie y Rapoport (2007) presentan un modelo teórico y dan evidencia empírica sobre los efectos de las redes en la dinámica de la migración y la desigualdad. Los autores encuentran evidencia que respalda la hipótesis de que la desigualdad (en la distribución del consumo) disminuye conforme aumenta la prevalencia de la migración. A diferencia de ese estudio, aquí se analizan empíricamente tanto la desigualdad como la pobreza (utilizando el ingreso como variable de bienestar) y también los cambios marginales en dichas medidas al cambiar las remesas.

Esquivel y Huerta-Pineda (2007) utilizan el método de *propensity-score matching* para estimar el efecto que la recepción de remesas tiene en la pobreza. La importancia de la migración en las comunidades es controlada mediante la inclusión de una *dummy* que clasifica a los estados como de alta o baja recepción de remesas. La conclusión básica es que las remesas contribuyen a que una cantidad importante de hogares rurales salgan de la pobreza. Por su parte, Taylor *et al.* (2008) siguen una metodología similar a la presentada aquí; sin embargo, su análisis se hace a nivel regional argumentando que la región en la cual se encuentran las comunidades es suficiente para capturar la divergencia en términos de historia migratoria. La diferencia principal entre esos dos trabajos y el presente es que aquí, como se detalla más adelante, se utiliza información directamente de la historia migratoria en lugar de agrupar a las comunidades con base en la geografía (es decir, con base en el estado o la región).

Datos y estadísticas descriptivas

Para realizar la investigación se utilizaron datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM). La encuesta

se aplicó entre enero y febrero de 2003 y fue coordinada por miembros del Programa de Estudios del Cambio Económico y de la Sustentabilidad del Agro Mexicano (Precesam) del Colegio de México (Colmex) y del Rural Economies of the Americas Program (REAP) de la Universidad de California en Davis (UCD). En su levantamiento participaron más de cien investigadores jóvenes y estudiantes de 11 universidades e instituciones académicas de los estados del país.

El objetivo de la ENHRUM es obtener por vez primera información representativa en el plano nacional sobre la economía y sociedad rural de México y, con ella, elaborar estudios empíricos sobre los efectos de las reformas agropecuarias y comerciales en la producción, ingreso y migración de los hogares y del sector rural. Esta muestra nacional representativa de hogares rurales provee información detallada sobre: activos, características socio-demográficas, producción, fuentes de ingresos y migración.

El diseño muestral de la encuesta fue realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La cobertura geográfica de la ENHRUM es a nivel nacional en poblaciones rurales de 500 a 2 499 habitantes; por razones de factibilidad y de costo, individuos de poblaciones dispersas menores a 500 habitantes no fueron incluidos en la muestra. El resultado es una muestra representativa de más de 80 por ciento de la población considerada por el censo oficial de México como rural. Para establecer la muestra, México fue dividido en cinco regiones que reflejan la regionalización estándar del país: centro, sur-sureste, centro-occidente, noroeste y noreste. El cuadro 1 muestra la distribución de las 80 comunidades que fueron encuestadas de 14 estados del país. En el presente trabajo se utiliza información para los 1 757 hogares rurales para los que se tiene información completa.

Para la mayor parte de los conceptos de las variables socio-demográficas y económicas, la ENHRUM sigue las definiciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

CUADRO 1. Comunidades incluidas en la muestra

Regiones	Estados	Localidades
Sur-Sureste	Oaxaca	16
	Veracruz	
	Yucatán	
Centro	Estado de México	16
	Puebla	
Centro-Occidente	Guanajuato	16
	Nayarit	
	Zacatecas	
Noroeste	Baja California	16
	Sonora	
	Sinaloa	
Noreste	Chihuahua	16
	Durango	
	Tamaulipas	
Total	14	80

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM).

(ENIGH) 2002: edad, sexo, nivel de instrucción, relación de parentesco, remuneración al trabajo, autoconsumo, ingreso, gastos, etc. Sin embargo, a partir de las características particulares de los hogares rurales y de los objetivos propios de la encuesta, se definen para la ENHRUM un mayor número de conceptos e información más precisa de las distintas actividades generadoras de ingresos y gastos en las que los hogares rurales mexicanos participan. Por ejemplo, es posible obtener información más detallada del fenómeno migratorio y de los flujos monetarios que éste origina. En la ENIGH 2002 solamente es posible conocer las transferencias que los hogares reciben, ya sean provenientes del exterior o del interior del país, siendo ésta la mejor aproximación que se tiene en relación con los montos de remesas que los hogares captan, en cambio la ENHRUM contiene in-

formación directa de las remesas recibidas en el hogar por cada uno de los miembros que forman parte del mismo.

Los datos obtenidos permiten calcular el ingreso total para cada uno de los hogares de la muestra. El ingreso total se definió como la suma de cinco fuentes de ingreso: producción familiar (agricultura, ganadería, extracción de recursos naturales y servicios), trabajo asalariado, remesas internas, remesas de Estados Unidos y transferencias del gobierno.

El ingreso neto de las actividades productivas de los hogares, con excepción del ingreso por ganado, fue estimado como el valor bruto de la producción menos los insumos comprados. La producción no sólo incluye la producción comercial sino también la producción consumida en el hogar y la concedida a otras familias como regalo.

Con el fin de obtener el valor bruto de la producción comercial, a los encuestados se les preguntó el precio al que vendieron sus productos. Para la producción consumida en casa o dada a otros como regalo, a los hogares se preguntó el precio que recibirían por vender el producto. La leña y otros bienes producidos para el consumo en el hogar fueron valorados preguntando qué precio deberían pagar para comprar estos bienes.

El ingreso por la producción de ganado fue estimado como el cambio en el valor del ganado en pie entre el final y el comienzo del año en que se realizó la encuesta, más *a*) ventas y regalos a otros hogares de animales y productos de animales y *b*) el consumo del hogar de animales criados en el hogar y productos animales, menos *c*) compras de ganado y *d*) el costo de los insumos para el ganado (alimento, medicinas, y otros costos).

Puesto que no hay un buen mecanismo para valorar el insumo de las familias como el trabajo, los animales y el equipo usado en la producción de actividades específicas, no se intentó imputar su valor. Por otro lado, se permitió la posibilidad de que los hogares tuvieran ingresos netos con valor de cero o con valores negativos en actividades específicas.

En todas las estimaciones que se presentan en este trabajo, los ingresos netos que se utilizan son ingresos por adulto equivalente. Para obtener dichas equivalencias se utilizó la escala de equivalencia de Rothbarth, siguiendo la sugerencia de Teruel, Rubalcava y Santana (2005) de que es la mejor escala para el caso de México. Para el cálculo de los índices de pobreza se utilizan los datos de la línea de pobreza rural alimentaria del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Coneval (2006), que en precios de agosto de 2002 es de 494.78 pesos mensuales.

Siguiendo la hipótesis de que la migración tiene efectos diferenciados en la desigualdad de acuerdo con la prevalencia de la migración, se agrupa a las comunidades de acuerdo con su historial migratorio. Para hacerlo se generó una variable a nivel comunitario que mide el porcentaje de adultos que pertenecen a la comunidad y que trabajaron en Estados Unidos en cualquier momento antes del año 2002. Esta nueva variable nos ayuda a capturar en cierto grado las redes migratorias y el nivel de información que existe en cada comunidad sobre el proceso migratorio (costos de traslado, oportunidades de empleo, riesgos, etc.). La idea es que entre más grande sea el porcentaje de adultos con experiencia migratoria en la comunidad más disminuida estará la información. Esto contribuye a que la migración no se concentre en los niveles relativamente más altos de la distribución del ingreso, sino a que sea más homogénea, lo cual implicaría que las remesas también fluirían de forma más homogénea. Se espera pues que en comunidades con mayor historia migratoria las remesas tengan una mayor repercusión en la disminución de la pobreza y contribuyan a la disminución de la desigualdad.

Tomando los terciles de la variable comunitaria anteriormente descrita se generaron tres niveles de historia migratoria (baja, media y alta) en los que se agrupan las 80 comunidades contenidas en la muestra. En el cuadro 2 se muestra que en las

comunidades calificadas como de baja historia migratoria en promedio menos de 1 por ciento de los adultos trabajaron alguna vez en Estados Unidos antes de 2002. Este porcentaje es de 8 por ciento para comunidades de historia migratoria media y de 26 por ciento para las de historia alta. En las comunidades con alta historia migratoria casi la mitad de los hogares tenían por lo menos un migrante en Estados Unidos en 2002, este porcentaje baja a 15 por ciento para las de historia media y a 2 por ciento para las de historia baja.

El cuadro 3 muestra la distribución de las comunidades por región y por tercil de historia migratoria. Podemos ver que, como es de esperarse dada la tradicional concentración geográfica de las comunidades emisoras de migrantes, la mayor parte de las comunidades del sur-sureste se encuentran categorizadas como de baja historia migratoria, mientras que 69 por ciento de las comunidades de la región centro-occidente son consideradas como de alta historia migratoria. Sin embargo, es importante resaltar que tres comunidades del sur-sureste se encuentran en las categorías media o alta y cinco comunidades de la región centro-occidente se clasifican con una historia migratoria media o baja. Según la información contenida en el cuadro 3, es claro que las generalizaciones a nivel regional ocultan mucha de la heterogeneidad existente a nivel comunitario en cuanto a los patrones migratorios seguidos. Por lo tanto, un análisis a nivel regional no es del todo adecuado para ilustrar la importancia de la historia migratoria.

La primera columna del cuadro 4 muestra los valores promedio de los ingresos (totales y por fuente) de los hogares rurales mexicanos incluidos en la muestra. Las remesas provenientes de Estados Unidos representan, en promedio, 7 por ciento del ingreso de los hogares rurales, lo cual es equivalente a la contribución relativa de las transferencias gubernamentales. Cuando separamos a los hogares de acuerdo con la categoría de historia migratoria en la cual se encuentra la localidad en la que

CUADRO 2. Historia migratoria y migración en 2002

Nivel de historia migratoria	Historia migratoria promedio de las comunidades (%)	Hogares con al menos un migrante en Estados Unidos en 2002 (%)
Baja	0.8	1.5
Media	8.1	14.5
Alta	26.3	44.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

CUADRO 3. Distribución de comunidades por región y tercil (porcentaje)

Nivel de historia migratoria	Sur-Sureste	Centro	Centro-Occidente	Noroeste	Noreste
Baja	81	31	6	31	19
Media	13	44	25	56	31
Alta	6	25	69	13	50

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

habitan, vemos un patrón claramente diferenciado en lo que se refiere a la importancia de las remesas internacionales. El porcentaje del ingreso del hogar que se debe a las remesas internacionales es apenas de 1 por ciento para los hogares que habitan en comunidades con baja historia migratoria; pasa a 3 por ciento en el caso de historia media y llega hasta 14 por ciento del ingreso *per cápita* para los hogares que viven en comunidades con alta historia migratoria. Cabe notar que los ingresos totales promedio para los hogares en comunidades con historia migratoria baja representan menos de la mitad de lo que recibe un hogar promedio en el resto de las comunidades.

La distribución del ingreso total por quintiles para los tres grupos de historia migratoria, así como la distribución de las remesas provenientes de Estados Unidos, se presentan en el cuadro 5. Para todos los niveles de historia migratoria se muestra una clara relación creciente entre los ingresos y el monto de las remesas; es decir, los hogares con ingresos más altos reciben más remesas. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en términos de la importancia relativa de las remesas. En las comunidades con baja historia migratoria las remesas representan un porcentaje más alto del ingreso (2 por ciento) para los hogares más ricos (los del quintil cinco) que para el resto de los hogares. Por su parte, en las comunidades con una historia media de migración los hogares en el quintil cuatro son los que más remesas reciben en términos de su ingreso total (7 por ciento). En las comunidades con historia migratoria alta, los hogares en el quintil tres son los que reciben una proporción más alta de su ingreso a través de las remesas (19 por ciento). El mismo cuadro muestra que el porcentaje de hogares que recibe remesas en

CUADRO 4. Ingresos *per cápita*

	Total	Historia migratoria		
		Baja	Media	Alta
Ingreso promedio por fuente				
Producción del hogar	7 934	3 048	10 795	10 168
Salarios	8 211	6 374	10 932	7 340
Transferencias	1 375	935	1 509	1 703
Remesas de EE.UU.	1 359	106	789	3 287
Remesas nacionales	403	519	412	268
Ingreso total promedio	19 281	10 982	24 437	22 766

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

Nota: Los ingresos presentados son ingresos anuales equivalentes en pesos de agosto de 2002.

CUADRO 5. Migración y remesas por quintil de ingresos *per cápita* para los distintos niveles de historia migratoria

Quintil de ingresos	Migración histórica baja (n = 603)			Migración histórica media (n = 588)			Migración histórica alta (n = 566)		
	Y (pesos)	Porcentaje con remesas de EE.UU.	Remesas por hogar (pesos)	Y (pesos)	Porcentaje con remesas de EE.UU.	Remesas por hogar (pesos)	Y (pesos)	Porcentaje con remesas de EE.UU.	Remesas por hogar (pesos)
1	1 026	0.6	8	-3 162	10.9	154	-383	28.9	471
2	5 017	1.4	12	5 146	10.1	259	5 307	34.3	932
3	9 633	2.3	55	9 400	9.1	213	9 823	37.3	1 905
4	16 786	0	0	16 875	19.1	1 155	16 778	41.6	2 956
5	44 396	4.8	850	77 235	14.8	1 766	63 001	45.9	7 857
Total	10 982	1.5	106	24 437	13.1	789	22 766	38.7	3 287

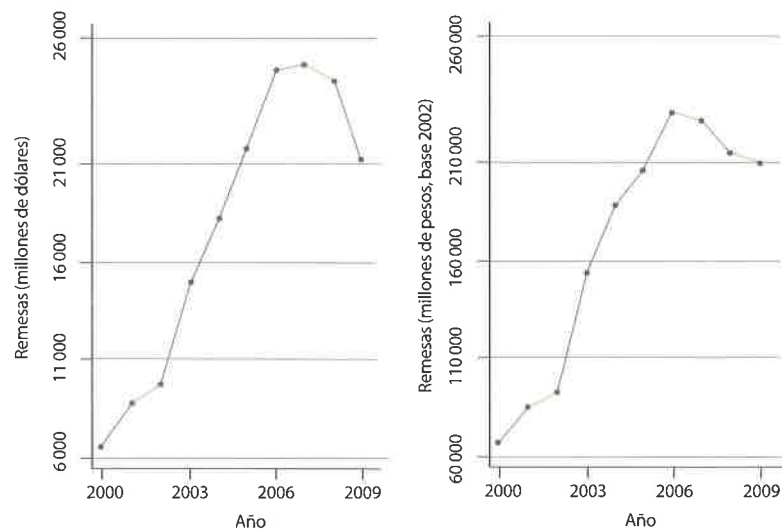
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

los dos quintiles más pobres pasa de alrededor de 1 por ciento en las comunidades de historia migratoria baja a 10 por ciento en las de historia media y es de cerca de 30 por ciento en los hogares más pobres de las comunidades con migración histórica alta. Esto es consistente con la hipótesis de que cuando la migración internacional es un fenómeno relativamente nuevo en las comunidades la migración, y por ende el flujo de remesas, se concentra en los hogares con mayor poder adquisitivo, pero con el tiempo más estratos de la población van teniendo acceso a dichos flujos. En la siguiente sección se muestran de forma más directa los efectos de las remesas en la pobreza y la desigualdad.

Remesas, desigualdad y pobreza

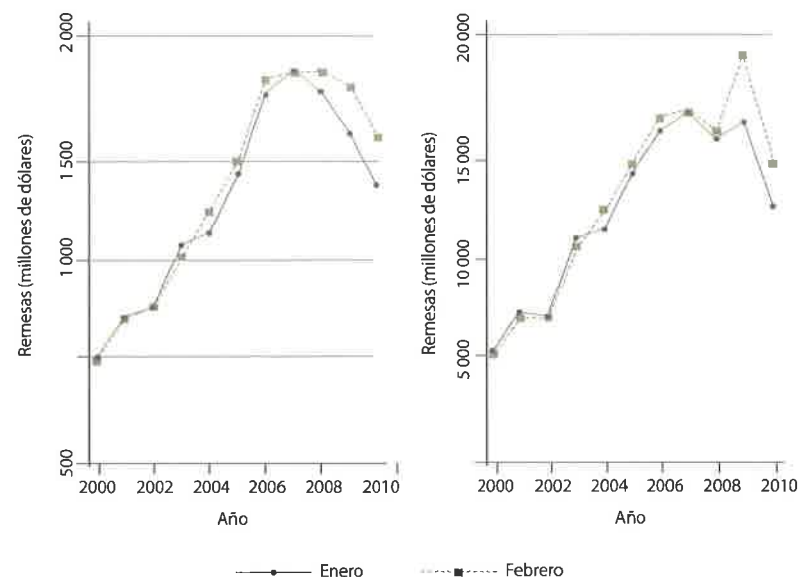
La recepción de remesas en México tuvo un crecimiento vertiginoso en la primera mitad de la década pasada hasta alcanzar un máximo histórico de más de 26 000 millones de dólares en el año 2007. Sin embargo, a partir de ahí ha habido una fuerte caída. La figura 1 muestra claramente esta situación. El segundo panel muestra que la caída se mantiene aun tomando en cuenta la depreciación del tipo de cambio que se dio en la misma época. Los datos de la evolución de las remesas en los meses de enero y febrero de los últimos 11 años (véase la figura 2) muestran que la tendencia a la baja se mantuvo durante los dos primeros meses del presente año. Esta fuerte caída, aunada a la importancia que las remesas tienen como fuente de ingreso para los hogares rurales, es la que motiva el análisis que se pre-

FIGURA 1. Evolución histórica de las remesas anuales



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico (2010).

FIGURA 2. Evolución histórica de las remesas en los meses de enero y febrero



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico (2010).

senta a continuación en donde se ilustra el efecto que una disminución en las remesas podría tener en la desigualdad y la pobreza en el corto plazo.

Desigualdad

Para el análisis del efecto que un cambio en los niveles de remesas podría tener en la desigualdad se recurre al coeficiente de Gini, y en particular a la descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso sugerida por Lerman y Yitzhaki (1985).

Siguiendo lo propuesto por dichos autores y considerando que Y_1, \dots, Y_k son los k componentes del ingreso del hogar, tenemos que el coeficiente de Gini se puede expresar como:

$$G = \sum_{k=1}^k S_k G_k R_k$$

donde S_k representa la proporción del ingreso k en el ingreso total, G_k es el índice de Gini correspondiente a la fuente k y R_k es la correlación entre el ingreso de la fuente k y el ingreso total.

Esta ecuación permite descomponer el papel que cualquier fuente de ingreso (en este caso las remesas) tiene en la desigualdad en un conjunto de tres términos fáciles de interpretar:

- i) la magnitud de la fuente de ingreso en relación al ingreso total,
- ii) la desigualdad misma de la fuente de ingreso, y
- iii) la correlación de la fuente de ingreso con el ingreso total.

Stark, Taylor y Yitzhaki (1986) muestran que esta forma de descomponer la desigualdad nos permite estimar el efecto que cambios porcentuales en las remesas tendrían en la desigualdad del ingreso de los hogares, dejando los ingresos de todas las demás fuentes constantes.

Los resultados de este ejercicio para cada uno de los niveles de historia migratoria y para todo del país se muestran en el cuadro 6.¹ Es posible observar que la desigualdad en la distribución de las remesas es muy elevada, esto se explica en parte por el hecho de que muchos hogares no reciben remesas. Sin embargo, la desigualdad disminuye conforme aumenta el nivel de historia migratoria. Además podemos ver que la correlación entre el ingreso total y las remesas es menor para las comunidades con historia migratoria media o alta que para aquellas con una historia baja (aunque es mayor para las comunidades con historia alta que para las comunidades con historia media).

¹ Estas estimaciones fueron realizadas en Stata utilizando el comando descogini que se documenta en López-Feldman, 2006: 106-111.

CUADRO 6. Descomposición del efecto de las remesas internacionales en el Gini

Nivel de historia migratoria	Proporción del ingreso total (S_k)	Gini de las remesas (G_k)	Correlación entre remesas e ingreso total (R_k)
Bajo	0.0096	0.9953	0.7749
Medio	0.0323	0.9573	0.5394
Alto	0.1444	0.8485	0.5828
Todas las comunidades (Total nacional)	0.0705	0.9358	0.6181

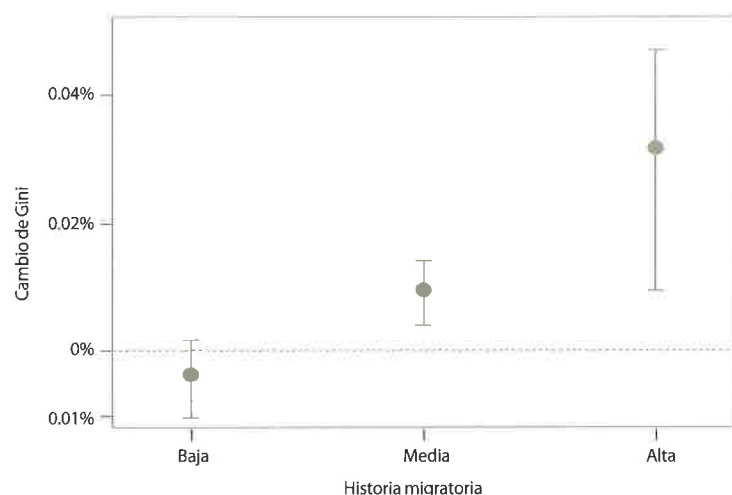
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

Esto nos indica que en las comunidades con menor historia de migración los hogares con mayores ingresos son los que están percibiendo en mayor proporción esta fuente de ingresos y por ello las remesas tienden a aumentar la inequidad en esas comunidades.

Ante el contexto actual de disminución en las remesas, se estimó el efecto que una disminución de 10 por ciento tendría en la desigualdad.² En la figura 3 podemos observar claramente la diferencia en la magnitud de los efectos dependiendo del historial migratorio de las comunidades. Mientras que en las comunidades con historial bajo una caída en remesas disminuye la desigualdad, aunque el efecto no sea estadísticamente significativo, en las comunidades con historia media o alta se da un incremento en la desigualdad, con un efecto potencialmente más grande en las comunidades con historia migratoria alta. Esto es consistente con la hipótesis formalizada por McKenzie y Rapoport (2007): entre mayor es la historia migratoria, mayor

² En la sección siguiente se mencionan algunas limitaciones de este tipo de análisis.

FIGURA 3. Cambio en la desigualdad cuando las remesas disminuyen en 10% (intervalos de confianza a 90%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

es el efecto de las remesas en términos de disminución de la desigualdad. Por lo tanto, cuando las remesas disminuyen la desigualdad aumenta y aumenta en forma creciente respecto a la historia migratoria.

Pobreza

Para analizar la importancia de las remesas provenientes de Estados Unidos en los niveles de pobreza en México, así como para entender el efecto que la disminución de remesas podría tener, se utilizan dos de las tres variantes más comunes del índice de pobreza propuesto por Foster, Greer, y Thorbecke (1984). La fórmula general del índice FGT es la siguiente:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N I_i \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^\alpha$$

CUADRO 7. Pobreza por nivel de historia migratoria y nacional

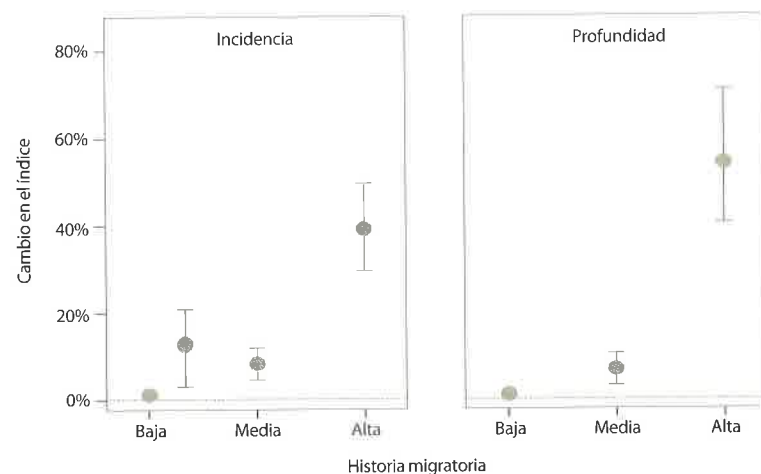
Nivel de historia migratoria	$\alpha = 0$ (Incidencia)	$\alpha = 1$ (Profundidad)
Bajo	0.46	0.27
Medio	0.31	0.29
Alto	0.27	0.18
Todas las comunidades (Total nacional)	0.35	0.25

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

donde $I_i = 1$ si $y_i \leq z$ y es cero en cualquier otro caso, z es la línea de pobreza, N es el número total de hogares, y_i es el ingreso equivalente del que dispone el hogar i y α es un parámetro que refleja la importancia que se le da, en términos relativos, al ingreso de los más pobres. Cuando $\alpha = 0$, la fórmula se colapsa en lo que se conoce como la incidencia de la pobreza (en este caso, es la proporción de hogares pobres respecto al total de hogares considerados), cuando $\alpha = 1$ se obtiene la profundidad de la pobreza.

La primera columna del cuadro 7 nos muestra que, de acuerdo con nuestros datos, 35 por ciento de los hogares rurales de México se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Separando los hogares de acuerdo con el nivel de historia migratoria de la comunidad en la que viven, podemos ver que ese porcentaje pasa de 46 por ciento para los hogares en comunidades con baja historia migratoria a 31 por ciento y 27 por ciento para los hogares en comunidades con historia migratoria media y baja, respectivamente. Una tendencia similar se presenta para la intensidad de la pobreza. En el conjunto de comunidades clasificadas como de baja historia migratoria se tiene la mayor proporción de hogares clasificados como pobres, mien-

FIGURA 4. Cambio en la pobreza cuando las remesas no son tomadas en cuenta (intervalos de confianza a 90%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

tras que en las comunidades clasificadas como de alta historia migratoria se tienen los niveles más bajos de pobreza.

Una virtud del índice FGT es que puede descomponerse de acuerdo con las distintas fuentes de ingreso que componen el ingreso total. Gracias a esto, y con la intención de entender mejor la importancia que las remesas de Estados Unidos tienen para los hogares rurales, se realiza un ejercicio muy sencillo en el que las remesas internacionales no son incluidas en la estimación del ingreso total. Los resultados de dicho ejercicio se muestran en la figura 4, la cual nos muestra cómo cambiarían las estimaciones de las dos medidas de pobreza en este escenario. Los resultados muestran claramente que el efecto es mayor entre mayor es la historia migratoria. En las comunidades con bajo historial migratorio la incidencia de la pobreza no cambiaría si las remesas no fueran tomadas en cuenta. Sin embargo, para las

comunidades de historial medio la incidencia subiría en 8 por ciento mientras que para las de historial alto el cambio porcentual es 39 por ciento, lo que equivale a que el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza pasaría de 27 a 37 por ciento.

Es importante señalar que el alcance del método de simulación utilizado en este trabajo, en el que se pierden por completo las remesas internacionales sin que cambien otras fuentes de ingresos, es limitado. Por un lado, podría argumentarse que en algunos casos una pérdida completa de remesas de Estados Unidos se vería acompañada del retorno de al menos un migrante al hogar. Dicho migrante presumiblemente contribuiría a la generación de ingresos en el hogar, por lo cual el cálculo que estamos haciendo sobrestimaría el efecto negativo en el ingreso (al menos en el mediano plazo). Por otro lado, es posible que las remesas de Estados Unidos estén permitiendo financiar alguna actividad productiva del hogar, por lo cual, al perderse dicha fuente, los ingresos por otras fuentes podrían también verse disminuidos. En este caso nuestro método resultaría en una subestimación del efecto negativo en el ingreso total.

El siguiente paso en este ejercicio consiste en simular disminuciones en la cantidad de remesas recibidas. Dadas las limitaciones antes mencionadas esto puede verse como un ejercicio relativamente menos limitado ya que se puede argumentar que en promedio estas disminuciones reflejan no una situación en la que el migrante regresa al hogar, sino una en la que por la situación económica dentro de Estados Unidos se ve forzado a enviar menos remesas a México. En cualquier caso es previsible que los hogares en el mediano plazo cambien sus decisiones de trabajo y producción como respuesta a una disminución en las remesas, por lo que los efectos estimados presentados aquí tienen más sentido si se interpretan como de corto plazo.

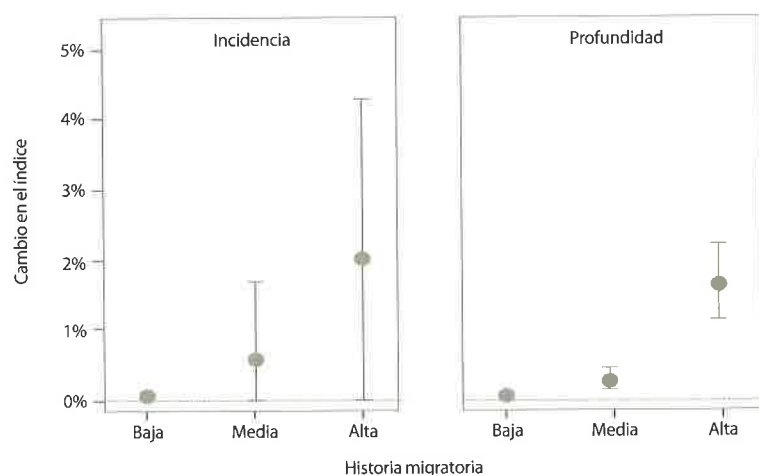
El cuadro 8 nos muestra los resultados de simular una disminución de 10 por ciento en la cantidad de remesas recibidas

CUADRO 8. Efectos en la pobreza de una disminución de 10 por ciento en las remesas internacionales (cambios porcentuales en el índice respectivo)

Nivel de historia migratoria	$\alpha = 0$ (Incidencia) %	$\alpha = 1$ (Profundidad) %
Bajo	0.00	0.03
Medio	0.55	0.26
Alto	2.00	1.62
Todas las comunidades (Total nacional)	0.21	0.61

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

FIGURA 5. Cambio en la pobreza cuando las remesas disminuyen en 10% (intervalos de confianza a 90%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENHRUM.

por los hogares. Los resultados de la simulación nos muestran que dicha disminución implica un aumento de 0.21 por ciento en la incidencia y de 0.61 por ciento en la profundidad de la pobreza considerando a todos los hogares de la muestra. Analizando los resultados para los distintos niveles de historia migratoria podemos ver que para las dos medidas de pobreza utilizadas los efectos crecen con la historia migratoria; es decir, a mayor nivel de historia migratoria mayor es el incremento en la pobreza. La figura 5 muestra claramente dicha tendencia.

Estos resultados reflejan el hecho de que las remesas son mayores en las comunidades con más historia migratoria pero, más importante aún, nos confirman que en dichas comunidades una parte importante de las remesas llega a hogares pobres o potencialmente pobres.

Conclusiones

Las estimaciones presentadas aquí pueden verse, por un lado, como la máxima repercusión posible, puesto que es de esperarse que en el mediano plazo los hogares cambien sus estrategias productivas para hacer frente a la pérdida de remesas (ya sea parcial o total); por el otro, es posible que las remesas tengan un efecto positivo en otras actividades productivas del hogar, por lo que el efecto neto de la pérdida de remesas podría ser incluso mayor al que aquí se calcula. En cualquier caso, es mejor interpretar los resultados como efectos potenciales de corto plazo.

Los resultados muestran que las remesas provenientes de Estados Unidos son claramente importantes para reducir la pobreza y la desigualdad en el México rural, por lo que no resulta sorprendente que la disminución en remesas acontecida en años recientes tenga una repercusión en la economía de los hogares. Sin embargo, puesto que la importancia de las remesas no es la misma en todas las comunidades rurales de México, tampoco los efectos de su disminución serán simétricos. Una

de las explicaciones detrás de estas diferencias tiene que ver con la historia migratoria de cada comunidad. En este capítulo se muestran evidencias en ese sentido.

A partir de los resultados presentados en este documento, se puede afirmar que las remesas provenientes de Estados Unidos tienen un efecto diferenciado en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. El efecto de las remesas es considerablemente mayor en las comunidades con un alto historial migratorio que en el resto de las comunidades. Una relación similar se presenta en cuanto a los efectos en la distribución del ingreso. Para las comunidades con una historia migratoria más baja tenemos que las remesas pueden incluso aumentar la desigualdad, mientras que en las comunidades con más antecedentes migratorios se da lo contrario. Los resultados sugieren que estas diferencias tienen que ver con la intensidad con que las comunidades han estado familiarizadas con la migración internacional y no únicamente con la región geográfica en la que se encuentran. En otras palabras, cuando se trata de los efectos de las remesas en la pobreza y la desigualdad la geografía importa pero la historia también.

Bibliografía

- Banco de México (Banxico). 2010, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/> [25 de marzo].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2008. "Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis 2006", disponible en: http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/1017.pdf [20 de febrero].
- Esquivel, G. y A. Huerta-Pineda. 2007. "Remittances and Poverty in Mexico: A Propensity Score Matching Approach", en *Integration and Trade*, vol. 27, pp. 45-71.
- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke. 1984. "A Class of Decom-

posable Poverty Measures", en *Econometrica*, vol. 52, núm. 3, pp. 761-766.

- Lerman, R. y S. Yitzhaki. 1985. "Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Application to the U.S.", en *Review of Economics and Statistics*, vol. 67, núm. 1, pp. 151-156.
- Lipton, M. 1980. "Migration from Rural Areas of Poor Countries: The Impact on Rural Productivity and Income Distribution", en *World Development*, vol. 8, pp. 10-20.
- López-Córdova, E. 2005. "Globalization, Migration and Development: The role of Mexican Remittances", en *Economía*, vol. 6, núm. 1, pp. 217-248.
- López-Feldman, A. 2006. "Decomposing Inequality and Obtaining Marginal Effects", en *The Stata Journal*, vol. 6, núm. 1, pp. 106-111.
- Mckenzie, D. y H. Rapoport. 2007. "Network Effects and the Dynamics of Migration and Inequality: Theory and Evidence from Mexico", en *Journal of Development Economics*, vol. 84, pp. 1-24.
- Massey, D., S. Luin, P. Goldring, y J. Durand. 1994. "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of 19 Mexican Communities", en *American Journal of Sociology*, vol. 99, pp. 1492-1533.
- Mora, J., y J. E. Taylor. 2005. "Determinants of Migration, Destination and Sector Choice: Disentangling Individual, Household and Community Effects", en Özden, C y M. Schiff (comps.). *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Portes, A. y R. G. Rumbaut. 1990. *Immigrant America: A Portrait*. Berkeley: University of California Press.
- Stark, O., J. E. Taylor, y S. Yitzhaki. 1986. "Remittances and Inequality", en *The Economic Journal*, vol. 96, pp. 722-740.
- Taylor, J.E., J. Mora, R. Adams, y A. López-Feldman. 2008. "Remittances, Inequality and Poverty: Evidence from Rural

Mexico”, en De Wind, J. y J. Holdaway (eds.). *Migration and Development Within and Across Borders: Research and Policy Perspectives on Internal and International Migration*. International Organization of Migration.

Teruel, G., L. Rubalcava y A. Santana. 2005. “Escalas de Equivalencia en México”, en *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. Székeley, M. (coord.). México: Porrúa.

XI. Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: La visión desde los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos

Alejandro Anaya Muñoz y Nohemí Echeverría

Introducción

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos fueron incluidos dentro del catálogo de principios y propósitos adoptados por la naciente Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus contrapartes en la región, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa. Con el paso del tiempo, este compromiso inicial con los derechos humanos se ha materializado en un amplio andamiaje de normas e instituciones internacionales para su promoción y defensa. En otras palabras, actuando a través de organismos intergubernamentales como la ONU, la OEA y el Consejo de Europa, la “comunidad internacional” ha adoptado normas y establecido estructuras organizativas para la toma de decisiones y puesta en práctica de medidas en el área temática de los derechos humanos (Lauren, 2003; Sepúlveda, 2004).¹ La estructura de órganos y mecanismos para implementar las normas in-

¹ Las normas y los órganos y mecanismos internacionales para la promoción y defensa de los derechos humanos se han desarrollado también (a distintos ritmos y con diversa profundidad y alcance) en otros contextos organizativos regionales, como la actual unidad africana. Por razones que resultarán evidentes, este capítulo se limita a considerar lo relativo a los órganos y mecanismos de derechos humanos que se han desarrollado en el contexto de la ONU y la OEA.

ternacionales de derechos humanos es amplia y diversa (Sepúlveda, 2004).² En términos generales, no obstante, su función central es monitorear y evaluar el cumplimiento por parte de los Estados de las normas internacionales de derechos humanos. Es bien conocido que la capacidad coercitiva que tienen los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos es sumamente limitada. No obstante, su trabajo de monitoreo y evaluación es sumamente valioso en la práctica, puesto que genera información legítima sobre el comportamiento de los Estados, lo cual es un insumo de gran valor e importancia dentro de procesos políticos y sociales más amplios de socialización e internalización de los principios y las normas internacionales de derechos humanos por parte de países concretos.

Hacia finales de la década de 1990, pero particularmente en los primeros años de la década de 2000, el gobierno mexicano realizó una serie de acciones encaminadas a “abrir” al país al monitoreo y el escrutinio de su situación de derechos humanos por parte de los órganos y mecanismos especializados de la ONU y la OEA (Anaya, 2009a y 2009b). Esto ha ocasionado que, a partir de 2001, se hayan multiplicado las visitas *in loco* que han realizado y los informes que han elaborado y publicado sobre distintos

² En el marco de la ONU, por un lado, dicha estructura organizativa se conforma por el Consejo de Derechos Humanos (que reemplazó en 2006 a la Comisión de Derechos Humanos) y una serie de mecanismos o “procedimientos especiales” de monitoreo y escrutinio (grupos de trabajo, relatores especiales y representantes especiales del Secretario General), dependientes del Consejo. Por el otro lado, el régimen de la ONU de derechos humanos se conforma por nueve comités convencionales, establecidos en virtud, precisamente, de los nueve tratados o convenciones de derechos humanos adoptados en el marco de la Organización. Los estados miembro de la OEA, por su parte, han establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para tomar y aplicar sus decisiones respecto a la implementación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros cuatro tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la Organización (véase <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>, y <http://www.cidh.org/Default.htm>).

aspectos o temas relativos a la situación de derechos humanos en el país. No sorprenderá al lector que este capítulo no pretenda abordar dicha labor de monitoreo y evaluación internacional de manera exhaustiva o comprensiva, sino que se centre en lo que respecta a la situación o el tema de los derechos humanos de los migrantes extranjeros indocumentados en México.

Desde 1990, el flujo de migrantes por la frontera meridional de México ha ido en aumento (Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU, párrafo 36). Por distintos motivos, no se conoce la cifra exacta de migrantes que entran en el país. Sin embargo, las estimaciones sugieren que anualmente 400 mil extranjeros cruzan el territorio mexicano con destino a Estados Unidos. Se calcula también que cada año, tan sólo en el estado de Chiapas, entre 250 mil y 300 mil extranjeros ingresan temporalmente en el país para contratarse como trabajadores agrícolas. Por otro lado, por ejemplo, se habla de alrededor de mil trabajadoras domésticas salvadoreñas en la Ciudad de México y posiblemente cientos de trabajadores domésticos guatemaltecos en la zona de Tapachula, Chiapas. Finalmente, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estima que en 2007 recibieron asistencia 21 366 menores y adolescentes migrantes no acompañados (Consejo de Derechos Humanos 2009, párrs. 23, 34, 36, 38 y 45).

Sabemos, por otro lado, mediante investigaciones recientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que los migrantes extranjeros en México son víctimas de abusos tanto por parte de agentes gubernamentales como de bandas de crimen organizado. El récord de violaciones a los derechos humanos de los migrantes en México es vergonzoso: discriminación, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, abuso sexual, extorsión y amenazas; lo cual vulnera los derechos a la integridad personal, trato digno, legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia. Especial atención ha generado el secuestro de migrantes por parte de bandas criminales que operan

con apoyo o, al menos, la colusión de autoridades, con el propósito de extorsionar a sus familiares residentes en Estados Unidos, en un clima de total impunidad. Por otro lado, la CNDH ha llamado la atención sobre las violaciones a los derechos humanos derivadas de las condiciones de aseguramiento en las que se encuentran los migrantes dentro de las estaciones migratorias y las cárceles, caracterizadas por el hacinamiento y, en general, por condiciones que atentan contra la dignidad humana (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005 y 2009, *Recomendaciones*).

Ante este panorama, este capítulo ofrece un primer esfuerzo por acercarse al problema de la violación de los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México, a través del lente de los órganos y mecanismos de derechos humanos de la ONU y la OEA en el periodo de la apertura de México al escrutinio internacional (eso es, a partir de finales de 2000). ¿Cuál es el grado de atención que ha despertado esta situación en dichos órganos y mecanismos? ¿Qué órganos o mecanismos se han preocupado más por el tema? ¿Qué procesos violatorios de derechos humanos han identificado? ¿Qué autoridades señalan como responsables? ¿Qué recomendaciones han hecho? Para responder a estas preguntas, el capítulo revisa 19 informes sobre México elaborados por órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA en el periodo 2001 a 2009, cuyo listado completo se incluye en el apéndice de este capítulo.

El capítulo comienza revisando los informes de los órganos y mecanismos que tienen un mandato explícito para atender la situación de derechos humanos de los migrantes. Posteriormente, se revisan informes de otros órganos y mecanismos que han monitoreado y evaluado la situación de derechos humanos en México en el periodo de estudio. El capítulo concluye con una reflexión sobre el grado de atención que los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos han dado a la

situación de los migrantes indocumentados en México y sobre los principales problemas que han señalado y las recomendaciones que han formulado. Con base en ello, el capítulo identifica posibles líneas de investigación futura.

Órganos y mecanismos con un mandato explícitamente relacionado con los derechos humanos de los migrantes

De todos los órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA que se han acercado de manera explícita a estudiar la situación de derechos humanos en México en el periodo 2001 a 2009, tres tienen un mandato específicamente relacionado con los derechos de los migrantes: la Relatoría Especial sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, también de la ONU. En las páginas que siguen, este capítulo ofrece una descripción detallada de la cobertura que han dado estos tres órganos y mecanismos a la situación de los derechos de los migrantes indocumentados en México.

El relator especial sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias de la CIDH, Juan Méndez, visitó México entre el 25 de julio y el 1 de agosto de 2002, publicando el informe correspondiente en diciembre de 2003 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003). El relator especial se centró en analizar la dinámica del fenómeno migratorio en dos sentidos. Por un lado, identifica a México como un importante país de origen, sobre todo por el extenso flujo de migración mexicana hacia Estados Unidos. Por el otro, lo caracteriza como un país de recepción y tránsito de migrantes. En este último sentido, el relator especial hizo notar que en los últimos

años México se ha convertido en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes en el mundo. Por ello, buena parte del informe se enfoca en la situación de los migrantes en tránsito, particularmente en la frontera sur del país, haciendo notar que las denuncias por violación de derechos humanos se dirigen en contra de cuerpos de policía, el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Ejército mexicano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, párr. 204). El relator especial también subrayó los abusos sufridos por los migrantes a manos de delincuentes dedicados a la floreciente industria de la trata y el tráfico de personas, centrando su atención en las condiciones, métodos y rutas de transporte, lo cual pone en peligro la vida y la integridad física de los migrantes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párrs. 255, 269, 270). El relator especial también enfatiza las violaciones al debido proceso sufridas por los migrantes que son detenidos por autoridades mexicanas, relativas al derecho a conocer los motivos de su detención, a ser oídos por una autoridad competente, a presentar pruebas, a tener copia de las declaraciones rendidas, a tener acceso a servicios de traducción y a nombrar a un representante o persona de su confianza para que los asista, junto con la imposibilidad de presentar recursos de amparo ante las resoluciones de las autoridades migratorias mexicanas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párrs. 294-297, 308). A lo anterior, el relator especial suma las violaciones a los derechos humanos generadas por las condiciones inhumanas en las que se encuentran los migrantes retenidos en estaciones migratorias (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párrs. 329, 334).

Con base en este diagnóstico, el relator especial recomendó, *inter alia*, establecer un marco normativo y poner en funcionamiento mecanismos de capacitación que limiten la discrecionalidad con que actúan los funcionarios y agentes migratorios y de seguridad pública, de manera que se asegure el respeto al

principio de no discriminación. Asimismo, insistió en diferenciar en la tipificación penal la trata de personas del contrabando de migrantes, así como en la obligación de procesar penalmente a los contrabandistas que pongan en peligro la vida o la integridad física de los migrantes. Recomendó también el respeto a las garantías de debido proceso en la expulsión de migrantes que no tengan autorización para ingresar en México, así como el acceso a representación y asistencia legal. Por otro lado, recomendó la capacitación del personal de las estaciones migratorias, con el fin de garantizar la seguridad y el respeto a la integridad física y psíquica de las personas aseguradas; así como la mejora de las condiciones de detención (particularmente en relación con la alimentación, la atención médica y el establecimiento de procedimientos para la denuncia de irregularidades por parte de los migrantes retenidos) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párrs. 380, 381, 383, 386, 387, 400-407).

La relatora especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU, Gabriela Rodríguez Pizarro, visitó México entre el 25 de febrero y el 6 de marzo de 2002, publicando el informe correspondiente en octubre del mismo año (Rodríguez, 2002, párrs. 17 y 18). La relatora especial también prestó atención especial a la problemática de los migrantes indocumentados en tránsito, resaltando la vulnerabilidad en la que se encuentran durante su travesía por el territorio mexicano, así como el clima general de hostigamiento y violencia física al que son sujetos. De igual forma, identificó como especiales “motivos de preocupación” la extorsión y los atentados a la integridad física y dignidad de los migrantes, generalmente a manos de delincuentes (dedicados tanto a la trata como al tráfico de personas) y de agentes de las fuerzas públicas, particularmente las policías municipales, la policía judicial y la Policía Federal Preventiva (PFP), todo ello en un clima de total impunidad (Rodríguez, 2002, párrs. 18-24). La relatora especial identificó que las violaciones a los de-

rechos humanos por parte de las autoridades mexicanas se dan particularmente en el marco del proceso de intercepción, detención y deportación de migrantes, enfatizando también las malas condiciones físicas en las que se encuentran la mayoría de las estaciones migratorias, así como la discriminación (por motivos culturales, étnicos y/o religiosos), la falta de atención médica adecuada y de asistencia consular que sufren los migrantes en dichas estaciones de detención (Rodríguez, 2002, párrs. 28, 29, 30-34).

La relatora especial Rodríguez Pizarro identificó también violaciones a los derechos de trabajadores migrantes que se emplean como jornaleros de estancia temporal, así como a los de trabajadoras de servicio doméstico; en ambos casos son expuestos a abusos, malos tratos y discriminación, así como a despidos injustificados, retenciones de salario y de documentos, jornadas laborales excesivamente largas y (en el caso de las mujeres jóvenes) acoso y abuso sexual (Rodríguez, 2002, párrs. 42, 43). La relatora especial enfatizó que un grupo particularmente vulnerable son las mujeres que trabajan en el comercio sexual, las cuales son sometidas a abuso, explotación, extorsión y violencia. Finalmente, señaló la situación de los migrantes menores, los cuales son blanco fácil de los grupos delictivos dedicados a la trata de personas, incluyendo aquella con fines de explotación sexual (Rodríguez, 2002, párrs. 44 y 45).

De acuerdo con el amplio catálogo de violaciones a los derechos humanos identificado, la relatora especial formuló una serie de recomendaciones dirigidas al gobierno mexicano, entre las que destacan las siguientes: el fortalecimiento de los recursos humanos y financieros del INM, la capacitación de elementos de la PFP, la investigación y el castigo de la extorsión y en general de los abusos hacia los migrantes, la armonización de la legislación nacional y de las políticas públicas con la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, así como la

ratificación de los tratados internacionales que afectan los derechos de los migrantes (Rodríguez, 2002, párrs. 51, 52).³

En 2005, Jorge Bustamante sustituyó a Gabriela Rodríguez Pizarro como relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU. El relator Bustamante realizó una visita a México en marzo de 2008, publicando el informe correspondiente en marzo de 2009 (Bustamante, 2009). El informe se centra no solamente en los temas relacionados con la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, sino también en la situación de los migrantes procedentes de América Central, que ven a México tanto como un país de tránsito como de destino laboral. Respecto a los migrantes extranjeros en México, el relator especial identifica como problema central al crimen organizado alrededor del tráfico y la trata de personas (Bustamante, 2009: párr. 29). El relator especial también prestó particular atención a la inserción laboral de los migrantes centroamericanos (en gran medida indígenas) en el sector agropecuario y en el servicio doméstico en México (Bustamante, 2009: párr. 33).

³ En el marco de su visita a México, la relatora especial Rodríguez Pizarro realizó una misión especial en la frontera entre México y Estados Unidos. El informe correspondiente enfatiza la preocupación de la relatora sobre los abusos que sufren los migrantes a manos de bandas transnacionales de crimen organizado, así como la absoluta indefensión en que se encuentran los migrantes. La relatora hizo notar explícitamente, en este último sentido, los fallos de las agencias de seguridad de México y Estados Unidos. Rodríguez Pizarro señaló problemas de trata, abusos de la patrulla fronteriza, el cruce por zonas inhóspitas donde la vida de los migrantes corre peligro extremo, y la situación de migrantes menores no acompañados, los cuales suelen ser víctimas de redes de explotación sexual. La relatora especial condenó la xenofobia, el racismo y la discriminación que sufren los migrantes centroamericanos de parte de autoridades locales mexicanas, así como la falta de atención consular de los migrantes no mexicanos detenidos en Estados Unidos (*Ibid.*, párrs. 18 a 50). Más allá de estas dos últimas menciones explícitas sobre migrantes no mexicanos, este informe no toma en cuenta el origen nacional de los migrantes. Más aún, los pocos casos específicos de abusos a los que hace referencia se relacionan exclusivamente con migrantes mexicanos, y el informe atiende los abusos cometidos dentro de Estados Unidos. Por todo ello, este informe no puede ser considerado como uno sobre la situación de los migrantes indocumentados en México.

Respecto al primer grupo de trabajadores, el relator encuentra como problemas centrales las largas jornadas de trabajo sin pago de horas extras, racismo y xenofobia, así como la práctica extendida del trabajo infantil (Bustamante, 2009: párr. 35). En relación con el segundo grupo, Jorge Bustamante destaca que el trabajo doméstico no cuenta con una regulación clara y que las autoridades laborales no supervisan las condiciones en las que se encuentran las trabajadoras domésticas ni obligan a los patronos a cumplir con las obligaciones que tienen con sus empleados (Bustamante, 2009: párr. 37). Como se ha sugerido, el relator aborda también el caso de los niños migrantes, criticando el que no exista una política nacional uniforme para su protección y mostrando una preocupación especial por “la prostitución, otras formas de explotación sexual y el tráfico.” (Bustamante, 2009: párr. 41).

El relator encontró que no se otorga una protección adecuada a los infantes retenidos en las estaciones migratorias y que no se garantiza un retorno seguro a sus países de origen cuando son repatriados o reportados (Bustamante, 2009: párrs. 34, 44). Las mujeres son otro sector de la población migrante que llamó poderosamente la atención del relator especial, el cual señala que las mujeres enfrentan situaciones de acoso, malos tratos, trabajo doméstico clandestino y bajos salarios, prostitución, agresiones físicas, abusos sexuales y trata de personas (Bustamante, 2009: párr. 49). Destaca, en el mismo sentido, el trato violento tanto físico como verbal que reciben en las estaciones migratorias por parte de los funcionarios del INM (Bustamante, 2009: párr. 52).

Desde una perspectiva amplia, el relator identificó los siguientes problemas relacionados con los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: 1) los procesos de detención generalmente implican tratos crueles y degradantes así como condiciones deplorables y falta de atención médica en las estaciones migratorias; 2) la migración irregular era tipifica-

da como delito, lo que generaba la detención de un número indeterminado de migrantes en las cárceles del país;⁴ 3) el contrabando y la trata de personas por redes de delincuencia organizada con la colaboración de “numerosas autoridades” en todos los niveles de gobierno; 4) la corrupción y “la impunidad por la violación a los derechos humanos de los migrantes”; 5) el respeto “desigual” de las garantías procesales de los migrantes, y 6) la participación de “autoridades de varios organismos” en el proceso de detención, algunas de ellas (como el Ejército e incluso corporaciones de seguridad privada) sin autorización para hacerlo (Bustamante, 2009: párrs. 62, 63, 66, 67, 68 y 72).

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU (CMW, por sus siglas en inglés) también ha dado atención sustantiva a la situación de los derechos de los migrantes indocumentados en México. Hacia finales de 2006, el comité revisó el informe inicial sometido por México para informar sobre la situación prevalente en el país con respecto a los derechos estipulados en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. En su informe de “observaciones finales”, publicado en diciembre de 2006, el Comité centró su atención en el marco legislativo mexicano, expresando su preocupación por las disposiciones legales que permiten la expulsión de extranjeros sin un juicio previo (CMW, 2006: párr. 13). También señaló críticamente las disposiciones de la Ley General de Población que permiten que “las infracciones de carácter migratorio [puedan] constituir un delito sujeto a procedimiento penal” y lamentó que (hasta ese momento) los esfuerzos por modificar dicha ley no hayan prosperado en el Congreso (CMW, 2006: párr. 14). El comité también expresó preocupación por la discriminación en el ámbito

⁴ Como se señala en la sección 2 *infra*, a partir de una reforma realizada en 2008, la migración ilegal ya no es considerada como delito en el país.

laboral y la estigmatización social que sufren los trabajadores migratorios (particularmente migrantes indígenas y mujeres) y sus familiares (CMW, 2006: párr. 22).

El comité criticó el uso de instalaciones destinadas a la prisión preventiva como estaciones migratorias y desaprobó el trato cruel y degradante, el hacinamiento y la deficiente atención médica que reciben los migrantes en dichas estaciones, así como la falta de asistencia consular (CMW, 2006, párr. 27). El comité también hizo referencia crítica a la “extorsión, malos tratos y robos” que sufren los migrantes a manos de funcionarios públicos y empleados de seguridad privada, así como los abusos cometidos por bandas criminales, señalando al mismo tiempo un grave problema de impunidad (CMW, 2006: párr. 29). Al igual que el relator especial Bustamante, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares llamó la atención sobre el que distintas autoridades, incluyendo el Ejército y elementos de seguridad privada, participan activamente en funciones de verificación migratoria y detención, sin tener facultades para ello (CMW, 2006: párrs. 31, 32). El comité adoptó, por otro lado, una perspectiva de género, subrayando la situación de gran vulnerabilidad en que se encuentran mujeres migrantes indocumentadas empleadas en el servicio doméstico, las cuales sufren de “condiciones de alojamiento degradantes, malos tratos, extorsiones y hasta acoso o violación sexual de parte de sus empleadores”, particularmente en la región sur del país (CMW, 2006: párr. 33).

El comité también enfatizó las malas condiciones en que se encuentran los trabajadores migratorios en el sector agrícola, los cuales son sujetos a malos tratos y “a condiciones laborales injustas, incluso largas jornadas de trabajo y salarios bajos y no pagados a tiempo”. (CMW, 2006: párr. 37) En su informe de “observaciones finales”, el comité se refirió con preocupación al aumento del fenómeno de la trata en México, a la inadecuada tipificación de dicho delito y a la existencia de casos en

que funcionarios públicos se ven involucrados en actos criminales (CMW, 2006: párr. 39). Finalmente, el CMW expresó su preocupación por los migrantes menores no acompañados, los cuales corren graves riesgos en materia de “trata de personas, en sus modalidades de explotación laboral y sexual” (CMW, 2006: párr. 40).

El comité elaboró recomendaciones puntuales alrededor de cada uno de los problemas recién señalados, incluyendo: *a*) la reforma de la Constitución y la Ley General de Población para eliminar las disposiciones que hacen posible la expulsión de migrantes sin juicio previo y aquellas que criminalizan a la migración indocumentada; *b*) el tomar medidas para solucionar las inaceptables condiciones en las estaciones migratorias, facilitar la asistencia consular y garantizar que los migrantes permanezcan detenidos en ellas “el menor tiempo posible”; *c*) supervisar efectivamente las condiciones laborales de las empleadas domésticas y darles acceso a “una situación migratoria regular”; *d*) supervisar efectivamente las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas temporales; *e*) establecer una tipificación adecuada del delito de trata; *f*) atender la situación de los migrantes menores no acompañados; y *g*) evitar la impunidad investigando y castigando a los responsables de abusos y actos de violencia en contra de trabajadores migrantes y sus familiares, “independientemente de quién los cometa” (funcionarios públicos, criminales o empleadores) (CMW, 2006: párrs. 15, 28, 30, 34, 38, 40 y 41).

Órganos y mecanismos sin mandato explícitamente relacionado con los derechos humanos de los migrantes

Aunque con un grado menor de detalle que los órganos y mecanismos referidos en la sección anterior, otros órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de la ONU han prestado atención a la situación de los migrantes indocumenta-

dos en México. A principios de 2009, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU evaluó la situación general de derechos humanos del país mediante su mecanismo de Examen Periódico Universal (EPU). En este marco, gobiernos parte del Consejo reconocieron las reformas de 2008 que eliminaron disposiciones jurídicas que criminalizaban la migración ilegal. Sin embargo, al mismo tiempo expresaron su preocupación por los problemas de acceso a la justicia que enfrentan los migrantes que son expulsados del país; las violaciones derivadas del trabajo infantil, la situación de los menores migrantes no acompañados y la violencia contra las mujeres migrantes.

El Consejo de Derechos Humanos recomendó al Estado mexicano tomar las medidas necesarias para proteger los derechos de los trabajadores migratorios; particularmente en lo que respecta a asegurar que tengan acceso a un remedio efectivo ante una autoridad competente para la protección de sus derechos, castigar a los servidores públicos responsables de abusos y ofensas en contra de los migrantes, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas temporales y combatir de manera eficiente la exclusión de los niños migrantes del sistema educativo. Desde una perspectiva más general, recomendó legislar y capacitar a los oficiales competentes con el fin de garantizar el respeto de los derechos de los migrantes (Human Rights Council, 2009 a).

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de la ONU, Yakin Ertük, también prestó un nivel importante de atención a dicha situación. Esta relatora especial visitó el país en febrero de 2005 y publicó su informe correspondiente en enero de 2006, en el cual abordó el tema de los derechos de los migrantes desde una perspectiva de género (Ertük, 2006). En este sentido, su informe presentó una breve sección sobre las violaciones a los derechos humanos de las mujeres migrantes, a quienes incluyó (junto con las mujeres indígenas) dentro de los grupos de mujeres más vulnerables y

proclives a ser víctimas de la explotación, los abusos y la violencia. En concreto, la relatora especial notó que las mujeres y niñas migrantes no acompañadas son víctimas fáciles de extorsión, explotación, violencia sexual “e incluso asesinato a manos de poderosas bandas criminales organizadas y de los funcionarios corruptos con los que al parecer se alían esas bandas” (Ertük, 2006: párr. 28). La relatora, finalmente, lamentó que el marco legal mexicano no permita que las mujeres migrantes puedan denunciar estos abusos ante las autoridades correspondientes antes de ser deportadas, agravándose, de esta manera, su situación de vulnerabilidad (Ertük, 2006: párrs. 26-30).

Tomando en cuenta su diagnóstico, la relatora especial recomendó al gobierno mexicano vincular las disposiciones legales sobre derechos reproductivos, derecho laboral y trata de mujeres con la legislación sobre migración, así como fortalecer la administración de justicia, dando especial atención a lo relativo al acceso a la justicia por parte de mujeres indígenas y migrantes. A la sociedad civil (incluyendo las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación), la relatora especial recomendó crear redes de solidaridad con organizaciones de mujeres indígenas y migrantes, y a la “comunidad internacional” dar prioridad al financiamiento de iniciativas organizativas y de investigación que contribuyan al desarrollo de las mujeres indígenas y migrantes (Ertük, 2006: párrs. 69-71).

En mayo de 2006, el Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU (CRC, por sus siglas en inglés) revisó el tercer informe periódico de México sobre la ejecución de las obligaciones contenidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En su reporte de “observaciones finales”, entre sus “principales motivos de preocupación”, el comité incluyó la tortura y tratos crueles e inhumanos que sufren distintos grupos de niños en situaciones particulares de vulnerabilidad, incluidos los niños migrantes (CRC, 2006: párr. 33). El comité también expresó su preocupación por las bajas tasas de matriculación de

los niños de familias indígenas y migrantes, y recomendó al gobierno reforzar los programas educativos dirigidos a dichos grupos de infantes (CRC, 2006: párrs. 56-57). Asimismo, expresó su preocupación por la ausencia de medidas para proteger a los migrantes menores no acompañados, criticando el que se continúe repatriando a “un gran número” de estos menores a sus países de origen (CRC, 2006: párr. 61).

Por ello, el comité recomendó el establecimiento de un marco jurídico y operativo para la tutela de menores extranjeros no acompañados, la identificación de los menores no acompañados que soliciten asilo y su atención adecuada, aumentando para ello la capacidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). El Comité sobre los Derechos del Niño también recomendó velar porque los niños no acompañados que soliciten asilo o que tengan un estatuto de migración ilegal no sean detenidos, sino que sean protegidos mediante un esquema de atención especial (CRC, 2006: párr. 61).

Más allá del Consejo de Derechos Humanos, a través de su EPU, de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y del Comité sobre los Derechos del Niño, la atención que otros órganos y mecanismos de derechos humanos de la ONU le han dado al tema de los migrantes en México es, en el mejor de los casos, marginal. El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la ONU visitó México a finales de 2002, publicando su informe correspondiente en diciembre del mismo año (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2002). En el resumen ejecutivo de su informe, el Grupo de Trabajo señaló su interés en “investigar tanto la posible arbitrariedad de las detenciones de presos comunes como la situación de los migrantes detenidos” (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2002: párr. 1). Posteriormente, el Grupo de Trabajo clarificó que aunque inicialmente había considerado dedicar “la mitad de su tiempo en el país a la cuestión de

los migrantes y requirientes de asilo”, ante la “falta de tiempo” y considerando que la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes había recientemente llevado a cabo una visita a México, a final de cuentas optó por solamente visitar las estaciones migratorias de Iztapalapa y del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2002: párrs. 33, 34).

En la breve sección de su informe correspondiente a la “Retención de los Migrantes y los Requerientes de Asilo”, el Grupo de Trabajo solamente registra el número y el origen de los migrantes que encontró en dichas estaciones migratorias, sin describir las condiciones de detención, ni hacer observaciones o recomendaciones al respecto (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2002: párrs. 33-36).

El relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la ONU, Rodolfo Stavenhagen, visitó México en junio de 2003. En el informe correspondiente, publicado en diciembre del mismo año, el relator especial hizo solamente una alusión a la situación de los migrantes indígenas no mexicanos, señalando la pertinencia del establecimiento de un esquema de protección especial para los indígenas centroamericanos que transitan por territorio mexicano, dado el alto grado de vulnerabilidad que presentan (Stavenhagen, 2003: párr. 100).

A principios de 2006, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) revisó una serie de informes periódicos atrasados de México, en los cuales el gobierno mexicano informó al Comité sobre la ejecución de las obligaciones adquiridas en el marco de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En su informe de “observaciones finales”, el comité expresó su preocupación (sin dar mayores elementos) por la situación de trabajadores migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y Nicaragua, particularmente las muje-

res, que son sometidas a jornadas laborales largas, falta de seguro médico, maltrato físico y verbal, acoso sexual y amenazas de ser entregadas a las autoridades. Al respecto, el comité se limitó a recomendar al Estado asegurar la aplicación en la práctica de una serie de programas encaminados a la regularización y documentación migratoria de dichos grupos de migrantes (CERD, 2006: párr. 16).

En mayo de 2006, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR) revisó el informe periódico de México relativo a la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su informe de “observaciones finales”, el comité consideró el tema de los migrantes solamente desde la perspectiva del limitado acceso a la educación que tienen los niños migrantes, a los cuales consideró como uno de los sectores más vulnerables dentro de los diferentes tipos de grupos de infantes en situación de vulnerabilidad (CESCR, 2006: párr. 26). En este sentido su única recomendación al respecto planteó el reforzar y mejorar los programas de escolarización para los niños indígenas y migrantes (CESCR, 2006: párr. 45).

El relator especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de la ONU, Juan Miguel Petit, visitó México en mayo de 2007. En su informe correspondiente, publicado en enero de 2008, el relator especial solamente expresó preocupación por el gran número de niños migrantes no acompañados, lo cual lo llevó a “preguntarse [...] cuántos de ellos son objeto de abuso y explotación durante el traslado hacia territorio estadounidense por sus pasadores o coyotes” (Consejo de Derechos Humanos, 2008, párr. 56). El relator especial no intentó responder a esa pregunta.

La relatora especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y del derecho a la no discriminación de la ONU, Raquel Rolnik, realizó una evaluación sobre el avance en la implementación de las recomen-

daciones elaboradas por su antecesor, Miloon Khotari, en un informe sobre México originalmente publicado en 2003. En su ejercicio evaluativo, la relatora especial se acercó a la situación de derechos humanos de los migrantes en México de manera sumamente marginal, retomando o reproduciendo las observaciones realizadas en 2006 por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares respecto a los abusos enfrentados por las mujeres migrantes empleadas en el servicio doméstico, las cuales enfrentan, entre otros problemas, “condiciones de alojamiento degradantes” (Human Rights Council, 2009: párr. 138).

Finalmente, hay una serie de órganos y mecanismos que no hacen ningún tipo de mención en sus informes sobre la problemática de los migrantes indocumentados en México. El representante del secretario general de la ONU sobre los desplazados internos visitó México en agosto de 2002. Como era de esperarse, en función del área temática del mandato de este mecanismo, el informe correspondiente (publicado en enero del 2003) no abordó situaciones relacionadas con migrantes indocumentados, sino que se enfocó en la situación de grupos de ciudadanos mexicanos desplazados por disputas territoriales y religiosas, conflictos relacionados con el tráfico de drogas, proyectos de desarrollo y desastres naturales (Deng, 2003).

Como ya se sugirió con anterioridad, el relator especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a no discriminación de la ONU, Miloon Khotari, realizó una visita a México en marzo de 2002, publicando el informe correspondiente a principios de 2003. El relator se centró en estudiar los problemas que enfrenta México en materia de vivienda, derivados del crecimiento demográfico y del envejecimiento de su infraestructura habitacional. En este sentido, emitió recomendaciones sobre la necesidad de reformular el programa nacional de vivienda con el fin de ampliarlo y orientarlo a los sectores más pobres de la pobla-

ción, los cuales tienen viviendas de mala calidad (sin acceso a servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad) y enfrentan serios problemas para lograr la financiación de vivienda digna (Kohari, 2003: párr. 11, 15). Sin embargo, el relator especial no hizo referencia alguna a los problemas de vivienda que enfrentan las trabajadoras migrantes dedicadas al servicio doméstico y los trabajadores temporales agrícolas, por ejemplo.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (CEDAW, por sus siglas en inglés) emitió en 2006 un reporte de “observaciones finales” tras la revisión del informe periódico de México sobre la puesta en práctica de los acuerdos de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2006), así como un informe que resultó de una investigación especial sobre la situación de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, según las facultades para ello establecidas en el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención (CEDAW, 2005). En ninguno de los dos informes el comité hizo referencia a la situación de derechos humanos de las mujeres migrantes, aunque en el informe de “observaciones finales”; por ejemplo, se refirió a los problemas relacionados con la prostitución y la pornografía, los cuales, como se ha señalado con anterioridad, suelen afectar a las mujeres migrantes.

En marzo de 2006, el relator especial contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes de la ONU, Manfred Nowak, publicó un informe en el que hace una evaluación del cumplimiento de las recomendaciones hechas a México por su predecesor, Nigel Rodley, en un informe publicado en 1998. En su informe de evaluación, el Relator Especial Nowak no abordó el tema de las violaciones de derechos humanos a los migrantes indocumentados en México (Commission on Human Rights, 2006).

Finalmente, en noviembre de 2006 el Comité contra la Tortura de la ONU, revisó el informe periódico de México so-

bre la implementación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En el informe correspondiente, el Comité no abordó casos o situaciones de tortura en contra de migrantes, ni los identifica como un grupo particularmente vulnerable a sufrir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Comité contra la Tortura, 2007).

Conclusiones y líneas futuras de investigación

El presente capítulo revisó 19 informes de órganos o mecanismos especializados en derechos humanos de la ONU y la OEA, publicados entre 2001 y 2009. Como se mostró en las secciones 1 y 2, no todos estos órganos o mecanismos prestaron la misma atención a la situación de derechos humanos de los migrantes en México. No es sorprendente que los órganos y mecanismos con un mandato explícitamente relacionado con el estudio de la situación de derechos humanos de los migrantes hayan sido los que más atención dieron al tema. El relator especial sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias de la CIDH, los relatores especiales sobre los derechos de los migrantes de la ONU y el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares identificaron de manera explícita y describieron de manera más o menos detallada las distintas violaciones de los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México, señalaron a las agencias o entidades gubernamentales y a los actores no gubernamentales responsables de dichas violaciones y, en base a ello, elaboraron una serie de recomendaciones específicas.

Por otro lado, hay tres órganos o mecanismos cuyo mandato no se centra en los derechos de los migrantes que también prestaron un nivel de atención más o menos importante a la situación de derechos humanos de los migrantes en México: el Consejo de Derechos Humanos (a través de su EPU), la relatora

especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de la ONU y el Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU, los cuales (si bien de manera menos detallada que los órganos y mecanismos especializados en el tema de migrantes) también identificaron violaciones específicas a los derechos humanos de los migrantes, particularmente de mujeres y niños, desarrollaron distintas recomendaciones y (en el caso de la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer) señalaron autoridades responsables. Evidentemente, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer y el Comité sobre los Derechos del Niño identificaron a las mujeres y a los niños migrantes (respectivamente) como grupos particularmente vulnerables, dentro del más amplio sector poblacional cubierto por sus mandatos específicos.

Un grupo más amplio de órganos y mecanismos han dado solamente atención marginal o enunciativa a la situación de los derechos humanos de los migrantes en México: el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y del derecho a la no discriminación (Raquel Rolnik). En sus informes, estos órganos y mecanismos solamente mencionaron de manera esporádica y enunciativa algunos problemas de derechos humanos enfrentados por los migrantes en México.

Vale la pena notar, en este sentido, que varios de estos órganos o mecanismos no hayan prestado un mayor nivel de atención al tema. Las repetidas menciones sobre los abusos y las condiciones de detención imperantes en las estaciones migratorias hechas por otros mecanismos y órganos (en concreto Re-

latoría Especial sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias de la CIDH, la Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU y el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU) sugieren una importante carencia en el informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria. En el mismo sentido, el énfasis puesto por órganos como la Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU y el Comité sobre los Derechos del Niño en el tema de la vulnerabilidad de los menores con respecto a las bandas de crimen organizado dedicadas a la trata de personas y su particular riesgo de explotación sexual sugieren que la Relatoría Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de la ONU debería haberle dado mucha más atención al tema de los menores migrantes, particularmente los no acompañados.

Finalmente, hay un número de órganos y mecanismos que, habiendo monitoreado y evaluado la situación general de derechos humanos en México, ignoraron totalmente el tema de los derechos de los migrantes en el país: el representante del secretario general sobre los Desplazados Internos, el relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y del derecho a la no discriminación (Miloon Khotari), el relator especial contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Tortura. Ciertamente, el mandato del representante del secretario general sobre Desplazados Internos excluye, por definición, el estudio de la situación de migrantes en territorio mexicano. Sin embargo, el resto de los órganos o mecanismos podrían, en principio, haberse acercado al tema. Distintos órganos y mecanismos señalaron que los migrantes en México son en la práctica presas de actos de tortura y, sobre todo, de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ello sugiere que el

relator especial contra la tortura y el Comité contra la Tortura podrían de haber puesto al menos atención marginal a la situación de este grupo en particular. En el mismo sentido, como demostró con gran detalle el informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer, las mujeres migrantes son un grupo particularmente vulnerable, lo cual sugiere que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer podría también haberle dado una mínima importancia a la situación de derechos humanos de las mujeres migrantes en México. Finalmente, como se desprende del informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada, Raquel Rolnik, hasta este tema puede tener una dimensión relacionada de manera explícita con la situación de los migrantes.

En suma, no es sorprendente que los órganos y mecanismos cuyo mandato se centra en el estudio de los derechos humanos de los migrantes sean los que hayan dado una atención más sustantiva a la situación de los migrantes en México. Tampoco que algunos órganos con un mandato comprensivo desde una perspectiva temática (como el Consejo de Derechos Humanos) o aquellos centrados en la atención de grupos particularmente vulnerables, como las mujeres y los niños, hayan prestado una atención moderada al tema, mientras que otros con un mandato más especializado en otro tipo de situaciones no relacionadas con la migración (como el desplazamiento interno) no hayan dado ningún tipo de atención al tema de interés de este trabajo. Desde esta perspectiva, el capítulo no encuentra anomalías. Sin embargo, sí se identifica que algunos órganos y mecanismos —dada la orientación de su mandato y los hechos y procesos identificados por otros órganos y mecanismos— deberían haber estudiado con más detalle la situación de derechos humanos de los migrantes en México; particularmente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el relator especial contra la tortura, el relator especial sobre la venta de niños, la prostitu-

ción infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Comité contra la Tortura.

Esto nos invita a preguntarnos sobre cuáles son los factores que intervienen en la definición de la agenda específica de los órganos y mecanismos internacionales especializados en derechos humanos. ¿Por qué adoptan ciertos temas e ignoran otros? ¿Por qué, por ejemplo, la relatora especial sobre violencia contra la mujer optó por dar un buen nivel de atención al tema de las mujeres migrantes en México, mientras que el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer decidió no hacerlo del todo? ¿Tiene que ver con un problema de escasez de recursos (financieros y/o humanos)? ¿Tiene que ver con las preferencias individuales de las personas que conforman los órganos o mecanismos? Este tipo de preguntas parecen pertinentes no sólo desde una perspectiva meramente empírica, directamente relacionada con el tema de este capítulo, sino también desde una perspectiva más amplia relacionada con la adopción o el bloqueo de temas específicos por parte de actores dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos en el mundo.

Desde una perspectiva distinta, el capítulo también nos permite señalar los principales problemas de derechos humanos identificados por los órganos y mecanismos de derechos humanos de la ONU y la OEA respecto a la situación de los migrantes en México. Las principales violaciones en contra de los derechos humanos de los migrantes en tránsito que fueron identificadas en los diferentes informes revisados se pueden condensar en las siguientes categorías:

- 1) De tipo procesal. Estas violaciones a los derechos humanos se relacionan con todas las acciones llevadas a cabo en el proceso de intercepción, detención y deportación de los migrantes. En este sentido, destaca lo relativo a la intercepción y detención de migrantes por corporaciones de seguridad que no tienen facultades para ello, como el ejército y guar-

días de seguridad privada. Se ha documentado también que los migrantes no son informados de los motivos de su detención, no tienen oportunidad de ser oídos por una autoridad competente; no pueden presentar pruebas; no gozan de los servicios de traducción; no tienen acceso a un representante legal ni a la protección consular y no les es posible presentar un amparo ante las decisiones de las autoridades migratorias. Finalmente, en relación con la deportación, ha generado preocupación el hecho de que el proceso de expulsión se lleve a cabo sin juicio previo.

- 2) Sobre las condiciones en las estaciones migratorias. Distintos órganos y mecanismos de la ONU y la OEA han subrayado la inadecuada infraestructura con la que cuentan estas estaciones, las condiciones de hacinamiento, la discriminación (por motivos culturales, étnicos y religiosos), la falta de atención médica y de asistencia consular.
- 3) De tipo laboral. Este tipo de violaciones se relacionan especialmente con los jornaleros agrícolas temporales y las trabajadoras del servicio doméstico. Destacan los abusos físicos y malos tratos, la discriminación, los despidos injustificados, la retención de salarios y documentos, las jornadas de trabajo excesivamente largas y sin pago de horas extras, así como las degradantes condiciones de alojamiento.
- 4) Relativas a la integridad física. Agresiones físicas de todo tipo, incluyendo tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como abuso y explotación sexual, que sufren particularmente mujeres y migrantes menores no acompañados, de manera especial a manos de bandas de crimen organizado, en un marco de total impunidad.

Siguiendo este catálogo de violaciones, distintos órganos y mecanismos internacionales especializados en derechos humanos han identificado de manera explícita dos tipos de actores responsables. Por un lado, se encuentran agentes estatales, parti-

cularmente miembros del INM, cuerpos de policía (policías municipales, policías judiciales, miembros de la PFP) y el ejército mexicano. Por el otro lado, se señala a agentes no estatales, incluyendo guardias de seguridad privada, empleadores y, de manera especial, bandas de crimen organizado, particularmente dedicadas a la trata y tráfico de personas.

Finalmente, en cuanto a las recomendaciones que de manera más recurrente aparecen en los informes revisados, las podemos clasificar de la siguiente manera:

- 1) Acciones de combate a la impunidad. Se enfocan al fortalecimiento de la administración e impartición de justicia, con el fin de llevar a cabo la investigación y el castigo pertinente en contra de los distintos actores (estatales o no estatales) responsables de las distintas violaciones a los derechos humanos identificadas.
- 2) Fortalecimiento y desarrollo institucional. Se refieren a incrementar la capacidad en recursos físicos y materiales de las instituciones encargadas del trato con los migrantes, especialmente el INM, el DIF y la COMAR, además del reforzamiento de programas públicos encaminados a garantizar educación a los niños migrantes, al igual que programas de regularización y documentación migratoria.
- 3) Profesionalización de autoridades. Se plantea instruir y capacitar a los funcionarios públicos (particularmente del INM y la PFP) en prácticas no discriminatorias y respetuosas de la integridad física y psicológica de los migrantes.
- 4) Reformas al marco jurídico. Se recomienda la armonización de la legislación nacional (particularmente la Constitución, la Ley General de Población y el Código Penal) con los tratados internacionales que México ha firmado en relación con los derechos de los migrantes.
- 5) Estaciones migratorias. Se plantea mejorar las condiciones materiales y el trato a los migrantes en estos centros de retención.

Como se sugirió en la introducción de este capítulo, el ejercicio de monitoreo y evaluación del comportamiento de México respecto a los derechos humanos de los migrantes indocumentados y la correspondiente elaboración de recomendaciones por parte de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos puede llegar a ser importante dentro de procesos sociales y políticos más amplios de socialización e internalización de normas internacionales de derechos humanos en México, particularmente por parte de actores estatales. En este sentido, la descripción que ofrece el capítulo genera preguntas relativas al papel de dicho ejercicio de monitoreo y evaluación dentro de dichos procesos de socialización e internalización de normas. En otras palabras, el capítulo nos lleva a preguntar, por ejemplo, ¿qué podemos esperar del monitoreo y la evaluación que han hecho distintos órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos sobre la situación de los migrantes indocumentados en México? ¿En qué medida y de qué manera contribuirán a procesos de socialización e internalización de normas y por lo tanto qué tan relevantes podrán ser en la determinación del comportamiento futuro del gobierno mexicano en la materia?

En suma, lo que hace este capítulo es ofrecer un primer acercamiento, básicamente descriptivo, al monitoreo y la evaluación de la situación de derechos humanos de los migrantes indocumentados en México por parte de órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos. Con base en ello, el capítulo no solamente encuentra algunos patrones, sino que también identifica futuras líneas de investigación. Confiamos en que su mayor utilidad sea, precisamente, en este último sentido.

Bibliografía

Anaya Muñoz, Alejandro. 2009a. "Mexico After the Institutional Revolutionary Party", en David Forsythe (ed.), *Encyclo-*

pedia of Human Rights. Nueva York y Oxford: Oxford University Press, vol. 3, pp. 495-506.

- _____. 2009b. "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", en *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, pp. 35-58.
- Bustamante, Jorge. 2009. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante | Adición. MISIÓN A MÉXICO (9 a 15 de marzo de 2008)*, 24 de marzo (A/HRC/11/7/Add.2).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2003. *Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, 29 de diciembre (OEA/Ser.L/V/II.118), párr. 203.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Recomendaciones: 23/2004; 05/2005; 24/2006; 13/2006; 14/2006; 20/2006; 21/2006; 23/2006; 01/2007; 25/2007; 36/2007; 64/2007; 65/2007; 24/2008; 63/2008; 17/2009; 29/2009; 50/2009*.
- _____. 2005. "Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana". México.
- _____. 2009. "Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes", disponible en: <http://cijim.files.wordpress.com/2009/10/informe-especial-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-hum1.doc> [15 de junio].
- Commission on Human Rights, Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. 2006. *Report of the Special Rapporteur, Manfred Nowak | Addendum. Follow-up to the recommendations made by the Special Rapporteur. Visits to Azerbaijan, Brazil, Cameroon, Chile, Mexico, Romania, the Russian Federation, Spain, Turkey, Uzbekistan and Venezuela*, 21 de marzo (E/CN.4/2006/6/Add.2).

- Comité contra la Tortura. 2007. *Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, examen del IV Informe periódico de México*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/HR-Bodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> y <http://www.cidh.org/Default.htm/CAT/C/MEXICO/4> [6 de febrero].
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2006. *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, 9 de junio (E/C.12/MEX/CO/4).
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW). 2006. *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares / Examen del informe inicial de México*, 8 de diciembre (CMW/C/MEXICO/1).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). 2005. *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del protocolo Facultativo de la Convención*, 32 periodo de sesiones, 10-28 de enero (CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO).
- _____. 2006. *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 25 de agosto (CEDAW/C/MEXICO/6).
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). 2006. *Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial: México*, 4 de abril (CERD/C/MEXICO/15).
- Comité sobre los Derechos del Niño (CRC) *Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño*. México, 8 de junio (CRC/C/Mexico/3).
- Consejo de Derechos Humanos (CDH). 2008. *Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit / Adi-*

- ción. VISITA A MÉXICO*, 24 de enero 2008, (A/HRC/7/8/Add.2).
- Ertürk, Yakin. 2006. *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*, 13 de enero (E/CN.4/2004/66).
- Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002) / Adición*, 17 de diciembre de 2002. (E/CN.4/2003/8/Add.3)
- Human Rights Council. 2009 a. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik / Addendum. Follow-up to country recommendations: Afghanistan, Mexico, Peru and Romania*, 24 de febrero (A/HRC/10/7/Add.2).
- _____. 2009b. *Universal Periodic Review / Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Mexico*, 3 de marzo (A/HRC/11/27).
- Khotari, Miloon. 2003. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a no discriminación, Sr. Miloon Khotari / Adición. Visita a México (4 a 15 de marzo)*. (E/CN.4/2003/5/Add.3) [27 de marzo].
- Lauren, Paul G., *The Evolution of International Human Rights / Visions Seen*, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 2003.
- Rodríguez Pizarro, Gabriela. 2002. *Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos / Adición. Visita a México*, 30 de octubre (E/CN.4/2003/85/Add.2)
- Deng, Francis M. 2002. *Informe del representante del secretario general sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng*,

presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos / Adición: Pautas sobre desplazamientos. (E/CN.4/2003/86/Add.3) [10 de enero].

Sepúlveda, Magdalena *et al.* 2004. *Human Rights Reference Handbook*, Ciudad Colón, Costa Rica: University for Peace.

Stavenhagen, Rodolfo. 2003. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen / Adición. Misión a México*, 23 de diciembre (E/CN.4/2004/80/Add.2).

Apéndice I. Informes sobre México revisados

Mecanismo u órgano de derechos humanos	Informe
Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU	Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos / Adición. Visita a México, 30 de octubre de 2002 (E/CN.4/2003/85/Add.2).
Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria	Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002) / Adición. 17 de diciembre de 2002 (E/CN.4/2003/8/Add.3).
Representante del Secretario General sobre los desplazados internos	Informe del representante del secretario general sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos, 10 de enero de 2003 / Adición: Pautas sobre desplazamientos (E/CN.4/2003/86/Add.3).
Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a no discriminación	Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a no discriminación, Sr. Miloon Khotari / Adición. Visita a México (4 a 15 de marzo), 27 de marzo de 2003 (E/CN.4/2003/5/Add.3).
Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas	Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen / Adición. Misión a México 23 de diciembre de 2003 (E/CN.4/2004/80/Add.2).
Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la CIDH	Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, 29 de diciembre 2003 (OEA/Ser.L/V/II.118).

Mecanismo u órgano de derechos humanos	Informe
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención. 32 periodo de sesiones, 10-28 de enero de 2005 (CEDAW/C/2005/OP8/MEXICO).
Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias	Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, 13 enero 2006 (E/CN.4/2004/66).
Relator Especial contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	Report of the Special Rapporteur, Manfred Nowak / Addendum. Follow-up to the recommendations made by the Special Rapporteur. Visits to Azerbaijan, Brazil, Cameroon, Chile, Mexico, Romania, the Russian Federation, Spain, Turkey, Uzbekistan and Venezuela, 21 March 2006 (E/CN.4/2006/6/Add.2).
Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial	Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, México, 4 de abril de 2006 (CERD/C/MEXICO/15).
Comité sobre los Derechos del Niño	Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño, México, 8 de junio de 2006 (CRC/C/Mexico/3).
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México, 9 de junio 2006 (E/C.12/MEX/CO/4).
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Observaciones finales del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México. 25 de agosto de 2006 (CEDAW/C/MEXICO/6).

Mecanismo u órgano de derechos humanos	Informe
Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU	Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, examen del informe inicial de México, 8 de diciembre de 2006 (CMW/C/MEXICO/1).
Comité contra la Tortura	Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, examen del IV Informe periódico de México, 6 de febrero de 2007, (CAT/C/MEXICO/4)
Relatoría Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit / Adición. VISITA A MÉXICO, 24 de enero 2008 (A/HRC/7/8/Add.2).
Relatoría Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y del derecho a la no discriminación	Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik / Addendum. Follow-up to country recommendations: Afghanistan, Mexico, Peru and Romania, 24 de febrero de 2009 (A/HRC/10/7/Add.2).
Consejo de Derechos Humanos	Universal Periodic Review. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Mexico, 3 de Marzo 2009 (A/HRC/11/727).
Relatoría Especial sobre los derechos de los migrantes de la ONU	Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante / Adición. MISIÓN A MÉXICO (9 a 15 de marzo de 2008), 24 de marzo 2009 (A/HRC/11/7/Add.2).

Fuente: Elaboración propia con base en los informes revisados.

XII. Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos de migración

Rafael Velázquez Flores y Adriana Sletza Ortega Ramírez

Introducción

Para el caso de México, el asunto migratorio es prácticamente una responsabilidad exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, en los últimos años, los gobiernos subnacionales (estados o municipios) han establecido un número importante de políticas públicas para atender y proteger los derechos de los migrantes en el exterior, especialmente en Estados Unidos. Esta nueva realidad es indicativa de dos fenómenos. Por un lado, la migración se ha convertido en un tema fundamental para los gobiernos locales mexicanos. Ello se debe a que el contacto del gobierno subnacional con la comunidad del Estado en el exterior conlleva intereses políticos y económicos. En el ámbito político, los gobiernos tienen interés de mantener contacto con los “conestatales”¹ para fortalecer su base de apoyo popular externo para asuntos de legitimidad o en etapas de elecciones locales. En la esfera económica, las remesas que envían los migrantes se han convertido en un importante ingreso para el desarrollo de las comunidades locales.

¹ Si connacional o paisano hacen referencia a las personas nacidas en una misma nación o país, entonces “conestatal” sería la persona nacida en el mismo estado. Sin embargo, el concepto que se utiliza con mayor frecuencia en este caso es “oriundo”. Para este trabajo, ambos términos se usarán de manera indistinta.

Por el otro lado, es notable el interés de los gobiernos subnacionales por participar, cada vez de una manera más activa, en los asuntos internacionales. En efecto, en los últimos años, los gobiernos municipales y estatales mexicanos han incrementado sus actividades diplomáticas en el exterior. Ello se debe a factores tanto internos como externos. Por una parte, la apertura democrática del sistema político mexicano, la descentralización de las políticas públicas y una mayor división de los poderes han sido incentivos importantes para que haya una mayor presencia en el escenario global. Por la otra, la creciente globalización económica, una mayor interdependencia en el sistema internacional y la apertura comercial han establecido un contexto que ha facilitado la inserción de estos actores en la nueva dinámica internacional.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar las políticas públicas que los gobiernos subnacionales de México han establecido en torno a los asuntos migratorios. El argumento central es que los gobiernos locales mexicanos han tenido mayor interés en abrir oficinas de atención a migrantes y de establecer políticas públicas en este tema debido a los siguientes factores: 1) A finales del siglo xx y principios del xxi hubo un aumento significativo de migrantes mexicanos con dirección a Estados Unidos, particularmente. En ese mismo periodo, hubo también un aumento importante de remesas. Como consecuencia, los gobiernos locales han incrementado su interés de ampliar sus vínculos con esas comunidades para beneficiarse de los recursos económicos que mandan. 2) Las políticas restrictivas en Estados Unidos han aumentado el interés de los gobiernos locales por dar atención a sus comunidades en el exterior. 3) Por el alto número de migrantes, el gobierno federal tiene muchas limitaciones para poder atender a todos los migrantes mexicanos en el exterior. Es decir, el alto número de migrantes ha rebasado las capacidades de las autoridades correspondientes, especialmente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para atender a los connacionales. 4) Las autoridades locales tie-

nen interés en mantener el vínculo con los migrantes por razones políticas: para legitimarse al interior de sus comunidades y para promoverse para futuros puestos políticos. 5) La apertura democrática en México ha aumentado el margen de maniobra de los gobernadores para establecer políticas públicas con una mayor independencia en asuntos migratorios más allá de las fronteras.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera explora el fenómeno migratorio por estado para identificar la cantidad de migrantes que han salido del país en los últimos años. La segunda parte analiza el marco legal tanto para la federación como para los gobiernos subnacionales para identificar las facultades que cada quien tiene e identificar si hay cooperación o confrontación desde el punto de vista jurídico. La última analiza las actividades que han instrumentado las oficinas de atención a los migrantes estatales.

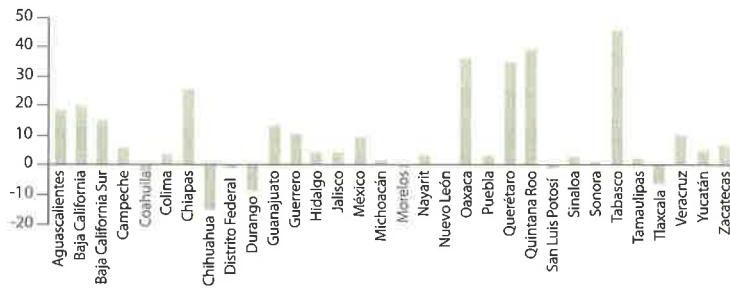
El fenómeno migratorio por estados

Históricamente, la migración ha sido una característica inherente de México como país. La falta de oportunidades en sus lugares de origen ha sido la principal causa de este expansivo movimiento demográfico.² Por estas razones, el rasgo principal a lo largo de la historia ha sido un incremento constante en el número de emigrantes.³ En un principio, los estados de la repú-

² Las causas de emigración de mexicanos a Estados Unidos han sido varias y de carácter complejo. Sin embargo, las principales han sido económicas, como son la falta de oportunidades en sus lugares de origen y la diferencia salarial entre México y Estados Unidos. Otras causas han sido de orden social, como son las expectativas del "sueño americano", las redes sociales que facilitan la migración y la violencia desatada en los últimos años por el combate al narcotráfico. También han existido causas de naturaleza política, como la persecución.

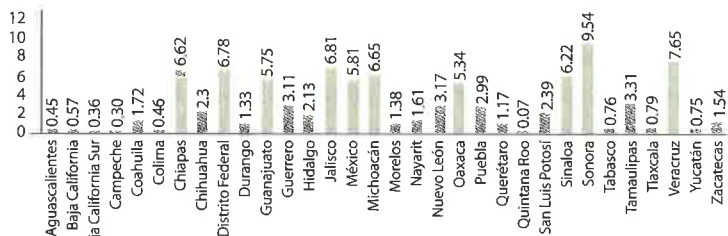
³ La migración de mexicanos a Estados Unidos ha estado ligada a la historia nacional. Este fenómeno se empezó a hacer visible a finales del siglo xix. Durante todo el siglo xx la migración creció gradualmente. La dinámica de este movimiento ha estado vinculada a los periodos de mayor demanda de Estados Unidos y a las condiciones económicas de México.

GRÁFICA 1. Promedio de variación anual de emigrantes por estados (2003-2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de EMIF Norte y Conapo.

GRÁFICA 2. Estados con mayor porcentaje de emigrantes del total nacional en 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de EMIF Norte y Conapo.

blica de mayor expulsión estaban localizados al norte del país, por razones de cercanía. Sin embargo, en los últimos años prácticamente todos las entidades han contribuido con el envío de migrantes. Incluso los estados más pobres que se localizan en el sur del país han tenido una participación importante a pesar de los altos costos por la lejanía. Como se puede observar en el

cuadro 1, la migración por estado de la república aumentó en general de manera significativa entre 2003 y 2006. En este periodo, los estados con mayor crecimiento del porcentaje de migración fueron los localizados en el sur-sureste. Por ejemplo, el porcentaje de crecimiento migratorio en Tabasco entre 2003 y 2004 fue de 104 por ciento; el de Yucatán fue de 87 por ciento en el mismo periodo; y el de Quintana Roo, de 117 por ciento entre 2004 y 2005. En ese mismo periodo, el crecimiento de Campeche fue de 78 por ciento. Otro ejemplo es que en Chiapas entre 2005 y 2006 hubo un crecimiento de 56 por ciento. Sin embargo, el estado con mayor crecimiento de un año a otro fue Querétaro. Entre 2004 y 2005, la migración creció 131 por ciento.

Como lo muestra la gráfica 1, los estados que tuvieron los promedios más altos de crecimiento entre 2003 y 2006 fueron Chiapas, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco. Ello es indicativo de que los estados con mayor índice de pobreza son los que han arrojado un mayor número de migrantes, con excepción de Querétaro. Esta misma gráfica muestra también que en ciertos estados ha habido un decrecimiento en promedio entre 2003 y 2006. Coahuila, Chihuahua, Durango y Tlaxcala han sido los que, en promedio entre 2003 y 2006, han decrecido. El Distrito Federal, Morelos y San Luis Potosí se han mantenido prácticamente igual.

La gráfica 2 muestra los estados con mayor porcentaje del total nacional de emigrantes en 2007. Los estados que más contribuyen son Sonora con 9.54 por ciento, Veracruz con 7.65 por ciento, Distrito Federal con 6.78 por ciento, Jalisco con 6.81 por ciento, Michoacán con 6.65 por ciento y Sinaloa con 6.22 por ciento. Sorprendentemente, Zacatecas, un estado de emigración tradicional histórica, sólo representa 1.54 por ciento del total. Comparando los datos de los porcentajes de crecimiento con los porcentajes del total, los estados tradicionalmente expulsores de migrantes no han crecido en forma significativa

CUADRO I. Número de migrantes por estado (2003-2007)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007	
	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)
Agascalientes	11 578	0.51	16 078	0.77	16 340	0.72	18 845	0.76	12 961	0.45
Baja California	14 325	0.63	8 104	0.39	13 380	0.59	18 403	0.74	16 500	0.57
Baja California Sur	5 955	0.26	7 399	0.35	7 729	0.34	9 149	0.36	10 558	0.36
Campeche	4 775	0.21	2 598	0.12	4 642	0.20	3 863	0.15	8 633	0.30
Coahuila	73 921	3.29	48 135	2.32	33 427	1.47	53 281	2.15	49 263	1.72
Colima	9 533	0.42	12 535	0.60	10 252	0.45	10 103	0.40	13 262	0.46
Chiapas	85 673	3.82	85 642	4.13	103 523	4.57	161 959	6.54	189 135	6.62
Chihuahua	74 368	3.31	64 675	3.11	47 991	2.11	45 520	1.83	65 815	2.30
Distrito Federal	150 725	6.72	141 900	6.84	128 155	5.65	147 866	5.97	193 669	6.78
Durango	60 280	2.68	35 364	1.70	42 693	1.88	41 234	1.66	38 090	1.33
Guanajuato	116 037	5.17	146 830	7.08	175 535	7.74	165 804	6.69	164 303	5.75

CUADRO I. Número de migrantes por estado (2003-2007) (continuación)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007	
	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)
Guerrero	65 519	2.92	73 607	3.55	105 859	4.67	80 652	3.25	89 019	3.11
Hidalgo	42 726	1.90	32 583	1.57	42 437	1.87	44 927	1.81	61 020	2.13
Jalisco	131 142	5.85	182 820	8.81	164 066	7.24	139 269	5.62	194 521	6.81
México	136 426	6.08	118 943	5.73	125 143	5.52	170 794	6.90	166 003	5.81
Michoacán	146 636	6.54	138 486	6.68	144 341	6.37	154 022	6.22	189 798	6.65
Morelos	33 374	1.48	35 101	1.69	31 580	1.39	32 825	1.32	39 531	1.38
Nayarit	38 323	1.70	31 906	1.53	45 862	2.02	38 333	1.54	46 102	1.61
Nuevo León	109 665	4.89	43 562	2.10	62 293	2.75	73 431	2.96	90 559	3.17
Oaxaca	53 519	2.38	94 241	4.54	109 542	4.83	127 543	5.15	152 590	5.34
Puebla	80 298	3.58	63 310	3.05	93 192	4.11	78 422	3.16	85 602	2.99
Querétaro	23 368	1.04	18 838	0.90	43 631	1.92	40 091	1.61	33 430	1.17

CUADRO I. Número de migrantes por estado (2003-2007) (continuación)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007	
	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)	Número de migrantes	Variación anual (%)
Quintana Roo	3 850	0.17	1 056	0.05	2 295	0.10	3 951	0.15	2 177	0.07
San Luis Potosí	80 136	3.57	72 357	3.49	87 516	3.86	75 380	3.04	68 447	2.39
Sinaloa	151 008	6.73	108 585	5.23	109 637	4.84	149 693	6.04	177 584	6.22
Sonora	224 064	9.99	155 839	7.51	148 810	6.57	207 131	8.36	272 325	9.54
Tabasco	4 831	0.21	9 881	0.47	15 617	0.68	11 615	0.46	21 873	0.76
Tamaulipas	86 454	3.85	71 296	3.43	95 853	4.23	86 147	3.48	94 469	3.31
Tlaxcala	9 502	0.42	7 572	0.36	9 397	0.41	7 290	0.29	22 571	0.79
Veracruz	167 352	7.46	185 930	8.96	196 899	8.69	225 733	9.12	218 319	7.65
Yucatán	6 481	0.28	12 139	0.58	8 839	0.39	4 904	0.19	21 642	0.75
Zacatecas	39 666	1.76	45 684	2.20	38 509	1.70	46 654	1.88	44 054	1.54

Fuente: Encuesta EMIF Norte y Conapo.

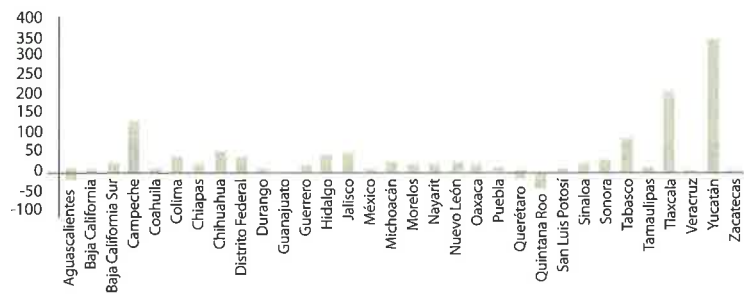
en cuanto al número de migrantes. Los estados con menor participación tienen un promedio de crecimiento más alto.

Regresando al cuadro 1, también se observa que, de acuerdo con los datos disponibles, en algunos estados hay un significativo aumento de emigrantes entre 2006 y 2007, pero en otras entidades hay un decrecimiento. La gráfica 3 muestra los estados que en ese periodo registraron un crecimiento significativo de migrantes. Por ejemplo, la migración de yucatecos creció 341 por ciento; la de tlaxcaltecos, 209 por ciento; la de campechanos, 123 por ciento, y la de tabasqueños, 88 por ciento. Las entidades con decrecimiento fueron: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas. En ese periodo se observa el mismo fenómeno. Los estados más pobres del sur-sureste están teniendo tasas de crecimiento de emigración muy altas, a la vez que los más industrializados del centro y el norte están teniendo decrecimiento o tasas muy bajas. Una excepción es Quintana Roo. La explicación es que este estado es un polo de atracción migratoria por el desarrollo turístico de la localidad. Por ejemplo, Playa del Carmen es la ciudad con el más alto índice de crecimiento demográfico de América Latina. Lo interesante es que algunos estados del norte del país registran un bajo porcentaje de crecimiento. Este fenómeno indica que la cercanía geográfica ha dejado de ser un factor importante para la migración.

Aunque no existen datos todavía disponibles, para 2009 y 2010 se espera, en general, una disminución de los flujos de migración, debido principalmente a la crisis económica que inició en 2008 y a las medidas restrictivas a la migración que han puesto los gobiernos federal y estatales en Estados Unidos.

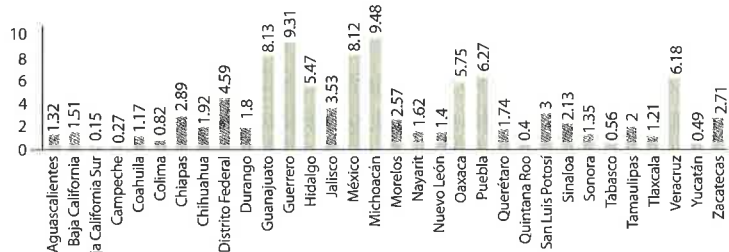
En cuanto a las remesas, existe un fenómeno parecido al del comportamiento del flujo de migrantes. En los años entre 2003 y 2007 hay un crecimiento significativo de las remesas. Pero a partir de 2008 se empieza a experimentar un decrecimiento.

GRÁFICA 3. Porcentaje de crecimiento migratorio por estados (2006-2007)



Fuente: Elaboración propia, con datos de EMIF Norte y Conapo.

GRÁFICA 4. Remesas por estados como porcentaje nacional 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

La gráfica 4 muestra los porcentajes que las entidades federativas reciben de remesas del total nacional. Los estados con mayor participación son: Michoacán con 9.48 por ciento; Guerrero con 9.31; Guanajuato con 8.13; el Estado de México con 8.12; Puebla con 6.27 y Veracruz con 6.18. Es decir, el centro de la república recibe el mayor porcentaje de remesas, una región tradicional de expulsores de migrantes. Los estados con menor aportación son: Baja California Sur, Campeche, Coli-

CUADRO 2. Remesas por estados (2003-2009) (millones de dólares a precios corrientes)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%	Millones de dólares	%
Aguascalientes	232.30	1.80	296.70	1.78	282.10	1.52	378	1.63	339	1.41	332	1.32	216.80	1.32
Baja California	124.70	0.96	149.10	0.89	169.60	0.91	232	1.00	333	1.38	342	1.36	248.00	1.51
Baja California Sur	17.80	0.13	16.80	0.10	19.60	0.10	25	0.10	32	0.13	36	0.14	24.70	0.15
Campeche	37.40	0.29	37.30	0.22	43.80	0.23	63	0.27	65	0.27	74	0.29	44.20	0.27
Coahuila	116.70	0.90	155.20	0.93	179.90	0.96	216	0.93	282	1.17	300	1.19	191.20	1.17
Colima	98.10	0.76	126.50	0.76	141.50	0.76	167	0.72	187	0.77	198	0.78	134.60	0.82
Chiapas	361.10	2.80	500.40	3.01	586.50	3.16	808	3.50	780	3.25	800	3.18	472.20	2.89
Chihuahua	191.40	1.48	219.90	1.32	271.20	1.46	369	1.60	426	1.77	475	1.88	314.60	1.92
Distrito Federal	849.60	6.58	953.80	7.39	1198.60	6.45	1551	6.72	1372	5.72	1106	4.39	750.70	4.59
Durango	211.10	1.63	278.20	1.67	333.80	1.79	371	1.60	400	1.66	450	1.78	294.30	1.80
Guanajuato	1209.70	9.38	1531.80	9.22	1648.40	8.88	2055	8.91	2143	8.93	2325	9.24	1328.10	8.13

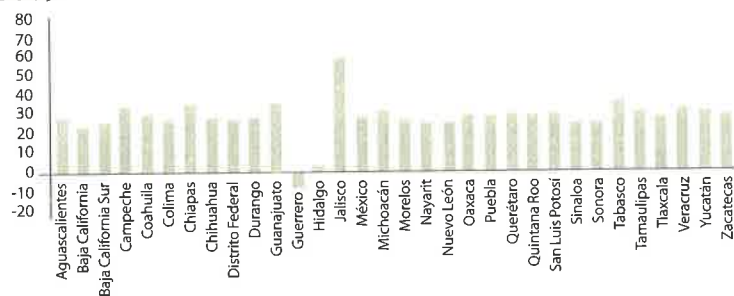
CUADRO 2. Remesas por estados (2003-2009) (millones de dólares a precios corrientes)
(continuación)

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009							
	%	%	%	%	%	%	%							
Guerrero	688.10	5.33	826.00	4.97	920.50	4.96	1 157	5.01	1 240	5.17	1 402	5.57	1 521.70	9.31
Hidalgo	506.00	3.92	615.30	3.70	664.60	3.58	853	3.70	953	3.97	940	3.73	894.00	5.47
Jalisco	1 297.60	10.06	1 418.90	8.54	1 626.90	8.76	1 993	8.64	1 938	8.08	1 943	7.72	578.00	3.53
México	1 041.10	8.07	1 385.20	8.33	1 538.40	8.29	1 926	8.35	2 023	9.44	2 096	8.33	1 326.60	8.12
Michoacán	1 692.10	13.12	2 195.70	13.21	2 451.90	13.21	2 472	10.72	2 264	9.44	2 458	9.77	1 549.00	9.48
Morelos	343.10	2.66	399.90	2.40	444.30	2.394	528	2.29	581	2.42	621	2.46	420.40	2.57
Nayarit	198.40	1.53	237.40	1.42	260.00	1.40	328	1.42	350	1.45	384	1.52	265.80	1.62
Nuevo León	166.80	1.29	281.80	1.69	2 12.30	1.14	286	1.24	349	1.45	331	1.31	229.60	1.40
Oaxaca	158.40	1.22	804.20	4.84	898.70	4.84	1 198	5.19	1 272	5.30	1 457	5.79	939.90	5.75
Puebla	791.60	6.13	955.50	5.75	1 073.10	5.78	1 386	6.01	1 496	6.23	1 568	6.23	1 024.20	6.27
Querétaro	228.90	1.77	337.30	2.03	366.50	1.97	467	2.02	436	1.81	442	1.75	285.80	1.74

CUADRO 2. Remesas por estados (2003-2009) (millones de dólares a precios corrientes)
(continuación)

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009							
	%	%	%	%	%	%	%							
Quintana Roo	71.00	0.55	71.70	0.43	75.30	0.40	79	0.34	95	0.39	100	0.39	66.00	0.40
San Luis Potosí	326.10	2.52	393.00	2.36	439.90	2.37	607	2.63	669	2.78	758	3.01	491.30	3.00
Sinaloa	257.70	1.99	315.10	1.89	347.20	1.871	420	1.82	496	2.06	489	1.94	349.00	2.13
Sonora	104.80	0.81	147.40	0.88	178.80	0.96	216	0.93	331	1.38	318	1.26	221.30	1.35
Tabasco	73.10	0.56	95.10	0.57	113.30	0.61	150	0.65	164	0.68	160	0.63	91.50	0.56
Tamaulipas	188.90	1.46	241.10	1.45	286.20	1.54	356	1.54	489	2.03	512	2.03	327.80	2.00
Tlaxcala	135.80	1.05	173.80	1.04	185.70	1.00	258	1.11	282	1.17	299	1.18	197.80	1.21
Veracruz	776.2	6.01	950.6	5.72	1 054.6	5.68	1 415	6.13	1 474	6.14	1 621	6.44	1 009.8	6.18
Yucatán	52	0.40	80.4	0.48	74	0.39	114	0.49	124	0.51	129	0.51	81.5	0.49
Zacatecas	348.5	2.70	421.7	2.53	469.4	2.52	610	2.64	596	2.48	678	2.69	444.1	2.71

Fuente: Banco de México (2010).

GRÁFICA 5. Porcentaje de disminución de remesas 2008-2009

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

ma, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán. Es decir, el sur-sureste de México es la región que recibe menos remesas. Esta región tiene altas tasas de crecimiento de migración, pero poca participación en cuanto al total de migrantes nacional y de remesas totales.

La gráfica 5 muestra el porcentaje de disminución de remesas por estado entre 2008 y 2009. Como se puede apreciar, el porcentaje de descenso fue muy alto, lo cual afectará a las comunidades que normalmente recibían estos ingresos. En general, la reducción fue muy equilibrada entre los estados. La mayoría tuvo tasas entre 30 y 40 por ciento de disminución. Sin embargo, el estado más afectado fue Jalisco, que dejó de recibir casi 70 por ciento de los recursos enviados por los migrantes en ese periodo. La entidad menos afectada fue Hidalgo con menos de 10 por ciento de reducción. El único estado que registró un aumento de remesas entre 2008 y 2009 fue Guerrero.

Los cuadros 3 y 4 muestran el PIB y la inversión extranjera, respectivamente, por estado entre 2003 y 2008. Como se puede apreciar en estos cuadros, el PIB estatal aumentó de 2003 a 2008 de manera general. No existen los datos disponibles para 2009 pero el cálculo es que habrá una disminución debido a la

CUADRO 3. Producto interno bruto por estados 2003-2008 (en miles de pesos a precios de 2003 en valores básicos)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Aguascalientes	76 880 441	1.07	79 155 898	1.06	82 428 169	1.07	89 398 972	1.11	94 634 793	1.13	95 174 314	1.12
Baja California	216 923 395	3.03	228 527 401	3.07	237 265 869	3.08	249 268 651	3.09	255 548 443	3.06	255 693 371	3.02
Baja California Sur	38 303 079	0.53	41 267 499	0.55	43 217 844	0.56	46 238 486	0.57	49 787 145	0.60	52 057 672	0.61
Campeche	350 828 234	4.90	350 687 751	4.70	345 803 407	4.49	341 663 382	4.23	324 438 827	3.89	316 907 952	3.74
Coahuila	234 361 478	3.27	244 613 063	3.28	249 809 405	3.25	265 108 038	3.29	270 335 690	3.24	275 915 730	3.26
Colima	40 305 727	0.56	40 279 253	0.54	40 701 577	0.53	42 809 931	0.53	44 752 196	0.54	45 421 512	0.54
Chiapas	141 806 156	1.98	140 875 755	1.89	145 397 239	1.89	149 589 233	1.85	146 221 368	1.75	153 062 117	1.81
Chihuahua	237 889 701	3.32	250 271 162	3.36	259 192 064	3.37	274 144 374	3.40	283 457 133	3.40	284 410 033	3.36
Distrito Federal	1 325 151 578	18.5	1 368 386 872	18.36	1 404 694 110	18.25	1 465 616 998	18.16	1 514 745 315	18.14	1 525 337 720	18.00
Durango	94 610 781	1.32	99 658 666	1.34	97 905 580	1.27	100 674 184	1.25	101 394 343	1.21	104 550 742	1.23
Guanajuato	290 046 486	4.05	298 267 512	4.00	304 273 676	3.95	320 265 304	3.97	325 096 366	3.89	328 538 982	3.88
Guerrero	116 408 801	1.63	121 374 725	1.63	124 519 169	1.62	126 080 125	1.56	132 329 815	1.59	130 470 734	1.54

CUADRO 3. Producto interno bruto por estados 2003-2008 (en miles de pesos a precios de 2003 en valores básicos) (continuación)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	%		%		%		%		%		%	
Hidalgo	1.42	101 846 652	1.45	108 102 542	1.46	112 016 331	1.46	113 562 182	1.41	119 142 651	1.43	127 674 708
Jalisco	6.71	480 691 228	6.68	497 906 477	6.70	515 918 443	6.70	540 830 500	6.70	562 195 483	6.73	566 773 847
México	9.02	645 873 047	9.02	672 161 594	9.02	705 361 701	9.16	744 106 857	9.22	775 861 942	9.29	794 297 135
Michoacán	2.50	178 913 205	2.49	185 482 932	2.43	186 799 323	2.43	194 541 685	2.41	202 801 142	2.43	209 811 534
Morelos	1.26	90 331 248	1.23	91 980 068	1.24	95 193 094	1.24	96 717 893	1.20	99 797 846	1.20	97 123 858
Nayarit	0.58	41 636 126	0.60	45 068 805	0.60	46 111 136	0.60	53 074 636	0.66	51 034 929	0.61	53 199 325
Nuevo León	7.28	521 232 473	7.40	551 703 041	7.40	577 390 776	7.50	617 028 232	7.65	656 079 565	7.86	665 552 640
Oaxaca	1.59	113 735 344	1.60	119 158 608	1.59	122 149 752	1.59	122 749 791	1.52	125 126 736	1.50	128 978 508
Puebla	3.42	244 943 139	3.33	248 490 520	3.33	265 918 137	3.45	281 645 091	3.49	292 975 357	3.51	302 063 833
Querétaro	1.65	118 150 464	1.69	126 346 827	1.73	133 472 211	1.73	142 216 027	1.76	153 561 988	1.84	160 878 699
Quintana Roo	1.37	98 484 173	1.41	105 455 997	1.41	113 149 157	1.47	118 529 702	1.47	129 904 938	1.56	131 557 585

CUADRO 3. Producto interno bruto por estados 2003-2008 (en miles de pesos a precios de 2003 en valores básicos) (continuación)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	%		%		%		%		%		%	
San Luis Potosí	1.79	128 428 627	1.82	135 620 986	1.82	140 176 121	1.82	147 838 847	1.83	150 778 605	1.81	156 059 382
Sinaloa	2.04	146 018 584	2.08	154 995 261	2.04	156 980 290	2.04	161 778 829	2.00	171 670 639	2.06	175 859 546
Sonora	2.37	169 527 306	2.41	179 372 867	2.41	186 535 362	2.42	202 561 373	2.51	208 078 115	2.49	210 126 625
Tabasco	2.38	170 381 670	2.38	177 256 378	2.38	191 910 676	2.49	203 289 178	2.52	207 859 057	2.49	216 032 078
Tamaulipas	3.41	244 346 686	3.50	261 053 786	3.45	265 270 843	3.45	266 806 184	3.31	285 078 736	3.41	295 745 950
Tlaxcala	0.59	41 937 491	0.59	43 940 343	0.59	42 215 224	0.55	44 885 136	0.56	45 639 374	0.55	46 094 141
Veracruz	4.38	313 406 216	4.40	372 736 292	4.40	341 737 592	4.44	373 825 219	4.63	386 146 632	4.63	383 431 397
Yucatán	1.34	95 956 498	1.38	102 887 446	1.40	107 515 998	1.40	113 314 493	1.40	120 328 475	1.44	120 562 252
Zacatecas	0.75	53 417 232	0.75	56 143 592	0.74	57 166 414	0.74	60 073 396	0.74	61 592 596	0.74	66 200 496

Fuente: INEGI (2010).

crisis económica de 2008. Con los datos de inversión extranjera hasta 2009, se pueden apreciar los efectos de la crisis, pues en la mayoría de los casos hay una disminución significativa. Lo interesante de estos cuadros es que, en algunos casos, hay una correlación directa entre los flujos migratorios y los datos del PIB e inversión extranjera. Por ejemplo, los estados del sur-sureste están experimentando altas tasas de crecimiento de emigrantes y son al mismo tiempo las entidades que menos aportan al PIB y que reciben menos inversión. En otras palabras, la pobreza de los estados de esta región está impulsando a los mexicanos a emigrar en búsqueda de mejores oportunidades.

El marco legal e institucional de los gobiernos locales en materia de migración

Como ya se mencionó en la introducción de este capítulo, el asunto migratorio es prácticamente una facultad exclusiva del gobierno federal mexicano. Sin embargo, esto no significa que los gobiernos locales tengan explícitamente prohibido hacerse cargo de temas migratorios. En este sentido, los gobiernos locales están buscando participar cada vez más en estos temas para convertirse en mecanismos complementarios, no suplentes o competidores, en este tipo de actividades. Las leyes federales establecen claramente que las secretarías de Gobernación y las de Relaciones Exteriores tienen a su cargo el regular los movimientos migratorios del país. Pero también existen algunas disposiciones legales que facultan a los gobiernos locales a intervenir en este tipo de actividades que no se contraponen con las leyes federales. Por ejemplo, las leyes federales regulan el tránsito de extranjeros por el territorio nacional. Los estados no pueden intervenir en este tipo de actividades. Pero sí pueden participar en actividades de protección, atención y organización política de los migrantes. No hay ninguna ley federal que prohíba a las entidades desarrollar este tipo de actividades.

CUADRO 4. Inversión extranjera por estados (2003-2009) (en millones de dólares)

Estado	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	%		%		%		%		%		%		%	
Aguascalientes	34.40	0.20	250.70	1.05	102.10	0.45	113.10	0.57	204.40	0.74	31.20	0.13	14.30	0.12
Baja California	774.70	4.66	963.70	4.00	1108.40	4.96	931.40	4.70	875.10	3.20	1484.10	6.40	507.00	4.44
Baja California Sur	105.20	0.63	142.00	0.59	382.20	4.96	395.70	2.00	353.00	1.29	127.10	0.54	2.60	0.02
Campeche	13.90	0.08	47.70	0.20	13.80	0.06	9.80	0.04	13.50	0.04	-17.10	-0.07	17.50	0.15
Coahuila	164.50	0.99	178.00	0.76	154.60	0.69	336.00	1.69	122.30	0.44	1098.60	4.74	86.40	0.75
Colima	22.20	0.13	6.90	0.02	1.60	0.00	64.20	0.32	27.50	0.10	0.30	0.00	-2.70	-0.02
Chiapas	1.40	0.00	12.00	0.05	1.40	0.00	0.60	0.00	14.20	0.05	0.50	0.00	0.00	0.00
Chihuahua	644.70	3.88	695.70	2.92	1514.80	6.77	1499.70	7.58	1649.00	6.03	121.50	4.84	864.10	7.56
Distrito Federal	10001.70	60.20	13848.10	58.10	10735.00	48.00	10057.60	50.80	14303.40	52.30	12431.10	53.60	6812.40	59.60
Durango	167.20	1.00	35.20	0.14	20.00	0.08	107.50	0.54	38.80	0.14	578.40	2.49	73.00	0.630
Guajuato	241.50	1.45	71.30	0.29	306.00	1.36	-83.50	-0.42	227.70	0.83	1600.00	0.69	66.30	0.58
Guerrero	54.90	0.33	24.90	0.10	28.00	0.12	26.80	0.13	-50.70	-0.18	1.30	0.00	-3.40	-0.02

CUADRO 4. Inversión extranjera por estados (2003-2009) (en millones de dólares)
(continuación)

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009							
	%	%	%	%	%	%	%							
Hidalgo	1.70	0.01	0.60	0.00	-3.70	-0.010	11.50	0.05	2.30	0.00	40.30	0.17	0.20	0.00
Jalisco	377.00	2.27	535.20	2.24	1256.20	5.62	686.50	3.47	458.20	1.67	-34.00	-0.14	457.90	4.01
México	680.20	4.09	3514.70	14.7	809.80	3.62	1336.20	6.75	786.10	2.87	933.70	4.02	1192.90	10.40
Michoacán	-11.70	-0.07	-1.50	-0.00	60.30	0.26	39.80	0.20	1589.60	5.82	30.90	0.13	18.80	0.16
Morelos	28.20	0.16	241.90	1.01	-48.20	-0.21	311.00	1.57	444.40	1.62	132.10	0.57	-61.60	-0.53
Nayarit	90.70	0.54	66.90	0.28	104.40	0.46	151.10	0.76	72.10	0.26	23.50	0.10	-0.80	-0.00
Nuevo León	1420.90	8.56	1230.30	5.16	5024.70	22.4	1887.90	0.05	3245.70	11.80	1261.0	5.44	455.40	3.98
Oaxaca	0.90	0.005	3.00	0.01	8.20	0.03	10.60	0.05	10.30	0.03	15.60	0.06	22.30	0.19
Puebla	959.00	5.78	755.50	3.17	-541.80	-2.42	440.10	2.22	274.80	1.00	206.00	0.88	143.30	1.25
Queretaro	49.70	0.29	126.40	0.53	70.30	0.31	184.10	0.93	127.00	0.46	143.10	0.61	230.70	2.02
Quintana Roo	72.40	0.43	80.80	0.33	153.40	0.68	220.00	1.11	348.50	1.27	54.10	0.23	34.90	0.30

CUADRO 4. Inversión Extranjera por estados (2003-2009) (en millones de dólares)
(continuación)

Estado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009							
	%	%	%	%	%	%	%							
San Luis Potosí	83.90	0.50	57.50	0.24	127.90	0.57	27.30	0.13	169.20	0.61	77.30	0.33	-72.80	-0.63
Sinaloa	22.20	0.13	54.90	0.23	22.20	0.09	44.10	0.22	54.30	0.19	44.50	0.19	9.10	0.07
Sonora	123.60	0.74	308.20	1.29	254.10	1.13	309.40	1.56	569.30	2.08	1293.80	5.58	259.90	2.27
Tabasco	25.30	0.153	150.90	0.63	35.20	0.15	45.10	0.22	0.90	0.00	35.20	0.15	4.70	0.04
Tamaulipas	336.60	2.02	233.30	0.97	379.30	1.69	525.10	2.65	467.20	1.71	361.50	1.56	173.90	1.52
Tlaxcala	28.60	0.17	136.50	0.57	65.33	0.29	9.40	0.04	15.50	0.05	10.40	0.04	0.40	0.00
Veracruz	44.20	0.26	18.20	0.07	191.40	0.85	38.60	0.19	47.10	0.17	9.10	0.03	108.50	0.95
Yucatán	30.90	0.18	21.00	0.08	4.10	0.01	26.40	0.13	53.40	0.19	24.90	0.10	-5.10	-0.04
Zacatecas	0.10	0.00	5.10	0.021	3.70	0.01	15.40	0.07	796.70	2.91	1490.20	6.43	7.40	0.06

Fuente: Secretaría de Economía (2010).

En los regímenes priístas, no había mucha confrontación entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno debido a que el sistema político mexicano se caracterizaba por un presidencialismo fuerte. Es decir, el presidente de la república mantenía el control de los poderes Legislativo y Judicial y de los gobiernos estatales y municipales, puesto que él los colocaba en ese puesto a través de las prácticas. Sin embargo, a partir de la desaparición del sistema presidencialista fuerte (1997), diversos actores han ampliado su margen de maniobra para participar de manera independiente del gobierno federal en políticas públicas, en este caso migratorias.

En primer lugar, la Constitución mexicana faculta al Congreso para dictar leyes sobre asuntos relacionados con la migración (artículo 73). Es decir, el Poder Legislativo mexicano es el que puede establecer normas específicas sobre cómo el gobierno federal puede atender el asunto en territorio nacional. El problema es que esta ley solamente contempla normas que se pueden aplicar en el territorio nacional. Sin embargo, parte de la atención que el gobierno tanto federal como local brindan a los connacionales se hace fuera del territorio. Es decir, el Congreso mexicano no puede dictar leyes para que se apliquen fuera del territorio. Pero sí puede facultar a las instituciones mexicanas para brindar atención a los connacionales fuera del país.

Este tema de brindar protección a los mexicanos fuera del país se ha convertido en un eje toral de los planes de desarrollo nacionales de los gobiernos federales. En los últimos, hay una mención explícita a la protección de nacionales fuera del territorio nacional. En el PND 2007-2012 de Felipe Calderón se establece como objetivo: "Intensificar permanentemente la protección y la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior". Es claro que hay una intención explícita del gobierno federal de atender a los migrantes mexicanos, pero esto no representa un obstáculo para que las entidades federativas apoyen esta prioridad.

Como ya se mencionó, la labor del gobierno federal es regular el ingreso y la salida de mexicanos y extranjeros. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Gobernación tiene como facultad establecer "las medidas necesarias para: restringir la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija". A esta misma dependencia le corresponde "organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros" y "dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos".

La SRE tiene también varias instancias a cargo de la atención de los migrantes mexicanos fuera del territorio. Incluso, su Reglamento Interno la obliga a coordinarse con los gobiernos estatales para esta labor. Por ejemplo, la Dirección General de Coordinación Política debe "fijar los lineamientos que permitan el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, en los municipios, en las organizaciones políticas y en las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país". Es decir, implícitamente la SRE acepta que los estados pueden tener una participación en los temas migratorios.

Por su parte, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior está a cargo de "supervisar" la labor de protección de los derechos humanos de los connacionales fuera de México. De manera particular, la DGPME debe: "Intervenir, de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior". En otras palabras, las normas obligan a la SRE a coordinarse con los gobiernos locales

para la protección de los mexicanos en el exterior. Entonces no existe ninguna contradicción.

Por otro lado, la Dirección General de Servicios Consulares y la Dirección General de Delegaciones también tienen obligaciones legales en materia de protección a los migrantes mexicanos. Pero la instancia más importante es el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Su objetivo es “promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a elevar el nivel de vida de las comunidades mexicanas en el extranjero”. En particular, el IME tiene la siguiente atribución: “Establecer una adecuada coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios en materia de prevención, atención y apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior y en otros temas afines y complementarios”. Es decir, el mismo gobierno federal mediante sus leyes otorga la posibilidad de que los estados puedan realizar labor de protección.

Marco legal e institucional, panorama estatal

Hacia finales de la década de 1980 y durante la década de 1990, algunos gobernadores mexicanos fueron muy activos en buscar estrechar los contactos y las relaciones con sus emigrados en Estados Unidos a través de viajes y reuniones con líderes y organizaciones migrantes, entre ellos Genaro Borrego en Zacatecas, Diódoro Carrasco en Oaxaca, José Ángel Pescador en Sinaloa, Carlos Medina Plascencia, así como Vicente Fox en Guanajuato (Imaz, 2006: 220).

Desde el gobierno federal, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero durante los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), impulsó el contacto de los gobernadores con sus oriundos en Estados Unidos, fomen-

tó la organización de clubes de migrantes por localidad de origen en México, así como la creación de las oficinas estatales de atención a migrantes (González, 2000). Para finales del sexenio existían 15 oficinas de este tipo con diversos grados de activismo (Imaz, 2006).

Por iniciativa estatal, el 7 de mayo de 1999 se efectuó en Oaxaca el Primer Coloquio Nacional sobre Políticas Públicas de Atención a Migrantes al que asistieron siete gobernadores originarios de Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla y Zacatecas. En esta reunión, los gobernadores manifestaron la necesidad de aplicar mecanismos de apoyo e intensificar las acciones de lucha contra la pobreza para arraigar a los migrantes en sus estados de origen (Imaz, 2006: 220). Para septiembre del año 2000, ocho estados firmaron la Declaratoria del Estado de Puebla para crear la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes A.C., Conofam por sus siglas (Conofam, 2010).

En la medida en que la emigración mexicana en las últimas décadas se convirtió en un fenómeno nacional que no se restringía a los estados en la frontera norte o en el centro-occidente de México, “nuevos” estados comenzaron a incorporar la necesidad de atender a sus emigrados así como de integrarse a la Conofam. Actualmente esta organización incluye a 29 estados: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La Conofam tiene como objeto social: “representar a las Oficinas de Atención al Migrante de los estados para planear y programar las acciones inherentes al fenómeno migratorio, con el fin de aplicarlas en los estados de la República Mexicana”, así como desarrollar estrategias nacionales o regionales que permitan la

coordinación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno para “el diseño, gestión, instrumentación y difusión de políticas públicas de atención al fenómeno migratorio” (Conofam, 2010).

En sus estatutos de creación, la Conofam se propone diversos objetivos, entre los que destacan los siguientes:

- a) Promover ante las autoridades federales que los programas de trabajadores temporales y jornaleros agrícolas entre México, Estados Unidos de América, Canadá y otros países cumplan con los derechos laborales y humanos fundamentales;
- b) promover ante los tres órdenes de gobierno y organismos no gubernamentales apoyos para auxiliar a los migrantes y a sus familias en situaciones de vulnerabilidad en casos tales como el traslado de cadáveres, traslado de enfermos, visitas humanitarias, localización de personas, etcétera;
- c) promover que las entidades federativas nombren representaciones y/o enlaces honorarios en el exterior; y
- d) promover el establecimiento de oficinas de atención a migrantes en estados y municipios de conformidad con la normatividad aplicable (Conofam, 2010).

En ese sentido, la Conofam se plantea como un espacio de coordinación y cooperación intergubernamental y tiene propuestas de trabajo en la política interna y legislativa mexicana así como propuestas de trabajo internacional. En este último ámbito tiene tres objetivos particulares:

- a) Coordinar esfuerzos para la revisión de las propuestas de acuerdos binacionales que incidan en el fenómeno migratorio,
- b) fortalecer la Diplomacia Federativa, y
- c) crear un organismo en Estados Unidos que coadyuve al fortalecimiento institucional de las organizaciones de base de origen mexicano y chicano (Conofam, 2010).

De los anteriores objetivos, destaca su intención de fortalecer la “diplomacia federativa” referente a promover un mayor activismo internacional de las entidades federativas mexicanas, especialmente ligada a la atención a sus emigrantes y puesta en práctica al nombrar representaciones y/o enlaces en el exterior, como se señala en sus propios estatutos. Por su naturaleza, las oficinas de atención a migrantes estatales individualmente o como colectivo a través de la Conofam interactúan de manera constante con diversas instancias del gobierno federal como la Secretaría de Relaciones Exteriores y sus delegaciones en los estados, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, los Consulados de Estados Unidos en México, grupos académicos, organizaciones no gubernamentales en México y Estados Unidos, así como asociaciones y clubes de oriundos.

En el ámbito intergubernamental, la SRE es la instancia con la que frecuentemente deben cooperar las oficinas de atención a migrantes de los gobiernos locales, particularmente en casos de necesidad de protección consular a migrantes tales como: repatriaciones de cuerpos, localización de desaparecidos y apoyo a detenidos en Estados Unidos y sus familiares en México. Sin embargo, esta interacción intergubernamental no está exenta de conflictos. Con frecuencia, los funcionarios federales se quejan de que los gobernadores establecen la atención a migrantes sólo por motivos políticos y para continuar con el paternalismo y clientelismo que ha caracterizado a la gestión pública mexicana, además de que en los gobiernos locales no se atienden profesionalmente los casos de migrantes y sus familiares porque el personal no ha sido capacitado para ese fin. Por su parte, los funcionarios estatales señalan la falta de sensibilidad y las largas filas en los consulados, así como en las delegaciones estatales de la SRE que imposibilitan dar un trato personalizado a casos sensibles de protección a migrantes. A pesar de lo anterior, el área de Coordinación Política de la SRE continúa impul-

sando que los estados realicen actividades de atención a la población emigrada en los ámbitos de su competencia.⁴

En los estados, las oficinas locales de atención a migrantes operan bajo su propio marco legal e institucional administrativo como órganos desconcentrados o centralizados en diversas secretarías, su decreto de creación y reglamento interno. Estas regulaciones se ciñen a las atribuciones de los gobiernos locales mexicanos; sin embargo, existen algunas legislaciones emblemáticas que destacan porque son innovadoras respecto al reconocimiento de los derechos y la participación de los migrantes en estados como Zacatecas, Michoacán, Sonora, Durango y Morelos.

La comúnmente conocida como “Ley Migrante de Zacatecas”, aprobada en agosto de 2003, reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Zacatecas, así como la Ley electoral zacatecana para incluir candidatos migrantes, reconocer la “residencia binacional” y obligar a que la legislatura cuente con dos diputados plurinominales que al momento de su elección, tengan la calidad de “migrantes” o “binacionales”.⁵ La residencia binacional, en términos del artículo 5to de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas es “la condición que asume una persona para poseer simultáneamente domicilio propio en el extranjero; y al mismo tiempo, domicilio y vecindad en territorio del Estado, manteniendo en él, casa, familia e intereses”.⁶

Por su parte, el congreso de Michoacán el 11 de febrero de 2007 reformó y adicionó el Código Electoral michoacano cuyo artículo 69 actualmente señala: “en la elección para gobernador

del estado se considerarán los votos sufragados en el extranjero”. El Código Electoral del Estado de Michoacán incluye el Libro Noveno “Voto de los michoacanos en el extranjero” donde se establecen los procedimientos para el sufragio por correo postal de los emigrados que cuenten con su credencial de elector del IFE.⁷

Posteriormente en Sonora, el 6 de diciembre de 2007 fue aprobada la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes que “tiene como objeto general regular, en el ámbito de la competencia estatal, la protección de los derechos de los migrantes que se encuentren en territorio estatal”. Esta ley define como migrantes a “las personas en situación vulnerable que pretenden internarse ilegalmente por el territorio del Estado hacia los Estados Unidos de América o que, habiéndose internado, son regresados por el mismo territorio estatal”.⁸

En Durango, se promulgó la Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango el 14 de agosto de 2008. Esta ley tiene como objeto “proteger a los emigrantes y sus familias que por razones de carácter económico, educativo y social tienen que abandonar el territorio estatal; y a los inmigrantes que nacidos fuera del territorio estatal, han establecido su residencia en el estado de Durango”. La aplicación de esta Ley corresponde al Ejecutivo estatal a través de su Dirección de Atención a Migrantes.⁹

En el ámbito municipal, en el estado de Morelos la Ley Orgánica Municipal fue reformada y adicionada el 18 de mayo de 2005 para reconocer y garantizar la atención a migrantes. Esta ley establece que “las personas que integran la población de los Municipios podrán tener el carácter de habitantes, transeúntes

⁴ Seminario de Protocolo de Atención a Migrantes organizado por la Conofam y la SRE el 27 de octubre de 2009. Entrevista a la Lic. Betina Chávez, coordinadora del área de Coordinación Política de la SRE.

⁵ Constitución Política del Estado de Zacatecas, art. 51, disponible en: <http://www.congreso Zac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=4402&ley=97>. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2010].

⁶ Ley Electoral del Estado de Zacatecas, art. 5, disponible en: <http://www.congreso Zac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/secciones/index.cgi?action=articulo&art=6147&ley=79>.

⁷ Código Electoral del Estado de Michoacán, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Codigos/MICHCOD04.pdf>.

⁸ Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos%5CSonora%5C57801001.doc>.

⁹ Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango, disponible en: <http://www.durangolegislaturalxiv.com/Leyes/migrantes.pdf>.

y emigrantes”. Esta ley define a los emigrantes como “los habitantes que se encuentren temporalmente fuera del país”.¹⁰ El artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal establece que “la vecindad no se pierde cuando los habitantes del municipio emigran al extranjero”, garantizando así los derechos ciudadanos y la pertenencia a pesar de la emigración. Adicionalmente, el artículo 10 establece las obligaciones del gobierno municipal de promover el desarrollo, la integración familiar y la organización social en aquellas comunidades de migrantes y el artículo 24 establece que la administración pública municipal debe considerar entre sus comisiones una Comisión de Asuntos Migratorios. De esta manera, los municipios están obligados a tener un área de atención a migrantes, sea regidor, dirección o enlace municipal.

Estos son sólo algunos ejemplos del marco institucional y legal imperante en los ámbitos estatales y municipales en materia de atención a migrantes que reflejan diversas demandas de la comunidad migrante a los gobiernos locales mexicanos para el respeto de sus derechos y la protección de los mismos. Por un lado, la necesidad de garantizar sus derechos humanos básicos sin importar su calidad migratoria o el lugar donde se localicen; por otra parte, proteger sus derechos económicos así como también sus derechos políticos. En otras palabras, no sólo en el ámbito nacional sino local, el Estado mexicano ha necesitado asumir las consecuencias de ser un “país de migración” (Herrera-Lasso, 2009).

Programas y políticas públicas de los gobiernos estatales en materia migratoria

A las políticas públicas en esta materia se les denomina políticas migratorias. Para Basilia Valenzuela, estas políticas constituyen “acciones de política y políticas públicas destinadas a los mi-

¹⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, disponible en: <http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Leyes/Ley00072.pdf>.

grantes, sus familias y comunidades, tomando como eje central a sus organizaciones” (Valenzuela, 2007: 17). De esta manera, Valenzuela considera estas políticas públicas como respuestas estatales frente a una mayor capacidad política de las organizaciones de migrantes para introducir temas en la agenda pública local mexicana. En la medida en que fue madurando la experiencia organizativa de los migrantes en Estados Unidos, particularmente de aquellos originarios de la región occidental en Estados como Zacatecas, Jalisco y Michoacán, las relaciones con los gobiernos han pasado por diversas etapas de institucionalización.

En ese sentido, no es de extrañar que Jalisco fuera el primer estado en operar una oficina estatal de atención a migrantes en 1994, la OFAJE (Oficina de Atención a Jaliscienses en el Exterior). Anteriormente, Zacatecas y Michoacán hacia finales de la década de 1980 estaban operando algunos programas estatales de atención a migrantes paralelamente a la formación de sus primeras Federaciones de Clubes en Los Ángeles, California. El estado de Zacatecas llevó la batuta en organización migrante cuando en 1986 se integró la primera Federación de Clubes Zacatecanos Unidos de Los Ángeles, que en principio tuvo 17 clubes y el apoyo del entonces gobernador zacatecano Genaro Borrego Estrada. En ese periodo se comenzaron a desarrollar proyectos en localidades zacatecanas expulsoras de mano de obra con la cooperación de los clubes de migrantes en el esquema 1 x 1, es decir con financiamiento de 50 por ciento del costo total de la obra aportado por el gobierno estatal y 50 por ciento aportado por el club migrante.

La operación en Zacatecas del esquema de inversión 1 x 1 de remesas en obras particularmente de infraestructura básica, tales como alumbrado público, pavimentación, agua potable y alcantarillado, fue un modelo para que el gobierno federal en la administración de Carlos Salinas de Gortari pusiera en marcha entre 1992 y 1993 un programa piloto denominado “Solidari-

dad Internacional 2 x 1”, en el que tripartitamente cooperarían el gobierno federal, el gobierno estatal y los clubes de migrantes en Estados Unidos, cofinanciando proyectos en localidades mexicanas de expulsión migratoria. Este programa inicialmente sólo se puso en operación en algunas entidades con mayor intensidad migratoria, tales como Zacatecas, Michoacán y Jalisco, con una importante participación del consulado mexicano en Los Ángeles, California, que a través del Programa de Comunidades Mexicanas en el Extranjero organizó reuniones entre los gobernadores de esos estados y los clubes de migrantes por entidad federativa, quienes impulsaron posteriormente la creación de las federaciones de clubes estatales: la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (que se renombró así en 1993), la Federación de Clubes Jaliscienses y la Federación Californiana de Michoacanos Lázaro Cárdenas del Río.

Así, de la iniciativa del gobierno estatal zacatecano surge el antecedente del actual programa federal 3 x 1 de inversión de remesas, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedecol), y que se convierte en un programa establecido nacionalmente a partir del año 2002 que involucra el financiamiento de los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), así como la aportación de los clubes de migrantes organizados por localidad de origen. Actualmente el 3 x 1 incluye tanto inversión de remesas en infraestructura, como en proyectos productivos. En este esquema, por cada dólar que aporta el club, cada uno de los tres órdenes de gobierno aporta un dólar, por lo que cada una de las partes aporta 25 por ciento.

Otra aportación de Zacatecas es el reconocimiento a los derechos políticos de sus migrantes para contar con representación política en el Congreso estatal a partir de su Ley Migrante aprobada en el año 2003, como se ha señalado con anterioridad. Las discusiones y los debates que implicó el reconocimiento de la figura del “candidato migrante” y de la denominada “residencia binacional” fueron un importante antecedente de

la aprobación federal en el año 2005 del voto de los mexicanos en el exterior para que éstos pudieran ejercer su derecho de participar en la elección de presidente de la república mexicana en 2006 (Moctezuma, 2004: 53-85).

El estado de Michoacán, por su parte, también es pionero en programas estatales de atención a migrantes y reconocimiento a los derechos de esta población. El actual Programa Binacional 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 correspondiente. 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. Con la inercia que alcanzó esta iniciativa estatal, fue institucionalizada federalmente en 1990, con el Memorandum de entendimiento entre el Departamento de Educación de los Estados Unidos y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ésta es la base legal del actual Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) diseñado en el ámbito federal y establecido por las secretarías de educación estatales, 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.

Otra de las aportaciones de Michoacán es el voto estatal desde el extranjero, o lo que en Michoacán se conoce 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. Por primera vez, en el año 2007, los michoacanos emigrados pudieron votar en Estados Unidos para elegir a su gobernador.

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.

Durante el periodo del gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) se impulsaron diversas reformas en materia administrativa y legislativa para favorecer a los migrantes, entre ellas destacan el avance institucional de la oficina de atención a migrantes estatal y la reglamentación electoral del voto de los michoacanos en el exterior. En 1992, se creó la Dirección de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes en la Subsecretaría de Gobierno. Diez años después 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, 2007: 45-71).

Sin embargo, la importancia de los emigrados en la administración de Lázaro Cárdenas Batel planteó el remplazo de la coordinación por un Instituto Michoacano de los Migrantes, en octubre de 2006. Su decreto de creación planteaba como objetivo central: “la instrumentación y ejecución de programas,

obras y acciones, a fin de garantizar el 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, así como el crecimiento de los clubes, federaciones y asociaciones de migrantes a partir de la gestión del Programa 3 x 1 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 remplazado 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; tampoco existe esto en el ámbito federal. En esta nueva secretaría laboran más de 60 funcionarios, tiene oficinas en 110 municipios de los 117 que tiene el estado de Michoacán. Esta secretaría continúa con la celebración del Día del Migrante michoacano el 13 de diciembre, así como los programas de donaciones y proyectos productivos. Tiene departamentos y coordinaciones para cada una de las temáticas migratorias e incluso existe el “departamento de grupos organizados”.

Una aportación importante de la Secretaría del Migrante es la aplicación del principio de “transversalidad del fenómeno migratorio” en la operación de sus programas para la coordinación/cooperación intergubernamental tanto con las diferentes dependencias estatales como con los distintos órdenes de gobierno (federal y municipal). En ese sentido, se asume que la atención a migrantes no sólo corresponde a esta Secretaría, sino que implica la vinculación institucional con otras instancias que en el ámbito de su competencia también ofrecen servicios y ponen en marcha programas para migrantes, y la Secretaría del

Migrante requiere asumir el papel de vinculador y coordinador de esos esfuerzos.¹¹

Además, al crearse la Secretaría del Migrante se extiende el ámbito de atención a todos los migrantes, no sólo a los michoacanos en Estados Unidos como originalmente planteaba la primera Dirección de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes. Actualmente la Secretaría atiende casos también de jornaleros agrícolas, tanto michoacanos que trabajan en otros estados, como jornaleros que van a trabajar a Michoacán, inmigrantes en ese estado y transmigrantes. Por esta razón actualmente el Congreso del Estado discute una iniciativa de Ley de Derechos, Protección y Apoyo a los Migrantes.

Debido a los avances en Zacatecas y Michoacán, así como a la aplicación de los programas federales y la extensión del fenómeno migratorio a todas las entidades del país, las oficinas estatales de atención a migrantes (OFAM) han ido avanzando paulatinamente en su institucionalización desde sus primeros inicios a mediados de la década de 1990. Un primer estudio sistemático sobre las OFAM con estudios de caso en Zacatecas, Jalisco, el Estado de México, Morelos, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Oaxaca y Chiapas, demostró la incipiente institucionalización de los programas de atención a migrantes y sus debilidades (Fernández de Castro *et al.*, 2007).

Con base en ese estudio, Ana Vila Freyer plantea que las oficinas de atención a migrantes pueden clasificarse de acuerdo con su activismo bajo tres modelos: activo, gestión y reactivo. Un indicador del activismo de las OFAM para Vila Freyer es el tipo de programas que establecen. 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 3 x 1 (Vila, 2008). Sin embargo, el activismo de-

pende de la voluntad política de los tomadores de decisiones y puede variar de un periodo gubernamental a otro.

Al concluir el sexenio e iniciar un nuevo periodo, los nuevos gobiernos pueden tener prioridades distintas. Por esta razón, tiene mayor relevancia fijar criterios para observar la institucionalización de las OFAM incluyendo su “trascendencia sexenal”; es decir, si han logrado seguir existiendo a pesar de los cambios gubernamentales, tales como considerar el primer año de creación de una oficina de atención a migrantes en esa entidad federativa.

Sin duda, la Secretaría del Migrante de Michoacán es el caso más institucionalizado y con mayor trascendencia sexenal. Por su parte, en el caso de Zacatecas, el Instituto Estatal de Migración ha existido desde 1999 y continúa operando. En cambio, en el resto de las entidades federativas las OFAM han cambiado de nombre y ubicación en distintas secretarías (por ejemplo han pasado de ubicarse en la Secretaría de Gobierno a la Secretaría Estatal de Desarrollo Humano y/o Social al apoyar la gestión estatal del programa 3 x 1 federal).

Definitivamente, la institucionalización así como el modelo de atención de las OFAM se reflejan en el tipo de programas que aplican y que podemos distinguir con base en sus objetivos y operación en las siguientes categorías: asistencialismo, esquema estatal para remesas, trabajo temporal en el extranjero, organización migrante y/o civil, así como vinculación interinstitucional.

El cuadro 5 muestra información actualizada sobre las políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes. Como se puede observar, la mayoría de estas oficinas ha abandonado su papel tradicional asistencialista o reactivo. Incluso también se ha alejado de su papel sólo como instancias gestoras de los programas federales para ser más proactivos en la relación con sus migrantes en materia de desarrollo económico (recepción e inversión de remesas) a través de esquemas

¹¹ Entrevista al Mtro. Marco Antonio Zaragoza Sierra, secretario técnico de la Secretaría del Migrante del Estado de Michoacán, 28 de octubre de 2009.

estatales paralelos a la promoción y gestión del programa 3 x 1 federal así como del Fondo federal de Inversión Migrante (FOMI).

En esta materia, por ejemplo, el gobierno de Guanajuato tiene el esquema institucional más avanzado con su Consejo Empresarial Migrante, que ofrece distintos esquemas de inversión y uso productivo de remesas. Otros gobiernos como Nayarit, Oaxaca y Puebla, en su oficina de atención a migrantes tienen departamentos o coordinaciones encargadas de diseñar proyectos de inversión de remesas apoyados por esquemas de otras instancias estatales, como la Secretaría de Desarrollo Rural.

Igualmente, cada vez más oficinas de atención a migrantes están gestionando visas de empleo temporal en Estados Unidos y Canadá y mantienen un seguimiento más adecuado en la contratación y supervisión de las condiciones de sus trabajadores, sustituyendo así a las tradicionales empresas reclutadoras que con frecuencia defraudan y engañan a los migrantes. Incluso algunas oficinas estatales de atención a migrantes, como es el caso de Tlaxcala, mantienen contacto directo con empresas estadounidenses y canadienses que requieren trabajadores temporales. Así, la oficina estatal supervisa la firma de contratos y les da seguimiento, al tratarse de un número de trabajadores relativamente reducido —aproximadamente 300 anuales a Estados Unidos y 30 a Canadá—, eso permite que las propias autoridades estatales puedan constatar por sí mismas las condiciones de vivienda y trabajo de sus migrantes y asesorarlos para elaborar demandas en caso de incumplimientos de contrato.¹²

Por otro lado, la mayoría de las OFAM están también incorporando, aunque sin mencionarlo explícitamente, una opera-

¹² Entrevista a la subdirectora de protección y empleo temporal, Lic. Hilda Eunice Hernández Hernández, subdirectora de la Dirección de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero, 10 de marzo de 2010.

ción transversal de sus programas y servicios migratorios. En la práctica, la vinculación interinstitucional es necesaria para la atención a migrantes tanto en el interior del gobierno estatal como de los gobiernos municipales, el gobierno federal e incluso distintas instancias gubernamentales en Estados Unidos, tales como las secretarías de Estado en las distintas entidades federativas estadounidenses que apostillan documentos para que sean válidos en México.

En la vinculación existen dos dimensiones por destacar: la internacional y la municipal. La vinculación internacional explícita se realiza particularmente a través de oficinas de representación o enlaces en Estados Unidos. Los gobiernos de Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Jalisco, Puebla y Zacatecas tienen este tipo de oficinas de atención a migrantes y enlaces. A través de esta estrategia, estos gobiernos ejercen la diplomacia federativa.

Otra de las dimensiones de la vinculación para operar políticas de atención a migrantes es la que requiere la cooperación con los gobiernos municipales en el ámbito local. El papel de los gobiernos municipales en atender estos casos es cada vez más relevante en las localidades que presentan mayor emigración. Es destacable que estas oficinas municipales no sólo operan actualmente en las regiones tradicionales de emigración, como Michoacán o Jalisco, sino que operan también en Morelos, el Estado de México y Chiapas, debido a que las oficinas estatales de atención a migrantes han impulsado estrategias de capacitación a funcionarios municipales en esta materia, y en esos estados los enlaces municipales se convierten en los primeros y más cercanos gestores de los programas y apoyos asistenciales a migrantes en casos como la repatriación de restos.

El activismo de los gobiernos municipales en localidades de alta intensidad migratoria es tal que incluso también estos gobiernos están impulsando diversas estrategias de vinculación

internacional, tales como los hermanamientos de ciudades en Estados Unidos donde se localizan sus emigrados, así como el establecimiento de oficinas en el extranjero impulsadas por gobiernos municipales. El hermanamiento de ciudades con fundamento en los flujos migratorios ocurre desde tiempos históricos en México, particularmente en las ciudades fronterizas (Matamoros-Brownsville, Ciudad Juárez-El Paso, Tijuana-San Diego) y en épocas recientes se ha dinamizado esta estrategia impulsada por los líderes y organizaciones migrantes que vinculan a sus autoridades locales en ambos lados de la frontera y promueven la firma de este tipo de acuerdos. Algunos ejemplos son: el hermanamiento entre la localidad de Cuautla en Jalisco y la ciudad de Seattle en el Estado de Washington en 1994, promovido por el entonces líder migrante Nicolás Morales “Nico”, que posteriormente fue presidente municipal de Cuautla y más tarde diputado federal migrante. Otro ejemplo es el hermanamiento entre la ciudad de Puebla y la ciudad de Huntington Park en California, donde reside una gran cantidad de migrantes poblanos.

Adicionalmente, otra estrategia “internacional” de los gobiernos municipales que conlleva el fenómeno migratorio mexicano es la iniciativa de establecer oficinas en Estados Unidos auspiciadas por un gobierno municipal. En el año 2007, como parte de las funciones de atención a migrantes que los gobiernos municipales han tenido que asumir, el gobierno municipal de Axochiapan, Morelos, decidió abrir una oficina de atención a morelenses en Minneapolis, Minnesota, con el apoyo de su organización de migrantes, debido a su gran cantidad de migrantes.¹³

¹³ Entrevista a la Ing. Edith Espejo, subdirectora de Coordinación y Atención al Migrante de la Dirección General de Atención a Migrantes y Grupos Especiales del Gobierno del Estado de Morelos, 6 de abril de 2010.

Así, el panorama local de la atención a migrantes en México se ha diversificado en las últimas décadas con las iniciativas de los gobiernos estatales y municipales en esta materia. Si bien existe un proceso de aprendizaje en marcha, poco a poco las políticas públicas, los programas y servicios se están institucionalizando. La propia complejidad del fenómeno migratorio mexicano, así como la diversidad de causas y consecuencias que implica, obliga a que los gobiernos en los tres órdenes (federal, estatal y municipal) tengan que elaborar cada vez mejores respuestas y alternativas.

Conclusiones

En las últimas dos décadas, en México la protección y promoción de los derechos de los migrantes ha dejado de ser un tema exclusivamente federal para ser un área de creciente interés de los gobiernos subnacionales (estados y municipios) que están operando oficinas, políticas públicas, programas y acciones en esta materia. No sólo en el ámbito nacional, sino local, el Estado mexicano se está transformando y asumiendo las consecuencias de ser un “país de migración” (Herrera-Lasso, 2009). Existen seis factores que han favorecido la aplicación de políticas migratorias subnacionales:

- 1) El aumento de la emigración hacia Estados Unidos en las últimas dos décadas como resultado de la mala situación crónica que vive el país y la incapacidad de generar los puestos de trabajo que requiere una mayoría de población joven que se incorpora al mercado laboral. La mayor emigración entre 2003 y 2006 se generó en la región sur-sureste, con excepción de Quintana Roo, que en general fue la región con menor productividad e inversión durante ese mismo periodo. Como resultado de su creciente emigración, mayoritariamente de carácter indocumentado, y las problemáti-

cas que conlleva, los estados localizados en la región sur-sureste empezaron a operar oficinas de atención a migrantes a partir del año 2001. Ese año los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz iniciaron la operación de sus oficinas.

- 2) La notoriedad nacional que las remesas alcanzaron en las últimas dos décadas y sus impactos locales. Estos ingresos se han convertido en una importante fuente de divisas no sólo para los estados tradicionales de emigración como Michoacán, Guanajuato y Jalisco, sino también para los estados “emergentes” situados en el centro del país, tales como el Estado de México, Puebla y Veracruz. Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos estatales están poniendo especial atención en el fenómeno, buscando formas de facilitar el flujo de recursos e incentivando su uso en actividades productivas y no sólo de consumo.
- 3) Las medidas restrictivas en materia migratoria aplicadas por los gobiernos en Estados Unidos en el ámbito federal, estatal y local. La construcción del muro fronterizo con México, las redadas, deportaciones, una mayor vigilancia a los empleadores y reportes de seguros sociales falsos, así como leyes locales que permiten que cualquier funcionario público pueda verificar el estatus migratorio de la población local, han generado una mayor necesidad de protección de los migrantes indocumentados mexicanos cuya condición de vulnerabilidad se exagera en el contexto del clima antiinmigrante en ese país.
- 4) Las limitaciones del gobierno federal mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y su red consular para poder atender a todos los migrantes mexicanos en el exterior. Si bien México es el país con el mayor número de consulados concentrados en un solo territorio nacional, la gran demanda de servicios que requieren los migrantes mexicanos ha rebasado la capacidad consular. En materia de expe-

dición de documentos, atención a comunidades mexicanas en el exterior, protección a mexicanos, asesoría legal y administrativa y poderes notariales, la demanda consular está sobresaturada. En ese sentido, las oficinas de atención a migrantes de los estatales desempeñan un papel importante para satisfacer esta creciente demanda de servicios.

- 5) Las autoridades locales tienen interés en mantener el vínculo con los migrantes por razones políticas tales como legitimarse al interior de sus comunidades y promoverse para futuros puestos políticos. Los principales intereses políticos de los gobiernos subnacionales al atender a sus migrantes giran en torno a fortalecer su base de apoyo popular tanto en las localidades marginales en sus territorios que son expulsoras de mano de obra como en las localidades en el extranjero donde radican mayoritariamente sus emigrados. En localidades y estados que presentan alta expulsión migratoria es común que candidatos a presidentes municipales, gobernadores y diputados hagan campañas políticas en el extranjero en las que prometen políticas públicas de atención a migrantes para asegurar esta base de legitimidad.

Por su parte, los emigrados particularmente aquellos movilizados políticamente buscan desempeñar un papel de interlocutores entre los políticos locales que los visitan –candidatos y funcionarios– y su localidad de origen. Se involucran en campañas políticas en México y participan activamente en los programas y actividades que sus gobiernos locales en México les proponen. Al mismo tiempo, los migrantes como nuevas élites políticas locales gracias a las remesas, se convierten en los principales demandantes de que las políticas de atención a migrantes en el ámbito local mejoren y se institucionalicen.

- 6) La apertura democrática en México ha aumentado el margen de maniobra de los gobernadores para establecer políti-

cas públicas con una mayor independencia en asuntos migratorios más allá de las fronteras. En un contexto de creciente competencia político-electoral, de progresivo avance hacia un mayor federalismo, descentralización y democracia, la gran mayoría de los gobiernos de las entidades federativas mexicanas –27 de un total de 32–, y en menor medida algunos gobiernos municipales operan oficinas y programas de atención a migrantes que, si bien se ciñen a los marcos legales e institucionales federales, operan de manera independiente, con sus propios intereses, lineamientos y recursos para atender a su propia problemática migratoria.

Así destacan las acciones de los estados fronterizos tales como Sonora y Chiapas. El estado de Sonora tiene su propio marco jurídico en la materia que se centra en la necesidad de brindar apoyo a migrantes del interior de la república mexicana que cruzan el territorio estatal para internarse a Estados Unidos y con frecuencia son deportados; Chiapas, por su parte, tiene dos áreas de atención a migrantes; una denominada “atención a chiapanecos en el exterior” y la otra “atención a migrantes internacionales”, donde se presta asesoría y auxilio mayoritariamente a inmigrantes, transmigrantes y trabajadores temporales centroamericanos. Chiapas ubica ambas áreas de atención a migrantes en su nueva Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur; de esta manera vincula el tema migratorio a su condición de estado fronterizo y a la falta de desarrollo.

Estos seis factores han incidido en que el panorama local de la atención a migrantes en México se haya diversificado en las últimas décadas con las iniciativas de los gobiernos estatales y municipales en esta materia. Es importante notar que estas políticas públicas subnacionales, debido a su carácter transversal, por un lado favorecen el federalismo y la coordinación intergubernamental, tanto entre los tres órdenes de gobierno como al interior de las dependencias en un mismo orden gubernamen-

tal. Por otro lado, también favorecen la “diplomacia federativa” o “diplomacia local”, ya que los gobiernos subnacionales para atender a sus coterráneos de manera efectiva requieren institucionalizar sus vínculos en el exterior (con gobiernos, empresas, instituciones educativas, culturales, etc.); incluso diez gobiernos estatales mexicanos operan oficinas de enlace en Estados Unidos, con el objetivo central de mantener contacto con sus coterráneos y proporcionarles servicios.

Si bien existe un proceso de aprendizaje en marcha, ya que muchos programas subnacionales de atención a migrantes iniciaron a partir del año 2000, poco a poco las políticas públicas, los programas y servicios se están institucionalizando. La propia complejidad del fenómeno migratorio mexicano, así como la diversidad de causas y consecuencias implicadas obliga a que los gobiernos en los tres órdenes (federal, estatal y municipal) tengan que elaborar cada vez mejores respuestas y alternativas.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes

Estado		Políticas, programas y acciones				
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Aguaascalientes	2001	Programa de Protección y Ayuda Humanitaria. Programa de Apoyo Legal y sus Familiares Programa de trámites administrativos.		Programa de Empleo Temporal en Estados Unidos.		Actividades de celebración del Día del Migrante, el 27 de abril.
Baja California Sur	No existe.	Sólo la Dirección de Vinculación con los organismos de la sociedad civil*			Apoyo a organizaciones de la sociedad civil que apoyan a migrantes en la frontera.	
Baja California	No existe.	Sólo tiene una representación en el Distrito Federal**				
Campeche	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.	Vinculación de la Representación del Estado de Campeche con la Conofam.
Chiapas	2001				Creación de enlaces municipales.	

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado		Políticas, programas y acciones				
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Chihuahua	2001	Localización de personas extraviadas en Estados Unidos; asesoría jurídica a los mexicanos recluidos; cobro de indemnizaciones por accidentes; asesoría en trámites de visas; apostille de actas de nacimiento; traslados de enfermos; apoyo en casos de deportación, y repatriación de restos mortuorios.				
Coahuila	2001	Programa de Asesorías y Apoyo. Trámite de documentos estatales a coahuilenses en el extranjero.		Programa de Trabajo Temporal en Estados Unidos por medio de las visas H2A y H2B.		Vinculación con consulados de Estados Unidos para gestión de visas. Oficinas en Dallas, Texas y Chicago.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado		Políticas, programas y acciones				
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Coordinación de atención a migrantes colimenses		Servicios: Localización de personas extraviadas; intervención y coordinación en casos de personas detenidas o detenidas; Repatriación de cadáveres; de menores sustraídos ilegalmente, y de enfermos. Elaboración de cartas de perdón. Apoyo en la tramitación de visas. Regularización y apostille de actas de nacimiento. Trámite de adquisición de vivienda. Reclamo de pensiones alimenticias.	Vinculación con autoridades de Estados Unidos para el llenado de formatos y reclamo de pensión laboral y de indemnización por accidente.			
Centro de atención a migrantes y sus familias	2006	Programa de Hospitalidad y Atención a Migrantes y sus familias; Programa "Migrante, Bienvenido a la Ciudad de México"; Línea Migrante con llamada sin costo; atención a migrantes internos y familiares. Trámites para: obtención de la doble nacionalidad, copias certificadas de actas de Registro Civil y licencia de conducir.	Proyectos Productivos. Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.	Tarjeta Migrante para envío de remesas		Oficinas de atención a migrantes del gobierno del Distrito Federal en Los Angeles, California y Chicago, Illinois.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado		Políticas, programas y acciones				
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Dirección de asuntos internacionales y atención a comunidades duranguenses en el extranjero.	2000*/ 2008**	Programa de Protección al Migrante Duranguense que incluye: traslados de cuerpos de Estados Unidos a México; asistencia legal a presos en Estados Unidos; localización de personas en Estados Unidos y en México; apoyo de transportación a deportados en cualquier frontera (apoyos de transportación) e información de ex braceros.	Programa de remesas productivas. Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.			Vinculación con oficinas de Estados Unidos para: solicitar y tramitar documentos oficiales, gestionar visas y trámites de Seguro Social. Oficinas de atención a migrantes en Los Angeles y Chicago.
Dirección general de atención a guanajuatenses en el extranjero.	1993*/ 2007**	Programa de Atención Ciudadana	Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato, esquema interinstitucional para el uso productivo de remesas. Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.	Programa de Fortalecimiento de Organizaciones en el Extranjero		Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato (esquema de vinculación interinstitucional del gobierno estatal). Vinculación con 24 Casas de Guanajuato en Estados Unidos. Oficinas de atención a migrantes del Estado de Guanajuato en: Chicago, Illinois, Santa Ana, California y Dallas, Texas.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Oficina estatal de atención a migrantes		Políticas, programas y acciones				
Estado	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Guerrero		Asesoría jurídica a enjuiciados en la Unión Americana. Repatriación de personas fallecidas en el extranjero. Localización de personas extraviadas en el extranjero. Repatriación de personas en el extranjero: enfermas, discapacitadas y menores maltratados.	Microcréditos a proyectos productivos a través de la Caja Solidaria Guerrerenses Unidos S.C. Gestión estatal 3 x 1 Federal.			Vinculación con el Consulado de Estados Unidos para canalización y orientación a la petición de apoyo de visas humanitarias. Oficina de enlace de atención a migrantes en Chicago, Illinois.
Hidalgo	1999	Coordinación general de apoyo al hidalguense en el estado y el extranjero.	Programa "Ya soy Hidalguense". Programa "Bienvenido Hidalguense". Asesoría, gestión y asistencia humanitaria.	Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.	Programa de Comunidades Hidalguenses en el Exterior.	Vinculación con Instituciones educativas y centros de investigación a través del Observatorio Permanente de Migración Internacional Hidalgo (OPMIH).
Jalisco	1994**/ 2007***	Dirección de atención a jaliscienses en el exterior	Programa de Protección y Donaciones Internacionales.	Programa 3 x 1 estatal para Migrantes (40% gobierno estatal, 30% municipio y 30% club migrante).	Programa "Clubes y Federaciones". Talleres de planeación estratégica y administración básica para clubes y federaciones.	Actividades de celebración del Día del Jalisciense Ausente (diciembre o enero) y Semanas "Jalisco en Estados Unidos". Casa Jalisco en Melrose Park, Illinois.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Oficina estatal de atención a migrantes		Políticas, programas y acciones				
Estado	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Estado de México	1997**/ 2007***	Subcoordinación de enlace internacional y de jaliscienses en el exterior.	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 "Bienvenido Paisano Mexiquense y Hermanos Migrantes".			Oficina de representación del gobierno del Estado de México y de atención a migrantes en el Distrito Federal y en Houston, Texas.
Michoacán	2001**/ 2005***	Secretaría del Migrante.	Programas y políticas transversales: Actas de registro civil; visas; trámites de residencia permanente en Estados Unidos; localización de personas; traslado de restos; demandas; apoyo a condenados y presos en Estados Unidos.	Coordinación de proyectos para el desarrollo: Programa 3 x 1; proyectos de desarrollo; comercialización binacional, y promoción de inversión extranjera.		Programas y actividades de vinculación binacional: programa de salud para migrantes; turismo binacional; diseño e investigación de políticas públicas; centros municipales de atención a migrantes; Casas de Michoacán en el extranjero y enlaces en Tijuana, California, Texas y Chicago, Celebración del Día del Migrante.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado		Políticas, programas y acciones			
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá) y/o civil	Vinculación institucional
Morelos	Dirección general de atención a migrantes y participación ciudadana.	Programa de protección: traslado de restos; apoyo a deportados; ayuda a enfermos que vienen de Estados Unidos; repatriación de menores; apoyo para asistir a comparecer en juicios en Estados Unidos.	Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.		Programa de Identidad Morelense para promover las costumbres y raíces culturales. Concurso anual de carteles para jóvenes. Actividades de celebración del Día del Migrante Morelense y su familia.
Nayarit	Oficina de atención a oriundos del estado de Nayarit en el extranjero.	Gestiones y asesoría jurídica; fondo de ayuda a migrantes en caso de extrema urgencia; traslado de restos y seguridad al migrante.	Programa Adopta una microrregión. Asesoría para el desarrollo social.	Programa de empleo temporal.	Promoción a la educación; cultura y fomento a la identidad. Programa de salud para migrantes.
Nuevo León	Centro de atención a migrantes del estado de Nuevo León.	Programa de Atención Integral a Migrantes, incluye: 1) Asesoría en: localización de personas; repatriación; deportación; trámite de pasaporte; demandas; cartas-perdón; recuperación de menores; encarcelamiento;		Asesoría para obtener una visa temporal de trabajo en el extranjero y seguimiento de la condición de trabajadores temporales en Estados Unidos.	Afiliación a clubes de neoleonenses en el exterior. Asistencia en la Casa del Migrante en Monterrey para trámite de visas.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado		Políticas, programas y acciones			
Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá) y/o civil	Vinculación institucional
Nuevo León	Centro de atención a migrantes del estado de Nuevo León.	fraudes; traslado de menores y repatriación de cadáveres. 2) Asesoría en: actas de nacimiento, registro de menores; doble nacionalidad; apostille de documentos; seguro social; pago de multas e impuestos y pensión alimenticia.			
Oaxaca	Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante.	Programa de Asesoría Jurídica y Protección a detenidos; localización de personas extraviadas, gestores en protección jurídica y desarrollo económico; traslado de cadáveres y enfermos; repatriación de menores; módulo "Bienvenido Oaxaqueño y Oaxaqueña Migrante", y operativo de seguridad al migrante.	Programa de Planeación y Desarrollo.		Programa de Investigación y Difusión.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado	Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Políticas, programas y acciones			
	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional	
Puebla	Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano	2005	Programa de Atención y Protección al Migrante. Programa de Asesorías legales y administrativas.	Formulación de proyectos para el Programa 3 x 1 y "Patrimonio Familiar Migrante".	Programa de Vinculación Institucional y Gestión de Visas Urgentes. Oficinas de representación "Casas Puebla" en: Los Angeles, Houston, Nueva York y Madrid.	
Querétaro	Oficina de atención a migrantes de Querétaro.	2004 ¹⁾ / 2010 ²⁾	Servicios de repatriación de cadáveres, localización de personas y asesoría jurídica.			
Quintana Roo	No existe.					
San Luis Potosí	Instituto Potosino de Atención al Migrante.	2004	Programa de Atención a Comunidades en el Extranjero.		1) Programa de información y difusión. 2) Programa de atención a municipios con alto índice de emigración.	

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado	Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Políticas, programas y acciones			
	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá)	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional	
Sinaloa	No existe.					
Sonora	Dirección General de Atención a Migrantes Internacionales.	2004	Programa de apoyo y protección al migrante mexicano e internacional deportado, a través de dos áreas: social y médica.		Vinculación y cooperación para apoyar a deportados. El área jurídica establece convenios. Se instala un campamento de apoyo a migrantes en la Garrita Mariposa en Nogales.	
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, y asesoría jurídica a migrantes y familiares.		Área de atención a migrantes en la representación del Estado de Tabasco en el Distrito Federal.	

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado	Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá) y/o civil	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
Tamaulipas	No existe. Sólo asesor en desarrollo económico y asuntos internacionales.*						
Tlaxcala	Oficina de atención a tlaxcaltecas en el extranjero.	2002	Programa de Protección. Programa "Bienvenido tlaxcalteca" 2005.	Programa de Envío de Remesas "Poder de Compra", a través de VISA-HSBC.	Programas de empleo temporal en Canadá y Estados Unidos.		Vinculación directa con empresas que contratan trabajadores de manera temporal; apoyo para gestión de visas; supervisión y seguimiento de la contratación. Vinculación con instituciones educativas en el extranjero.
Veracruz	Dirección General de Atención a Migrantes.	2001**/ 2005***	Programa de Prevención. Programa de Atención. Operación del Centro de Información y Atención al Migrante Veracruzano (Ciamver) con tres líneas telefónicas gratuitas.	Programa de promoción para el desarrollo.			Programa Intersecretarial Veracruz sin Fronteras. Programa de Investigación y Vinculación con instituciones académicas. Oficinas de atención a migrantes en Reynosa y Ciudad Juárez.

CUADRO 5. Políticas, programas, y acciones de las oficinas estatales de atención a migrantes (continuación)

Estado	Oficina estatal de atención a migrantes	Año de creación	Asistencialismo	Esquema estatal para remesas (recepción y/o inversión)	Trabajo temporal (Estados Unidos y/o Canadá) y/o civil	Organización migrante y/o civil	Vinculación institucional
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.	Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.			
Zacatecas	Instituto Estatal de Migración	1999	Programa jurídico y de apoyo legal a zacatecanos en el exterior.	Gestión estatal del Programa 3 x 1 Federal.			Programa Enlace Binacional. Programa Vínculo Interinstitucional y Social. Programa Administración y Operación del Instituto Estatal de Migración. Enlaces de atención a migrantes en Tijuana, Chicago, North Richland Hills y Santa Ana.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por los gobiernos estatales, la COFAM y el IIME. **El titular de esta dependencia participa y representa a su gobierno en la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (Conofam). ***Fecha de creación de la primera OFAM en la entidad federativa. ****Fecha de creación de la OFAM actual.

Bibliografía

- Banco de México. 2010. *Ingresos por remesas familiares. Distribución por entidad federativa*, disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>.
- Conofam (Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes). 2010. “¿Quiénes somos?” disponible en: <http://www.conofam.org.mx/quienes.html>. [2 de mayo de 2010].
- Fernández de Castro, Rafael *et al.* 2007. *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo. 2007. “Migración internacional y desarrollo en México: tres experiencias estatales”, en Rafael Fernández de Castro *et al.* (coords.). *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. México: LX Legislatura-ITAM-UAZ-Miguel Ángel Porrúa, pp. 45-71.
- González Gutiérrez, Carlos. 2000. “Los mexicanos de fuera en el futuro de la política exterior de México”, en Roberta Lajous (comp.). *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI*. México: Instituto Matías Romero.
- Herrera-Lasso, Luis. 2009. *México, país de migración*. México: Siglo XXI.
- Imaz, Cecilia. 2006. *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS, UNAM).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. Dirección General de Estadísticas Económicas. Dirección General Adjunta de Cuentas Nacionales, Dirección de Cuentas de Corto Plazo. Producto interno bruto por entidad federativa, México, disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/regionales/pib/PIBE2007.pdf.
- Moctezuma, Miguel. 2004. “Justificación empírica y conceptual del voto extraterritorial de los mexicanos con base en la experiencia de Zacatecas”, en *Sociológica*, año 19, núm. 56, septiembre-diciembre, pp. 53-85.
- Secretaría de Economía. 2010. Dirección General de Inversión Extranjera. Sistema de Información del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, disponible en: <http://www.sirnie.economia.gob.mx>.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2008. “Programa Binaccional de Educación Migrante (Probem)”, disponible en: http://www.educacion.michoacan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=410&Itemid=410 [3 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 D. F.: LX Legislatura-ITAM-UAZ-Miguel A. Porrúa.
- Vila Freyer, Ana. 2008. “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: FCPYS (UNAM)-SITESA, disponible en: http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/documentos_miembros/12519AVF-Politicasmigratorias.pdf.

Sobre los autores

Alejandro Anaya Muñoz es profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Sus áreas de investigación son política transnacional de los derechos humanos, regímenes internacionales de derechos humanos, y derechos humanos y seguridad. Es autor de “Explaining High Levels of Transnational Pressure over Mexico: The Case of Disappearances and Killings of Women in Ciudad Juárez”, *International Journal of Human Rights* (en prensa); “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009, pp. 35-58; “Mexico after the Institutional Revolutionary Party”, en David Forsythe (ed.), *Encyclopedia of Human Rights*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 2009, vol. 3, pp. 495-506.

Javier Aparicio es maestro y doctor en Economía por la Universidad George Mason, en Washington D.C. Actualmente es profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Los temas en los que se especializa son economía política, competencia política y finanzas públicas, financiamiento a partidos y gastos de campaña, instituciones políticas, entre

otros. Ha realizado labores de consultoría para distintas instituciones, como el BID, el Banco Mundial, IFE y Sedesol. Es autor de diversos artículos y obras publicadas en importantes revistas nacionales e internacionales, como *Public Choice*. Recientemente fue coautor del capítulo "Policymaking under One-party Hegemonic and Divided Government in Mexico"; en coautoría con Javier Márquez escribió "Tamaño del Congreso, redistribución y umbral de representación", en Gabriel L. Negretto (ed.), *Debatando la reforma política: Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010 (Coyuntura y ensayo).

Alfredo Cuecuecha es profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana Puebla. Es doctor en Economía por la Universidad de Boston. Sus principales líneas de investigación son impacto de las remesas sobre patrones de consumo, migración de mexicanos a los EU y su relación con el mercado laboral en México. Recientemente ha publicado "Remittances, Household Expenditure and Investment in Guatemala", en coautoría con Richard Adams, *World Development*, vol. 38, núm. 11, pp. 1626-1641; "Las características educativas de los emigrantes mexicanos a los EU", *Econoquantum*, vol. 7, núm. 1, segundo semestre, noviembre, 2010; "International Job Search: Mexicans in and out of the US", en coautoría con Silvio Rendon, *Review of Economics of the Household*, vol. 8, núm. 1, pp. 53-82.

Jorge Durand es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara y profesor asociado del CIDE. Es codirector, con Douglas S. Massey, del Mexican Migration Project (desde 1987) y del Latin American Migration Project (desde 1996), auspiciados por las Universidades de Princeton y Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel III, de la Academia Mexicana de Ciencias y de la National Academy of Sciences de Estados Unidos. En los últimos quince años ha estudiado el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. Entre sus

publicaciones como autor y coautor destacan los libros *Return to Aztlan*, Berkeley, California University Press, 1987; *Más allá de la línea*, México, Conaculta, 1994; *Miracles on the Border*, Tucson, Arizona University Press, 1995; *Migrations mexicaines aux Etats-Unis*, París, Editions du CNRS, 1995; *La experiencia migrante*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2000; *Beyond Smoke and Mirrors*, en coautoría con Douglas S. Massey y Nolan J. Malone, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002; *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Zacatecas, 2003, y últimamente ha publicado *Mexicanos en Chicago: Diario de campo de Robert Redfield*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Robert Duval Hernández es profesor-investigador titular de la División de Economía (DE) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Economía por la Universidad de Cornell. Se especializa en temas de movilidad salarial en América Latina, informalidad en los mercados laborales, mercado laboral femenino, así como en temas de opinión pública y migración. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran "Trends and Characteristics of Economics Degrees in a Developing Country: The Case of Mexico" (con Alejandro Villagómez), *The Journal of Economic Education* (en prensa); "Intragenerational Income Mobility in Latin America" (con Gary Fields, Samuel Freije y María Laura Sánchez-Puerta), *Economía, the Journal of LACEA*, Spring 2007, vol. 7, núm. 2, pp. 101-143; "El trabajo doméstico y los salarios: Un estudio para los hogares mexicanos", *Revista Mexicana del Trabajo y la Previsión Social*, núm. 3, enero, 2003, STPS.

Nohemí Echeverría es asistente de investigación de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus principales áreas de interés son Medio Oriente, derechos humanos y relaciones internacionales. Recientemente ha publicado “La importancia estratégica de Pakistán en la dinámica geopolítica del Asia Meridional”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, UNAM, 2010.

Ana González Barrera es profesora-investigadora asociada de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, EUA. Sus áreas de especialización son opinión pública y política exterior, selectividad de los migrantes mexicanos a Estados Unidos e integración de las comunidades hispanas en Estados Unidos. Su trabajo más reciente es “Through Boom and Bust: Minorities, Immigrants and Homeownership” con Rakesh Kochhar y Daniel Dockterman, Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 12 de mayo de 2009.

Guadalupe González González es profesora-investigadora titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es candidata a doctora en Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego. Sus principales líneas de investigación son política exterior de México, relaciones hemisféricas, seguridad y narcotráfico de América Latina, y opinión pública y política exterior. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *México 2010: El juicio del siglo* (coeditado con María Amparo Casar), México, Taurus, 2010, y “Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿Hay espacios para cooperar?”, en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México, país de migración*, México, Siglo XXI, 2009.

Carlos Heredia Zubieta es director de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE). Es maestro en Economía por la Universidad McGill de Montreal Canadá, con estudios de doctorado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus temas de investigación son migrantes mexicanos en Estados Unidos; integración de América del Norte, y Programa de Estudios México-China: las relaciones internacionales de los gobiernos subnacionales. Recientemente ha publicado “Mexicanos en el exterior: La construcción del sujeto social migrante, México, SRE, 2010; en coautoría con Andrés Rozental, “Mexico and the United States: The Search for a Strategic Vision”, en Abraham Lowenthal, Ted Piccone y Laurence Whitehead, *The Obama Administration and Latin America*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010; “La flecha al aire: Ensayos sobre economía, desarrollo e innovación educativa, homenaje a Javier Beristain” (con Eduardo Pérez Motta y Carlos Sales Sarra-py como co-coordinadores), CIDE-ITAM-Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2010.

Alejandro López-Feldman es profesor-investigador titular de la División de Economía (DE) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Economía Agrícola y de Recursos Naturales por la Universidad de California en Davis. Sus principales áreas de investigación incluyen economía del desarrollo y economía de recursos naturales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Does Migration Make Rural Household More Productive? Evidence from Mexico”, *Journal of Development Studies*, vol. 46, núm. 1, pp. 68-90, 2010, en coautoría con J. E. Taylor; “Is Off-farm Income Reforming the Farm? Evidence from Mexico”, *Agricultural Economics*, vol. 40, pp. 125-138, 2009, en coautoría con L. Pfeiffer y J. E. Taylor, y “Labor Allocation to Non-Timber Extraction in a Mexican Rainforest Community?” *Journal of Forest Economics*, vol. 15, pp. 205-221, 2009, en coautoría con J. E. Taylor.

Ferran Martínez i Coma es doctor miembro del Instituto Juan March y doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (2005). Ha sido hasta 2010 profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y director de los proyectos “México, las Américas y el Mundo” y “Las Américas y el Mundo”. Sus áreas de interés son opinión pública, y política electoral y sistema de partidos. Es autor de los siguientes trabajos: “Los efectos de la campaña y de los debates electorales” capítulo escrito con José Fernández-Albertos, en *Elecciones, 2008*, y de “Why New Parties? Changes in the Number of Parties over Time within Countries”, en *Party Politics*, escrito con Ignacio Lago.

Covadonga Meseguer es doctora en Ciencias Políticas (2002) y miembro del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones (Madrid, España). Covadonga es autora de varios artículos y capítulos sobre la internacionalización de las políticas, la relación entre la democracia y la globalización y la economía política de América Latina. Su trabajo ha sido publicado en *Rationality and Society*, *The European Journal of Political Economy*, *The Annals of the American Academy of Social and Political Sciences* y *The Review of International Political Economy*, entre otros. Su libro *Learning, Policy Making, and Market Reforms* se publicó en 2009 en la editorial Cambridge University Press. En la actualidad es profesora titular e investigadora en la División de Estudios Internacionales del CIDE, Ciudad de México.

Adriana Sletza Ortega Ramírez es profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus temas de especialidad son relaciones México-Estados Unidos, políticas migratorias y relaciones internacionales de gobiernos locales. Sus textos más re-

cientes son “Ante el ASPAN y el unilateralismo en materia migratoria, la cuestionable respuesta del Estado mexicano”, en *Diké*, núm. 6, diciembre, 2009, pp. 57-63; en coautoría con Luis Miguel Morales, “Iniciativa Mérida: Contenido, intereses y perspectivas de la cooperación bilateral en materia de seguridad”, en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?*, México, UNAM-SITESA, 2009, pp. 241-259, y “Atención pública a migrantes poblanos: Entre la insuficiencia gubernamental y las viejas prácticas políticas (1999-2005)”, en Leticia Rivermar y Blanca Cordero (coords.), *El norte como destino: Circuitos migratorios Puebla-Estados Unidos*, Puebla, BUAP-ICSYH, 2009, pp. 215-236.

Carla Pederzini Villarreal es profesora-investigadora del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Es doctora en Estudios de Población por El Colegio de México. Se especializa en temas de migración, género y educación. Recientemente ha publicado “Cambios socio-demográficos y desigualdades educativas” (en coautoría con Marta Mier y Terán) en el volumen VII sobre Educación de la serie *Los Grandes Problemas de México*, de Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (eds.), El Colegio de México, 2010; “Migración internacional y escolaridad como medios alternativos de movilidad social: El caso de México” (en coautoría con Liliana Meza), *Estudios Económicos*, número extraordinario, El Colegio de México, febrero de 2009; “Perfil educativo y de género de la migración mexicana a Estados Unidos”, en Liliana Meza y Miriam Cuéllar (comps.), *La vulnerabilidad de los grupos migrantes en México*, Universidad Iberoamericana, 2009.

Érika Ruiz Sandoval es profesora-investigadora visitante de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es candidata a doctora

en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus temas de interés son integración europea, relaciones Unión Europea-América Latina-Estados Unidos, migración internacional y política exterior de México (especialmente hacia Europa y Estados Unidos). Los trabajos más recientes que ha publicado son: Érika Ruiz Sandoval (ed.), *México 2010: Hipotecando el futuro*, México, Taurus, 2010 (en ese mismo volumen, el capítulo “México y sus relaciones internacionales: ¿Está desnudo el emperador?”); “Diálogo global estructurado UE-ALC sobre migraciones”, en Celestino del Arenal, Francisco Aldecoa y Carmelo Angulo (coords.), *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, FIAPP, 2010, pp. 87-102, y “Las migraciones entre América Latina y España: Flujos, integración y remesas”, en Celestino del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia: Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano-Marcial Pons, 2009, pp. 275-308.

Jorge A. Schiavon es profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es candidato a doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de California en San Diego. Es especialista en temas de política exterior de México (en particular hacia Estados Unidos y América Latina), relaciones internacionales de gobiernos subnacionales (para-diplomacia), y opinión pública y política exterior. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran “Sub-State Diplomacy in Mexico”, *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, núms. 1-2, 2010; *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006* (con Humberto Garza Elizondo, editor, y Rafael Velázquez Flores, co-coordinador), México, El Colegio de México-CIDE, 2010, y *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (co-coordinado con Consuelo Dávila y Rafael Velázquez Flores), México, UNAM, 2008.

Jesús Velasco Grajales es profesor titular de la Joe and Teresa Long Chair in Social Science, Tarleton State University y profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (en licencia). Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Sus principales líneas de investigación son desarrollo político, política interna y política exterior de Estados Unidos. Su publicación más reciente es *Neoconservatives in U.S. Foreign Policy under Ronald Reagan and George W. Bush: Voices behind the Throne*, Washington, Johns Hopkins University Press, 2010.

Rafael Velázquez Flores es director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Sus áreas de especialidad son actores de la política exterior de México y relaciones México-Estados Unidos. Sus libros más recientes son *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006* (con Humberto Garza Elizondo, editor, y Jorge A. Schiavon, co-coordinador), México, El Colegio de México-CIDE, 2010; *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (co-coordinado con Juan Pablo Prado), México, UNAM-BUAP, 2009; *Diplomacia local: Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas* (co-coordinado con Consuelo Dávila y Jorge A. Schiavon), México, UNAM, 2008.