

Política Migratoria de México hacia sus connacionales en Estados Unidos

Migration policy of the Mexican government to its compatriots

Alma Estefania Contreras Contreras¹

Recibido el 18 de enero de 2016- Aceptado el 14 de junio de 2016

RESUMEN

La migración es uno de los fenómenos de mayor importancia en el siglo XXI, pues para el 2013, alcanzó los 231.5 millones de personas en todo el mundo. México no escapa a este fenómeno, al contrario, tiene en la frontera norte que colinda con Estados Unidos, un corredor migratorio que registra miles de cruces diarios. En respuesta, el gobierno mexicano ha desplegado una serie de acciones para el manejo de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos. Con este trabajo se propone exponer la política migratoria del gobierno mexicano hacia sus connacionales en los Estados Unidos, particularmente desde 1988 hasta la actualidad, al mismo tiempo que se realizará un análisis sobre estas acciones y su efecto en la contención del fenómeno migratorio, además de los servicios consulares que el gobierno mexicano provee a sus connacionales en los Estados Unidos, mismos que han promovido el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes mexicanos, que se colocan como actores importantes en la elaboración de la Política Migratoria en México.

Palabras clave: migración, política pública, organizaciones de migrantes.

Clasificación Código JEL: J6, J58, J610.

ABSTRACT

Migration is one of the phenomena of most importance in the XXI century; by 2013, it has reached 231.5 million people in the world. Mexico does not scape this phenomenon; it has a migration corridor with thousands of crossings a day. In response, the Mexican government has started a series of actions to manage the flow of migrants to the United States. The purpose of this paper is to expose the migration policy of the Mexican government to its compatriots in the United States, particularly since 1988 until today. At the same time it was done an analysis about these actions and their effects in the migration phenomena, the services that the Mexican government provides to

¹ Licenciatura en Gobernabilidad y Nueva Ciudadanía por la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Correo electrónico estefania_c92@hotmail.com

its compatriots in the United States and how these services have promoted the strengthening of Mexican migrant organizations, which have become important players in the development of the Migration Policy in Mexico.

Keywords: Migration, migration policy, Mexican migrant organizations.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno migratorio ha sido de gran importancia en la agenda internacional sobre todo por su magnitud y permanencia; de acuerdo con el International Migration Report de las Naciones Unidas, en 2013 había 232 millones de migrantes a nivel internacional, lo que equivale al 3.2 por ciento de la población mundial. La misma fuente señala que el mayor número de migrantes internacionales reside en los Estados Unidos, es decir, 46 millones en 2013, lo que equivale al 20% del total mundial; esos migrantes tienen como principales países de origen India, Puerto Rico y México. Este último tiene con Estados Unidos el corredor migratorio más importante del mundo, mismo que registró entre 2000 y 2010, el ingreso de 260,000 mexicanos a los Estados Unidos por año. En 2013 los mexicanos en Estados Unidos sumaron 11.6 millones de inmigrantes más un aproximado de 23 millones de mexicanos de segunda y tercera generación. (Zong y Batalova, 2014).

La migración de mexicanos hacia los Estados Unidos es de carácter histórico; si bien es difícil determinar su inicio, autores como Jorge Durand y Douglas Massey, señalan que desde finales del siglo XIX, grupos de campesinos mexicanos ya emigraban a los Estados Unidos en busca de trabajo. Sin embargo es hasta los años cuarenta cuando el fenómeno se hace más visible. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la creciente industria estadounidense requirió de mano de obra para lo que, en conjunto con el gobierno mexicano, pusieron en marcha el Programa Bracero (1942-1964). Se calcula que a través del programa se movilizaron alrededor de 10 millones de trabajadores (Durand y Massey, 2009:58); al mismo tiempo con el Programa Bracero se instauró un patrón temporal y/o circular entre los migrantes mexicanos; a partir de entonces emigrar era un hecho ampliamente aceptado para los mexicanos.

Con altas y bajas en los flujos de migrantes mexicanos a los Estados Unidos, el fenómeno fue adquiriendo un papel importante en la agenda nacional por su historicidad, magnitud, complejidad y propagación dentro del territorio nacional, pues cada vez más estados y entidades regionales participan en la dinámica migratoria (CONAPO, 2005). En respuesta, el gobierno mexicano a lo largo de su historia ha emprendido una serie de acciones en el ámbito migratorio como parte de una política que desde 1988 ha tenido el objetivo explícito de disminuir los flujos de emigrantes hacia los Estados Unidos.

Este trabajo tiene como objetivo general el análisis de la política migratoria de México de 1988 a 2015, específicamente la dirigida a sus connacionales

en los Estados Unidos para determinar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la misma. La metodología consistió en la revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo de 1988 a 2012, como fuente de información sobre las políticas en materia migratoria del gobierno mexicano, así como a la literatura correspondiente al tema para dar cuenta de las acciones más significativas que el gobierno mexicano ha emprendido en materia de migración dirigidas a los connacionales en los E.U.A. partir de la información recolectada, es que se ha generado el análisis presentado en este ensayo, que parte de los objetivos explícitos de dichas acciones así como de los objetivos implícitos de las mismas.

Para ello, el ensayo está dividido en cinco apartados. En el primero se presentan algunas generalidades del concepto de política migratoria y se presenta el que se considera apropiado para lo que se presenta en este trabajo. En el segundo se realiza una breve descripción de las acciones más significativas que el gobierno mexicano ha emprendido en materia migratoria a lo largo de la historia, específicamente aquellas dirigidas a los connacionales en los Estados Unidos del año 1988 hasta el 2015. Un tercer apartado expone la importancia de las organizaciones de migrantes como actores en la construcción de la política migratoria sobre todo en los últimos 27 años. Posteriormente, en el apartado cuarto se evaluarán la política migratoria de los últimos años con base en los objetivos de la misma. Por último, en las conclusiones se realiza una discusión respecto a los objetivos implícitos de la política migratoria y algunos asuntos pendientes en cuanto a migración frente a un escenario cada vez más complicado para los migrantes en ambos lados de la frontera.

I. El concepto de política migratoria

A lo largo de la historia, los Estados han emprendido diversas acciones para manejar los flujos de personas que entran, salen, transitan o regresan a su territorio. Han determinado las características que éstos deben tener y se ha evaluado el impacto que los movimientos de población tendrían en el entorno social, económico, político y cultural de sus países, ya fueran receptores o expulsores. En la actualidad, otros factores se han considerado como parte de la dinámica migratoria como son “los derechos humanos del migrante y su familia, el desarrollo económico [tanto del país expulsor como del emisor]... la estructura social, las relaciones internacionales, el espacio físico y el medio ambiente [etcétera]” (Mármora, 2004:109); es decir, la intervención gubernamental en lo referente a la migración es tan antigua como la migración misma.

Sin embargo, no existe un solo enfoque teórico que explique la forma en la que los Estados intervienen en materia migratoria en general. En su lugar existen diversas corrientes que analizan las acciones específicas en cuanto a inmigración, tránsito o emigración. El estudio de las políticas migratorias comienza en el siglo XX principalmente en los países receptores de emigrantes, por lo que existe una prevalencia de los estudios al respecto de la política de

inmigración. Sin embargo, existen estudios como el que la socióloga alemana Bárbara Schmitter realizó en países emisores de migrantes como España, Argelia, Italia o Grecia a mediados del siglo XX (Yrizar, 2008:15), a raíz del cual definió como *política de emigración* a:

El conjunto de decisiones y acciones públicas que los gobiernos centrales de los estados establecen para gestionar la salida a otros países y el retorno de sus ciudadanos (por tierra, mar o aire), así como el diseño de las políticas públicas a través de instituciones y programas para establecer vínculos con los emigrantes que residen permanentemente o temporalmente en el extranjero (En Yrizar y Alarcón 2010:168).

Este último concepto es de utilidad para explicar lo que aquí se entenderá por política migratoria, que hará referencia al conjunto de acciones que adopta un gobierno para regular los flujos migratorios de sus nacionales hacia el extranjero, así como las medidas por las cuales el Estado hace contacto con sus connacionales en otro país. Además se considera que una política migratoria debe incluir “acciones preventivas y también de protección para enfrentar los problemas emanados de este fenómeno. Las preventivas se refieren a todas las medidas encaminadas a reducir y prevenir la emigración indocumentada desde el lugar de origen de los migrantes [...] las acciones de protección se refieren a la ayuda que debe proveer el gobierno para proteger y ayudar a los migrantes que se encuentran en Estados Unidos” (Vizcaya, 2014:118).

II. La respuesta del gobierno mexicano ante la emigración

Como ya se mencionó, la migración es un tema de gran relevancia en México que desde finales de la década de los ochenta, ha ocupado un lugar especial en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, en décadas anteriores, el gobierno mexicano ya había emprendido algunas acciones en materia de migración.

Alexandra Délano (2006), ofrece una reseña de estas acciones. La primera de ellas se remonta a 1847 a la firma del tratado Guadalupe-Hidalgo, con el que México perdió la mitad de su territorio. Una vez delimitada la frontera México-Estados Unidos, cientos de mexicanos quedaron del lado estadounidense; en pro de su reintegración, el gobierno mexicano les ofreció tierras a quienes regresaran a México (Rodríguez, 2013:3). Con ello el gobierno fomentó el retorno de la que se consideró la primera generación de mexicanos en los Estados Unidos. Además para los que quedaron del lado estadounidense, el gobierno mexicano promovió la protección consular que consistía en ayudar a los mexicanos víctimas de discriminación, violación a sus derechos de propiedad, problemas laborales y para el desarrollo de organizaciones de inmigrantes (Délano, 2006:9).

Al final de la Revolución Mexicana, el entonces presidente Venustiano Carranza respondió a las demandas de algunos grupos de sindicatos mexicanos que le exigían al presidente medidas contra la explotación y discriminación

hacia los migrantes que se encontraban trabajando en los Estados Unidos, con una estrategia nacional que pretendía prestar servicios consulares a los migrantes mexicanos y disuadir la migración, pero procurando no intervenir en los asuntos internos del país vecino. Aunque los objetivos eran ambiciosos, la estrategia sólo permitió el regreso y reincorporación de los exiliados políticos que salieron de México durante el gobierno de Porfirio Díaz (Délano, 2006:152-153).

Pero la intervención gubernamental más conocida en materia de migración, se materializó con el Programa Bracero entre 1942 y 1964. Este periodo es considerado por el autor Jorge Durand (2005) como la “etapa de la migración negociada” en la política migratoria de México (p.9), debido a que el gobierno mexicano estableció las condiciones bajo las cuales los mexicanos trabajarían en Estados Unidos; mismas que no se respetaron, por lo que el Programa Bracero estuvo acompañado de las denuncias por maltrato y explotación hacia los trabajadores mexicanos. El mismo autor señala que el periodo que va de 1964 a 1990 se caracterizó por la no intervención del gobierno mexicano en cuanto a la migración; de hecho se le conoció como la etapa de la “política de la no política” (Durand, 2005:113). Pero hay autores que aseguran que no se puede hacer referencia a la falta de una política, pues la aparente inacción respondía a dos objetivos principales: “primero prevenir cambios bruscos en la política estadounidense y preservar el flujo migratorio y, segundo, defender los derechos de los migrantes” (Rico, 1992:2281-230 en Alba, 1999:18), además de preservar el principio de la no intervención en los asuntos internos de otras naciones.

Además en el año de 1986, con la firma del Acta de Reforma y Control de Inmigración (IRCA) por el gobierno estadounidense, alrededor de 2.3 millones de mexicanos en Estados Unidos regularizaron su *status* migratorio; sin embargo, tan sólo para 1980 la población de mexicanos en aquel país, entre documentados e indocumentados, ascendía a 8.7 millones. Por tanto, muchos mexicanos no alcanzan a acogerse a esa Ley y fueron deportados, mientras que otros decidieron regresar a México donde fueron colocados en campamentos para refugiados (Rodríguez, 2013:3).

Hasta ese momento, las acciones que el gobierno mexicano emprendió, fueron en su mayoría poco planeadas; por el contrario, fueron la respuesta a una acción meditada por el gobierno estadounidense. Pero es hasta finales de los años ochenta, con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, en 1988, que una política explícitamente dirigida hacia los migrantes se hizo visible, además de que fue erigida sobre el discurso de la contención del fenómeno migratorio.

Durante la administración del Presidente Salinas, se consolidó el proceso de transformaciones económicas, sociales y políticas que México había comenzado años antes. La nueva dinámica del país, implicó la asociación comercial con Estados Unidos y Canadá a través de un Tratado de Libre Comercio.

Uno de los argumentos utilizados por los gobiernos de México y Estados Unidos para que dicho esquema comercial fuera aceptado por ambas sociedades, fue que contendría la ola migratoria de mexicanos rumbo al país del norte debido a la inversión extranjera y a la creación de empleos en el país (Délano y Serrano, 2010:483).

Así, los migrantes y la migración como un problema relevante en la agenda nacional, aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) como parte del objetivo Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior, donde se estableció la defensa de los derechos e intereses de los mexicanos que se encontraran residiendo y/o trabajando indocumentadamente en los países vecinos; mejorar la representación consular, promover la participación de los migrantes en la vida económica del país y la participación de México en foros a nivel mundial para promover los derechos de los trabajadores migrantes (Plan Nacional de Desarrollo, 1989).

Pero la incorporación de los migrantes mexicanos a la agenda nacional, no es sólo resultado de la cantidad de mexicanos residiendo en los Estados Unidos, que para 1980 ascendía a 8.7 millones de personas (Délano, 2006:161), también es resultado de la demanda de los mismos hacia el gobierno mexicano y de su presencia en el ámbito político a través de las organizaciones de migrantes que comenzaron a crecer en número en la década de los ochentas. Los migrantes mexicanos tuvieron una notable presencia en la contienda electoral de 1988:

Por primera vez, el PRI se veía amenazado por el apoyo de un amplio sector de comunidad mexicana en el exterior a un partido de oposición. La movilización de varias organizaciones de migrantes establecidas en Estados Unidos (...) a favor del Frente Democrático Nacional y en contra del controvertido resultado de las elecciones (...) llevó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a desarrollar una nueva estrategia de acercamiento a esta población (Dresser, 1993; García-Acevedo, 2003 en Délano, 2006:162).

Cabe mencionar que el presidente Salinas inició su mandato en un ambiente de descontento generalizado por las acusaciones de fraude electoral, por lo que el acercamiento se dio en búsqueda de aceptación y de legitimidad de un sector que comenzaba a dar cuenta de su peso político.

Otras de las demandas de las organizaciones de migrantes consistían en la mejora de los servicios consulares, la defensa de sus derechos, frenar la extorsión por parte de las autoridades migratorias y aduanales, así como el derecho al voto desde el extranjero (Alarcón, 2010:160), mismas que se materializaron en esa administración con la proliferación de los consulados en los Estados Unidos para prestar a los connacionales servicios administrativos y legales. También en iniciativas como el *Programa Paisano*, puesto en marcha el 6 de abril de 1989 (vigente en actualidad), para generar servicios de atención a los migrantes que regresan en períodos vacacionales al país. El mismo año se

crearon los *Grupos Beta de Protección a Migrantes*, con el propósito de auxiliar a los migrantes en tránsito por territorio mexicano hacia los Estados Unidos (Lothar y López, 2011:19).

El Programa de las Comunidades en el Exterior, entre 1989 y 1990 estimuló "el crecimiento de una nueva red de líderes, activistas y organizaciones de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos" (Ayón, 2006: 128). De este Programa se desprende la iniciativa de alentar la creación de autoridades en las entidades federativas para manejar y dar atención a los problemas de sus migrantes, conocidas como Oficinas Estatales de Atención a Oriundos (OEAO) u Oficinas de Atención a Migrantes (OAM), que además son las encargadas de ejecutar las acciones designadas por cualquier nivel de gobierno dirigidas a los migrantes, sus familias y sus comunidades de origen (Yrizar y Alarcón, 2010:172-179). Con las OEAO, los gobiernos estatales y municipales vislumbraron como actores importantes en la fase de creación y diseño de políticas en el ámbito migratorio con resonancia nacional. El ejemplo más significativo es el conocido programa 3x1, que tuvo origen en Zacatecas como iniciativa *cero por uno*, que consistía en el financiamiento de proyectos en los municipios de Zacatecas en un 50% por las organizaciones de oriundos en los Estados Unidos y el 50% restante de aporte municipal. Posteriormente los gobiernos federal y municipal se unieron con su aporte a la iniciativa para formar el programa 3x1 (Soto y Velázquez, 2006:12).

Otro ejemplo de iniciativas estatales fue impulsado en Guanajuato por la Oficina Estatal de Atención a Oriundos y consistió en la entrega de apoyos financieros a proyectos productivos por medio del programa Dólar por Dólar. Este mismo programa comenzó a operar en Oaxaca a partir de 1998 (Roldán, 2004: 262).

Un tercer ejemplo se dio en el estado de Michoacán con la creación de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes en 1992, misma que se transformó en el Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero (IMME) en 2006 y que fue elevada al rango de Secretaría del Migrante del Estado de Michoacán en 2008 (Secretaría del Migrante, 2012). Actualmente se realizan estudios de las acciones de los gobiernos estatales en materia de migración como parte de una "política emigratoria subnacional" (Yrizar, 2008:5).

La importancia que adquirieron los migrantes en la agenda nacional tuvo presencia en posteriores administraciones. Con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), de la iniciativa "Nación Mexicana" se desprendieron las reformas constitucionales que otorgaron el derecho a la doble nacionalidad en 1996 y el derecho al voto -que operó hasta las elecciones presidenciales de 2005- y que era una demanda de las organizaciones de los migrantes desde las elecciones de 1988. La iniciativa también planteaba mejorar la relación entre los migrantes y sus comunidades de origen; otro de sus objetivos era promover la organización de los migrantes en el extranjero (Plan Nacional de Desarrollo, 1995).

El Presidente Vicente Fox desde el inicio de su administración se refirió a los migrantes como los “héroes del desarrollo”, por lo que su administración fue conocida por el impulso que otorgó a los programas para la canalización de las remesas en pro del desarrollo local, incluyendo el aporte federal en lo que se convirtió en el Programa 3x1; de igual manera se caracterizó por la transformación del Programa de las Comunidades de Mexicanos en el Exterior en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior en 2003. Además, en el PND correspondiente a su administración, se hace referencia por primera vez a la “responsabilidad compartida” entre los países de origen y destino de migrantes para la solución de las problemáticas que se desprendieran de la movilidad humana.

El presidente Vicente Fox buscó la creación de un acuerdo en materia migratoria que fue popularmente conocido como “La enchilada completa”, como se refirió al acuerdo el entonces canciller de México Jorge Castañeda; pero los intentos de consolidación del acuerdo se vieron frustrados por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, lo que llevó a un cambio de prioridades del país vecino, orientadas al tema de seguridad nacional. La respuesta del gobierno mexicano consistió en la extensión de las medidas de protección consular para sus connacionales, destacando la expedición en los consulados de una “Matrícula consular” (Alba, 2009:30), que es un documento que les permite a los migrantes comprobar su nacionalidad mexicana, además de servir para registrarlos y domiciliarlos ante los consulados mexicanos.

En 2005, la Secretaría de Relaciones Exteriores difundió el documento *México ante el fenómeno migratorio*, que surge del encuentro entre autoridades, académicos y diversos representantes de la sociedad civil, donde se plasmaron algunas recomendaciones y ejes rectores que debían considerarse para la elaboración de la política migratoria. El documento se rige por el principio de “responsabilidad compartida” para el trato del fenómeno migratorio, mismo que ya se había expresado en el PND 2001-2006.

Los ejes sugeridos fueron: la aplicación de la ley en materia migratoria y el combate a la trata de personas; el fomento de la migración documentada por medio de programas temporales que favorecieran el regreso de los migrantes al país; y generar las condiciones sociales y económicas necesarias para frenar la emigración de los mexicanos, además se propuso incentivar el regreso de los connacionales desde Estados Unidos a México, procurando su reintegración. Al respecto del retorno de los mexicanos no autorizados que residen en aquel país, se esperaba que éste no fuera cuantioso ni forzado, ya que la economía mexicana no estaría lista para absorber a estos migrantes que ya se habían insertado en Estados Unidos y, por lo tanto, sus aspiraciones y percepciones eran distintas (Alba, 2009: 31).

Con el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, el tema de la migración ocupó poco espacio en la agenda nacional; se le refirió en el PND como conse-

cuencia de la falta de empleo en México, por lo que se planteó la promoción de la inversión privada y/o extranjera en las regiones expulsoras de migrantes. Para su atención, se incrementó el presupuesto para los consulados en búsqueda de mejorar la protección consular; además se estableció continuar con la promoción de los derechos humanos de los migrantes, para lo cual el Presidente acudió y firmó algunos acuerdos internacionales para la defensa y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes, como la “Declaración de Montevideo”, firmada el 6 de noviembre de 2006 en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana (Délano y Serrano, 2010: 500); de igual manera en el PND se estableció la promoción del arraigo, con especial atención en los jóvenes, y mejorar el vínculo con las comunidades de mexicanos en el extranjero, sobre todo con aquellos que participaran de la mejora de las condiciones de vida de sus comunidades de origen (PND 2007-2012). No obstante, en la práctica, la prioridad del gobierno de Felipe Calderón fue el combate al crimen organizado.

Para 2012, con el presidente Enrique Peña Nieto se mostró un especial interés por la migración de retorno, que de acuerdo con el discurso federal, comenzaba a incrementarse. Una de las estrategias en el PND consiste precisamente en generar los mecanismos necesarios para lograr la reinserción de los migrantes de retorno así como fortalecer los programas de repatriación. Otra de las estrategias planteadas consistió en elaborar un programa migratorio sobre el cual se formularía la política migratoria en el país (Plan Nacional de Desarrollo, 2013). De ahí que el 30 de abril de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), un documento con una serie de lineamientos sobre los cuales se deberá atender el fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito y destino de migrantes.

En atención a los problemas de los migrantes mexicanos, el Programa enuncia algunas estrategias para garantizar la movilidad humana de forma legal, así como el respeto de los derechos de los migrantes, promover el desarrollo de sus comunidades de origen y que ellos y sus familias tengan acceso a los servicios públicos. Para garantizar que la política migratoria sea integral y de largo plazo, se prevé la incorporación de diversos actores de la sociedad civil, las reformas necesarias a la ley de emigración y la implementación de los mecanismos necesarios para hacerla valer, mejorar la coordinación interinstitucional y la formación de los servidores públicos (Programa Especial de Migración 2014-2018).

En este sentido, el PEM, pareciera una ampliación del documento de 2005 *México ante el fenómeno migratorio*, ya que, si bien ofrece de manera más desglosada las estrategias y objetivos sobre los cuales se debería erigir una política migratoria en México, además de los indicadores para medir el éxito de la política migratoria, los ejes de acción corresponden a las sugerencias plasmadas en el documento de 2005.

La política migratoria de México hacia sus migrantes y sus familias se expresa, para esta administración, en una serie de programas diseñados específicamente para ese sector, así como otros programas y servicios de los que pueden ser beneficiarios. En el documento *Directorio de Programas Institucionales dirigidos a la población migrante 2014*, se les clasifica de acuerdo a su ámbito de acción como salud (15, entre ellos el programa de Prevención de Adicciones con Población Migrante); empleo (8, como el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá); financiamiento e inversión (8, el más conocido es el Programa 3x1); Protección en México (10, destacan los Grupos Beta de Protección a Migrantes y el Programa Paisano); tecnologías de la información y la comunicación (2, Portal Mujer Migrante y Telefonía Rural Satelital); protección a personas mexicanas en el exterior (13 entre ellos el Programa de Consulados Móviles); educación (24, entre los que destacan las becas IME o el Programa de Atención a Mexicanos en el Exterior); remesas (4 como “Directo a México”); protección a persona mexicanas en el exterior (13), otros 9 programas entre los que se encuentra el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; además de los servicios consulares². Cabe mencionar que estos programas no fueron diseñados en la actual administración; el documento es un recuento de los que están vigentes pero se han desarrollado en las últimas décadas, en el período de la política de acercamiento y atención hacia los migrantes.

III. La importancia de las organizaciones de migrantes en la política migratoria

Como se mencionó con anterioridad, el cambio de actitud del gobierno mexicano respecto a sus connacionales en los Estados Unidos se debe en gran parte a la intervención de las organizaciones de migrantes mexicanos y sus pronunciamientos en materia política en México. Aunque los mexicanos en el país vecino comenzaron a asociarse desde mediados del siglo XIX, es a través de la proliferación de consulados que las organizaciones de igual manera crecen en número y se fortalecen en cuanto a capacidad de intervención (Cano et al., 2006:6-13).

² En la actualidad, las representaciones consulares de México en Estados Unidos prestan servicios como: Consulados Móviles: realizan visitas los fines de semana a las comunidades mexicanas apartadas de la sede consular, para proporcionarles todos los servicios consulares, conocer las problemáticas de los mexicanos viviendo en esas zonas, mantener la comunicación con los líderes de migrantes, detectar casos que requieran de protección consular y promoción de las actividades de los Mexicanos en el Exterior y del Programa Paisano. Matrícula consular: que es un documento que funciona como de identidad, comprobante de domicilio en un distrito consular, además de permitir el registro censal y protección por parte del gobierno mexicano. Asesoría en el trámite de pasaportes. Permiso para menores (OP7), que es un permiso que deben firmar los padres para permitir a un menor de 18 años viajar. Servicios de registro civil como actos notariales, recuperación de nacionalidad, traslado de restos, menaje de casa, trámites para pensión, trámite del servicio militar nacional, apostillamiento de documentos, cotejo de documentos, servicios para importación o inspección de animales, trámite de carta de no antecedentes penales, quejas ante la PROFECO, permisos para autos, entre otros servicios.

Como medidas de protección a sus connacionales en los Estados Unidos, el gobierno mexicano a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari, se concentró en el incremento de consulados mexicanos en Estados Unidos y el aumento de sus presupuestos para actividades de vinculación, protección y fortalecimiento de la identidad con el país de origen. En la actualidad se contabilizan 50 consulados mexicanos en los Estados Unidos, mismos que forman la mayor red consular de cualquier país. Esto, en definitiva tuvo influencia en la proliferación de organizaciones migrantes ya que parte del papel del personal en los consulados respecto a los inmigrantes mexicanos “consiste en fortalecer las capacidades de los liderazgos de estas comunidades y en acompañar sus esfuerzos autónomos de organización” (González, 2006: 24). En el Directorio de Organizaciones del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, suman 2476 organizaciones de mexicanos con registro ante el IME, que se encuentran operando en los Estados Unidos. Un gran número de estas organizaciones tienen como objetivo la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y la búsqueda de oportunidades para este grupo poblacional. De igual manera, estas organizaciones con frecuencia se manifiestan en favor de una reforma migratoria en los Estados Unidos.

En México, las organizaciones de migrantes son necesarias para el éxito de programas gubernamentales como el 3x1. Haciendo uso de las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos y vinculándolas con organizaciones de migrantes y/o sus familiares residiendo en México, se canalizan remesas en proyectos de beneficio para las comunidades de origen de los migrantes. De igual manera, para que el programa 3x1 funcione, es necesario resaltar entre la comunidad de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos un sentido de identidad y arraigo, para lo que el gobierno mexicano hace uso de los consulados mexicanos. Como se pudo observar en los Planes Nacionales de Desarrollo, el impulso de actividades culturales para resaltar este aspecto de identidad fueron ampliamente mencionadas; incluso en el gobierno de Felipe Calderón cuando el tema migratorio no fue la prioridad en la agenda.

Las organizaciones de migrantes han sido un actor de gran importancia en la elaboración de la política migratoria en México ya que por medio de la movilización y la visibilidad adquirida a partir de los estudios que dan cuenta del aporte de los migrantes mexicanos a la economía estadounidense y a la de su país de origen, han logrado llevar sus demandas a la agenda nacional mexicana y proponer soluciones a la problemática migratoria, mismas que se han reflejado en documentos como “México frente al fenómeno migratorio” de 2005 y en el “Programa Especial de Migración 2014-2018”, dado a conocer en 2014.

Sin embargo, la participación de las organizaciones de migrantes en la política migratoria de México, está en función de la solicitud del gobierno mexicano. El control y dirección de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos a través de los consulados ha sido considerado necesario para garantizar que las organizaciones respondan a los intereses de México en los

Estados Unidos. Al respecto, González (1999) menciona que, durante la época revolucionaria, el objetivo del gobierno mexicano en el impulso de organizaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos, alrededor de 1920 y 1930, era que esas organizaciones tuvieran cierta influencia en la política estadounidense hacia México, en el período revolucionario, pero el objetivo a largo plazo tenía que ver con influir en la política interna de México en el período posterior a la revolución (González, 1999 en Cano et. al, 2006: 13).

El acercamiento del gobierno mexicano a las organizaciones de migrantes en los Estados Unidos, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, no sólo se dio en búsqueda de legitimidad para la firma del TLCAN, además fue una estrategia de control del sector migrante organizado que, por su peso y consolidación, comenzaban a participar de la política mexicana.

IV. Evaluación de la política migratoria del Estado mexicano 1988-2015

La política migratoria de México puesta en marcha en 1988 tenía discursivamente el objetivo de disminuir los flujos migratorios, sin embargo, la cifra de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos se incrementó década tras década, dando cuenta del poco éxito de dicha política migratoria. De acuerdo con el Migration Policy Institute, en 1980 los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos sumaban 2,199,200 personas. En la década de los noventa la cifra se había duplicado a 4'298,000, mientras que para el año 2000, poco más de 9 millones de inmigrantes mexicanos se encontraban en los Estados Unidos. Como se puede observar, más que disuadirla, la política migratoria del gobierno mexicano pareciera que tuvo un efecto alentador en cuanto a migración.

De acuerdo con autores como Délano y Serrano (2010) el incremento de inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos a mediados de los noventa tuvo su origen en el poco crecimiento económico en México a la par de la creciente demanda de mano de obra en los Estados Unidos para trabajar sobre todo en el sector agrícola (p.491). Es decir, el factor tradicional de requerimiento de mano de obra promovió la emigración por esos años, contra la falta de oportunidades en México.

En lo que va de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto se ha hablado de una disminución de los flujos migratorios como resultado del incremento de las medidas de seguridad en la frontera de Estados Unidos con México y no necesariamente por la mejora en las condiciones de vida en el país. Por el contrario, las desfavorables condiciones económicas en México y la mayor incidencia de violencia y criminalidad en el país son algunos factores que han prevalecido históricamente como motores del incremento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos. Además, el discurso de retorno sirvió en su momento para pronunciar la creación de oportunidades y el desarrollo del país a la par de varias reformas estructurales. Por ejemplo la laboral, fiscal y energética, tal como lo hizo en su momento el presidente Carlos Salinas con el TLCAN.

Lo cierto es que las políticas públicas en general, no han generado las mejores condiciones para frenar los flujos migratorios y los intentos por el adecuado tratamiento de los flujos tampoco han sido suficientes. Como se mencionó al inicio de este artículo, la población mexicana en el país vecino ascendió en 2013 a 11.6 millones de inmigrantes y 23 millones de mexicanos de segunda y tercera generación que es como se conoce a los hijos y nietos de los inmigrantes mexicanos.

Por tanto, la política migratoria de México ha carecido de medidas preventivas de la emigración, pues no hay una reducción de los flujos migratorios como resultado de mejores condiciones de vida y empleo en México y, por tanto, ha fallado en su objetivo explícito que ha sido la reducción de los flujos migratorios. Pero ha sido efectiva en fomentar acciones para la vinculación con la diáspora y como promotora de la organización migrante.

El autor Stephen Castles (2006) hace referencia a tres conjuntos de razones por las que las políticas migratorias fracasan, mismos que pueden contribuir a entender el fallo de la política migratoria del Estado mexicano. En primer lugar se encuentran los “factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio” como las redes que contribuyen a perpetuar el fenómeno migratorio incluso frente a las medidas restrictivas del país receptor; de igual manera en este primer grupo se considera la “dependencia estructural de la migración” tanto de países receptores como emisores (p.39-42). En el caso de la migración México-Estados Unidos, por ejemplo, la dependencia del país vecino de la mano de obra barata y en México, la dependencia de las remesas como fuente de ingresos del hogar migrante -incluso como única fuente de ingresos- y recientemente como fuente para las comunidades de origen en la construcción de obras públicas. Por otra parte, las redes de migrantes no sólo son promotoras de la migración al reducir costos y peligros del traslado y la estancia en el país vecino, sino que también tienen un papel como mediadores de los flujos al fomentarlos en función de la demanda de mano de obra del país vecino.

Un segundo grupo de factores por los que las políticas fallan, según Castles, son los “factores vinculados con la globalización, el transnacionalismo y las relaciones norte-sur” que tienen que ver con el movimiento de personas de las zonas de bajo desarrollo a países desarrollados y el surgimiento de comunidades transnacionales como proveedoras del capital cultural y medios técnicos necesarios para la migración (Castles, 2006:43-47). Este es el caso de la migración de México-Estados Unidos, motivada por las disparidades económicas entre ambos países.

Un último grupo corresponde a los “factores al interior de los sistemas políticos” entre los que se encuentran los conflictos políticos en los países emisores, la dependencia al mantenimiento de cierto flujo de emigración, los conflictos de interés en los países receptores, por ejemplo los orquestados por grupos conservadores y nacionalistas; las agendas ocultas en las políticas mi-

gratorias, la “capacidad y voluntad” de los Estados para controlar la migración e incluso los derechos humanos como limitantes para la regulación del fenómeno (Castles, 2006:47-51). En el caso mexicano y como ya se mencionó, factores como la violencia y la extorsión al interior del país también han fomentado la migración a los EU de manera indocumentada y documentada, por ejemplo con la solicitud de asilo político. Lo anterior pone de manifiesto que la política migratoria ha sido poco efectiva pues se diseña en función de una agenda oculta que, efectivamente, permite mantener cierto flujo de emigración para librar las tensiones al interior del país por la crisis económica, social, de seguridad y política que se vive, es decir, una falta de voluntad por parte del gobierno mexicano.

Por otro lado la intensificación de la seguridad en la frontera de los EU con México, sobre todo a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, es el elemento más efectivo para la reducción de los flujos migratorios y también el que ha generado el fallecimiento de gran número de quienes buscan cruzar la frontera de forma indocumentada.

CONCLUSIONES

La política migratoria de México hacia los migrantes internacionales, aunque discursivamente tenía como objetivo la contención del fenómeno migratorio, ha dado cuenta de su poco éxito por medio de las cifras en incremento de inmigrantes mexicanos en EU. No obstante las acciones de protección han generado una dinámica organizacional que ha sido ampliamente aprovechada por el gobierno mexicano en su beneficio. Si bien las organizaciones de inmigrantes mexicanos ya existían antes de la administración del presidente Carlos Salinas, la labor de los consulados refuerza las organizaciones con un sentimiento de respaldo del gobierno de su país de origen. El beneficio radica en conservar una relación cordial con los Estados Unidos, pues la defensa de los derechos de los migrantes y el pronunciamiento a favor de una reforma migratoria están a cargo de los migrantes mexicanos por medio de sus organizaciones, de tal manera que el gobierno mexicano no interviene en los asuntos internos del país vecino, evitando roces. El esquema organizativo también ha servido para la operación de programas como el 3x1 que le ha proporcionado a México el reconocimiento internacional por “buenas prácticas” en cuanto a migración (Alba, 2009: 33), promoviendo con ello la imagen de un gobierno que se ocupa de sus migrantes.

Lo anterior en conjunto con el acercamiento de los representantes del poder ejecutivo con sus connacionales en periodos de crisis de legitimidad, dan cuenta de la administración y manejo político de los migrantes, de tal manera que si bien, la política migratoria de los últimos años no ha frenado la migración, si ha traído grandes beneficios para el gobierno mexicano en cuanto a recursos para obras públicas, legitimidad y reconocimiento internacional

a partir del correcto manejo de las organizaciones y -en la última administración-, a través de un discurso que es por sí solo una política que busca la contención de la población potencialmente migrante.

Por tanto, la política migratoria de México no ha logrado sus objetivos explícitos pero sí los implícitos: control de las organizaciones de migrantes, legitimidad, el mantenimiento de cierto flujo de migrantes para aminorar el desempleo y las remesas de carácter colectivo, dando cuenta de un desfase entre el objetivo explícito, los instrumentos planteados y los resultados.

Por otra parte, los programas dirigidos a los familiares de migrantes contribuyen a la creación de una relación clientelar por medio de programas asistencialistas que poco contribuyen a la mejora de las condiciones de vida de estas familias, razón por la que eventualmente se trasladan a los EU. Pero estos programas sí contribuyen a propagar la aceptación del gobierno mexicano hacia el fenómeno migratorio ya que contribuyen a mantener el flujo y la aceptación de las familias de migrantes. De igual manera la política migratoria de México no ha generado las condiciones para un retorno y reinserción exitosos pero sí ha contribuido a mejorar las condiciones de sus connacionales en el país vecino. Es decir, es una política socialmente aceptada, políticamente conveniente pero poco efectiva en la disminución de los flujos hacia el EU.

Por otra parte, la política migratoria es en sí un reflejo de cómo se hace la política pública en México. Comenzando con su estilo reaccionario ante la coyuntura, que no tiene un objetivo de largo plazo, que pareciera ignorar la magnitud de los problemas sociales y donde el aparato gubernamental mantiene la exclusividad en el diseño e implementación de la política pública e incluso establece cuándo cierto tema debe ser primordial en la agenda. Por ejemplo, la forma en la que se trató el tema migratorio en las dos administraciones del Partido Acción Nacional; mientras que para Vicente Fox el tema migratorio ocupó gran parte de la agenda nacional, su sucesor Felipe Calderón dio menos prioridad al problema y, a lo largo de estos más de 20 años de política de acercamiento con la población migrante, se ha visto la transformación en el abordaje del tema migratorio a la par de la imagen del migrante, quien ha pasado a ser objeto de derecho, a agente para el desarrollo y ahora, con el discurso federal de retorno, se ha convertido en prueba del desarrollo mismo.

Aunque en la actualidad la mirada de los mexicanos y del Estado esté sobre los problemas de corrupción, desaparición forzada, las reformas estructurales, entre otros, es necesario volver la mirada hacia la migración. Recientemente las declaraciones del candidato a la presidencia de los Estados Unidos Donald Trump en contra de los inmigrantes, representan una invitación al gobierno mexicano para repensar y reestructurar su política migratoria, ya que la "válvula de escape" se está cerrando y con ello está la posibilidad de un retorno forzado que el país no está preparado para asimilar. La concreción de un proyecto antiinmigrante como el expuesto por el candidato Trump frente a la política ligera y poco planeada de México no será suficiente para mantener

el orden actual, donde el fenómeno migratorio se ha regulado a través de la ley de oferta-demanda de mano de obra en el país vecino.

México presenta un problema de visión del fenómeno migratorio, pues su gobierno ha actuado de manera coyuntural frente a las acciones de los Estados Unidos en materia de inmigración y frente a la falta de legitimidad en México. La falta de una política migratoria con visión a largo plazo es de urgencia como también es de urgencia crear políticas públicas que realmente generen condiciones para el enunciado retorno de migrantes y para la retención de la población, pues la política migratoria de los últimos 27 años se ha enfocado más en la labor de vinculación con la diáspora. El fenómeno migratorio como problema que tiene sus raíces en la falta de desarrollo real y acceso a oportunidades de toda índole, sugiere la necesidad de una política migratoria coherente -entre objetivos y acciones-, acompañada de una política social de largo alcance que genere profundas mejoras.

Para el diseño de una política migratoria coherente, el esquema organizacional de los migrantes y sus familias debe ser de provecho; no sólo como portadores de ideas, también como gestores, participantes y evaluadores de la política migratoria a lo largo del proceso. El acercamiento con el sector permitirá conocer las causas del problema y la elaboración de propuestas para su solución. Cabe mencionar que las entidades federativas han demostrado su capacidad como laboratorios de propuestas interesantes que han contribuido en el diseño de una política migratoria subnacional que, dadas sus dimensiones, permite responder de manera más adecuada a los problemas de cada región, por lo que son una alternativa a considerar y coordinar con las estrategias nacionales. También el gobierno mexicano deberá garantizar la inclusión real de los migrantes y especialistas en migración en el proceso de la política migratoria al reconocer la migración como una problemática real que implica, entre otras cosas, la desintegración familiar y la pérdida de capital humano, incluso altamente calificado.

LITERATURA CITADA

- ALARCÓN, R. (2010). Hacia la construcción de una política de emigración en México. En G. G. Carlos (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes* (pp.157-179). México: Miguel Ángel Porrúa
- ALBA, F. (1999). *La política migratoria mexicana después de IRCA, Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol.14, núm.1, enero-abril de 1999.
- ALBA, F. (2009), Migración internacional y políticas públicas. En L. Paula & G. Silvia (coord.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos* (pp. 23-45). México: Consejo Nacional de Población.

- AYÓN, D. (2006). La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. En G. Carlos (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe (Tomo II)*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CASTLES, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En Portes, A. & Dewin J. (coord.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: INM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- CANO, G. & DÉLANO, A. (2007). *The Mexican Government and Organized Mexican Immigrants in the United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848-2005)*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol.33, Núm.5, pp.695-725, July 2007.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2005). *Migración México-Estados Unidos Panorama regional y estatal*. México: Consejo Nacional de Población.
- DÉLANO, A. (2006). De la 'no intervención' a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-diáspora en el caso mexicano. En G. Carlos (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe (Tomo II)*, (pp.145-183). México: Miguel Ángel Porrúa.
- DÉLANO, A. & SERRANO, M. (2010). Flujos migratorios y seguridad en América del Norte. En A. Francisco, C. Manuel & V. Gustavo (coord.). *Los grandes problemas de México. Migraciones Internacionales (Vol.3)*, (pp.481-513). México: El Colegio de México.
- DÉLANO, A (2004). *Integración económica y políticas de migración: Los desafíos para México y Estados Unidos*, *Revista Migración y desarrollo*. Núm. 2, pp.21-34, Abril de 2004.
- DURAND, J. (2005). Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. El caso mexicano, 1900-2003. En A. Alberto & A. Jorge (coord.), *El estado mexicano: Globalización, poderes y seguridad nacional (Vol.1)*, (pp.105-134). México: LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- DURAND, J. y MASSEY, D. S. (2009). *Clandestinos, migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- GONZÁLEZ, C. (2006). El papel de los gobiernos. En González, C. (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe (Tomo II)*, (pp.13-42). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LOTHAR, T. y LÓPEZ, P. (2011). *México Políticas Públicas beneficiando a los migrantes*. México: Organización Internacional para las Migraciones.
- MÁRMORA, L. (2004). *Las políticas de migración internacional*. Buenos Aires: PAIDÓS.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1944. México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Poder Ejecutivo Federal.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Poder Ejecutivo Federal.

- ROLDÁN, G. (2004). Política migratoria mexicana. En Delgado, R. y Favela, M. (coord.), Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa.
- SOTO, S. y VELÁZQUEZ, M. (2006). El proceso de institucionalización del Programa 3x1 para migrantes. En García, Z. & Vila, A. (coord.), El programa 3x1 para migrantes ¿Primera política transnacional en México? México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- VIZCAYA, P. (2007). Políticas migratorias en el estado de México. En Fernández, R, García R., Clariond R.& Villa, A. (coord.), Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación. México: Miguel ángel Porrúa, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- YRIZAR, B. G. y ALARCÓN, R. (2010). *Emigration policy and State Governments in Mexico*, *Revista Migraciones internacionales*. Vol.5, Núm.4, pp.166-198, Diciembre de 2010.
- YRIZAR, G. (2008). De la repatriación de cadáveres al voto extraterritorial: política de emigración y gobiernos estatales en el centro occidente de México. Tesis para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Regional. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Páginas electrónicas

- DÉLANO, A. (2006). Migration Management and Foreign Policy Linkages from the Sending State's Perspective: The Mexican Case, Red Internacional de Migración y Desarrollo. De: <http://rimd.reduaz.mx/pagina/secciones?id=337>
- GONZÁLEZ, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, *Quid Iuris* (Vol. 2). De: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=qdiuris&n=2>, 25 de enero de 2015.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Poder Ejecutivo Federal, México. De: <http://pnd.gob.mx/>, 25 de enero de 2015.
- Programa Especial de Migración 2014-2018. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación. De: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014, 25 de enero de 2015
- RODRIGUEZ, M. (2013). La importancia de la migración de retorno. Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. De: <http://www.cisan.unam.mx/MigracionRetorno.php>, 27 de enero de 2015.
- Secretaría del Migrante del Estado de Michoacán (2012), “Reseña histórica”, <http://migrante.michoacan.gob.mx/index.php/dependencia/mision-vision-y-valores/8-dependencias-y-entidades>, 28 de enero de 2015.

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2013). International Migration Report 2013. December 2013, <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/migration/migration-report-2013.shtml>, 28 de enero de 2015.
- ZONG, J. y BATALOVA, J. (2014) Mexican Immigrants in the United States, Migration Policy Institute, 9 de Octubre, <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>. 28 de enero de 2015.