

LA MIGRACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA (SIGLO XXI)

Ricardo Domínguez Guadarrama
UAER-CH-UNAM

Por su situación geográfica, económica y política, México ha debido actuar en dos frentes con respecto a la migración internacional: diseñar una política de apoyo a los migrantes mexicanos en el exterior y, por otro lado, establecer una política migratoria que respete los derechos humanos de los inmigrantes y transmigrantes.

Desde el siglo XIX, los distintos gobiernos mexicanos se han visto obligados a dedicar atención a la migración de nacionales hacia el norte del continente, principalmente. Aunque las posturas han sido diversas, se puede destacar que hasta antes del migratorio con Washington en 1942, los gobiernos mexicanos consideraban la partida de sus nacionales como una pérdida de “valiosos” mexicanos y como una vergüenza para el país. Para detener la migración, se desplegaban campañas a través de los medios de comunicación en las que se destacaban los maltratos que los mexicanos recibían por parte de la sociedad y los empleadores estadounidenses, incluso, se pusieron en marcha cinturones policiales en la frontera para impedir la salida de mexicanos. La circunstancia económica nacional y la incapacidad del gobierno para detener el flujo de migrantes,

llevó entonces al gobierno a aceptar las propuestas estadounidenses para lograr un acuerdo laboral que funcionó hasta 1964. Por cuestiones internas en Estados Unidos, tanto políticas como económicas, ese país denunció el acuerdo y nunca más quiso suscribir otro, como fue el deseo de México desde entonces. El cambio de la vergüenza a la conveniencia quedó entonces inscrito en la política gubernamental y desde entonces la política migratoria en la política exterior del país se cifró en ofrecer apoyo a los mexicanos en Estados Unidos a través de la red consular mexicana que con el paso del tiempo se convirtió en la más grande del mundo.

En 1989 el gobierno de Carlos Salinas de Gortari vio en la migración mexicana las ventajas que sólo el pragmatismo podía ver; un grupo de varios millones de nacionales en medio de la potencia mundial con una capacidad enorme tanto en el terreno político como en el económico. En el primero, como factor de presión contra el capitolio y el ejecutivo estadounidenses, en el segundo, como generador y transmisor de riqueza vía las remesas. Un elemento adicional era el efecto político que aquel grupo de emigrados podría generar en los mexicanos de este lado del Río Bravo. ¿Quién no apoyaría una estrategia gubernamental a favor de nuestros migrantes en Estados Unidos? ¿Quién no apoyaría la defensa de la dignidad nacional de los mexicanos allende las fronteras?

Hasta antes de la década de los años ochenta, el gobierno mexicano suponía que los trabajadores del país en Estados Unidos buscarían regresar para reunirse con su familia y morir en su tierra. A finales de esos años, influido por los efectos de las políticas antiinmigración puestas en marcha por Washington como la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) aprobada el 6 de noviembre de 1986 y dado el creciente flujo de la migración, el gobierno de México aceptó que los mexicanos en Estados Unidos ya no regresarían, por tanto, había que garantizar facilidades para que no perdieran sus vínculos identitarios y familiares con su tierra natal. El 6 de abril de 1989, a

propuesta de líderes de organizaciones sociales, empresariales, políticas y religiosas de la comunidad mexicana y mexicano-americana residentes en los Estados Unidos, el gobierno expidió un acuerdo por el que se instrumentaron acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, así como facilidades de documentación migratoria para el turismo y la seguridad en los bienes y personas que transitaran por las carreteras de México. Es el “Programa paisano” que se ha mantenido hasta la actualidad.

El “Programa paisano” adquirió mayor importancia con la iniciativa “Nación mexicana”, que en términos generales buscó:

dignificar el trabajo de los mexicanos en el extranjero; ofrecer un trato justo, orientación adecuada y respeto a los derechos humanos y bienes patrimoniales del connacional en su retorno temporal a México; y, reconocer la importancia de afianzar los vínculos culturales y nexos sociales y económicos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en EUA y Canadá.¹

Desde el 2000, se ha dado continuidad a esa política y se hizo permanente, a diferencia del pasado que sólo se aplicaba en periodos vacacionales.

El “Programa paisano” estuvo acompañado del “Programa de las comunidades en el exterior” que también se creó en 1989 para apoyar a los mexicanos en sus derechos. Se aprobó también una ley en aquel mismo año, por la que los ciudadanos mexicanos no perderían su nacionalidad cuando se naturalizaran en terceros países.² En diciembre de 2000 se creó la Oficina de Mexicanos en el Extranjero, dependiente directamente de la Oficina de la Presidencia. Tres años después, fue

¹ Instituto Nacional de Migración, Programa Paisano, en www.paisano.gob.mx.

² Manuel García y Griego, “La política exterior de México y la emigración”, en Ana Covarrubias [coord.], *Temas de Política Exterior*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 2008, pp. 271-303.

sustituida por el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y por el Consejo Consultivo de dicho instituto.³ El Consejo Consultivo se conformó por 101 representantes de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Estos tres órganos, sumados al Programa Paisano, componen una estrategia integral para atender y promover los derechos de los migrantes mexicanos. Algunos de los logros son la participación de los mexicanos en el exterior en las elecciones presidenciales de México a partir de 2006.

Un tercer elemento de la política gubernamental frente a sus millones de nacionales en Estados Unidos fue el “Programa 2x1”, que se creó también a finales de los años ochenta. Este programa incluyó a los gobiernos municipales y al gobierno estatal en la realización de programas de desarrollo local junto con comunidades de emigrantes de Guerrero, inicialmente, mientras que Zacatecas siguió su ejemplo en 1992. El programa se convirtió en una iniciativa federal en 2002, momento en que oficialmente se llamó “Programa 3X1 para migrantes”. El objetivo de este programa es aprovechar y estimular el envío de las remesas para realizar proyectos de desarrollo local que incluyen infraestructura, instalaciones básicas (por ejemplo, clínicas de salud), carreteras, instalaciones de atención, instalaciones culturales, sistemas de alcantarillado, embellecimiento, con un enfoque más reciente en actividades generadoras de ingresos. “En septiembre de 2006 el programa estaba funcionando en 26 estados de 31 y en 373 municipios de dichos esta-

³ “El objeto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior será 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, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior”. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en <http://www.ime.gob.mx>.

dos. El número de asociaciones de migrantes implicadas era de 2 300 en septiembre de 2006, ubicadas en 35 estados distintos de EE UU.⁴

Un cuarto elemento de la política mexicana hacia la migración, fue la creación en 1990 del Grupo Beta de protección a Migrantes (cuerpo de oficiales del Instituto Nacional de Migración), cuyo objetivo es:

salvar la vida de los migrantes en peligro en las zonas de riesgo (de cruce indocumentado hacia Estados Unidos). En 1994 se formó el “Grupo Beta Nogales” y en 1995 dos Grupos más: uno en Tecate y el segundo en Matamoros. Actualmente, son 16 Grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país. Después de 20 años de existencia.⁵

La política ejercida por el gobierno mexicano hacia sus nacionales en Estados Unidos o en tránsito hacia ese país, ha sido también una respuesta a los innumerables abusos que empresarios, sociedad y autoridades de aquel país han cometido en contra de la migración mexicana a pesar del cúmulo de esquemas de diálogo y cooperación en la materia que ambos países han establecido prácticamente desde 1942 con la Convención Consular Estados Unidos-México suscrita el 12 de agosto de aquel año. A la fecha, los acuerdos y grupos intergubernamentales contemplan las Reuniones interparlamentarias (1961), la Comisión binacional (1981), el Grupo de trabajo sobre migración y asuntos consulares (1994), el Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos (7 de mayo de 1996) y el Memorando de entendimiento sobre protección consular y Derechos Humanos (mayo de 1997), así como el Plan de acción para la

⁴ Alina Rocha Menocal, *Programa 3x1 para Migrantes*, Oficina de Coordinación de EUROsocial-FIIAPP y Overseas Development Institute (ODI), México, 2007, pp. 1-7.

⁵ Instituto Nacional de Migración, *Grupo Beta de Protección a Migrantes*, en www.inm.gob.mx.

cooperación sobre seguridad fronteriza México-Estados Unidos (junio de 2001) y el Plan de acción de la alianza para la frontera México-Estados Unidos (noviembre de 2001).⁶ El tema ha sido una constante fuente de tensiones en la relación bilateral, en tanto que los intereses disímiles de ambos países se contravienen por un fenómeno que en realidad escapa al ámbito estrictamente bilateral cuyas connotaciones son más bien de escala global.

Por otro lado, la migración Centroamericana y en realidad del Caribe y Sudamérica se ha incrementado con el paso de los años. Desde luego, la bonanza económica, industrial y agrícola de Estados Unidos también fue fuente de fuertes atracciones de la migración continental hacia el país del norte desde el siglo XIX. México se convirtió desde entonces en país de tránsito de esa migración. Las condiciones de América Latina y el Caribe, como su escasa economía y grados de desarrollo, sumado a fuertes conflictos internos que derivaron en guerras internas y en gobiernos dictatoriales, aumentaron los flujos migratorios. Esas corrientes migratorias se combinaron con una escasa atención de México en su frontera sur, incluso, hasta inicios del siglo XXI se carecía de vigilancia en más del 90% de los casi 1 200 kilómetros cuadrados que comprende la zona fronteriza entre México, Guatemala y Belice.⁷

En la actualidad, existen cerca de 200 cruces fronterizos irregulares por donde transitan armas, autos, maderas preciosas, ganado, productos agropecuarios, drogas, explotación sexual y trata de personas, entre otros fenómenos. La poca atención que el gobierno de México había prestado históricamente a su frontera sur, motivó no sólo un alto número de cruces indo-

⁶ Gabriela Alexis Mejía Esquivel y Nancy Viridiana González Ibarra, *La protección consular en el Estado de Arizona: programa piloto de repatriación voluntaria al interior (12 de julio-30 de septiembre de 2004)*, 2006 (Tesis para obtener el título de licenciatura, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM), México, pp. 38-46.

⁷ Luis Alegre, "Cruzan la frontera sur como una coladera", en *Reforma*, México, 6 de noviembre, 2001.

cumentados sino además una cadena de corrupción de las autoridades mexicanas y el establecimiento de bandas delin cuenciales que ocuparon el lugar que correspondía al Estado mexicano. De tal manera que los abusos sufridos por los migrantes en territorio nacional provocaron serias reclamaciones por parte de los gobiernos de la región, principalmente de los centroamericanos. Hasta últimas fechas, los migrantes centroamericanos, caribeños y sudamericanos en su paso por México han sido víctimas de asesinato lo cual ha mantenido a México como un lugar de escasa seguridad para los transmigrantes.

A pesar de las iniciativas que México y los países centroamericanos han definido para proteger los derechos humanos de los transmigrantes, como la Conferencia Regional sobre Migración o Proceso de Puebla (CRM), creado en 1996 en el marco de la II Reunión del Mecanismo de Tuxtla (mecanismo de cooperación, concertación y diálogo político México-Centroamérica),⁸ el Grupo Regional de Consulta sobre Migración (1996), la Red de Funcionarios de Enlace para el Combate a la Trata y al Tráfico Ilícito y la Red de Funcionarios de Enlace de Protección Consular (1996), lo cierto es que la violación a los derechos humanos de los migrantes en territorio mexicano no se ha detenido, ni tampoco el crecimiento de los cruces fronterizos, indocumentados o documentados.

A inicios del siglo XXI, el gobierno de México propuso a sus pares centroamericanos y a República Dominicana el Plan Puebla-Panamá, un esquema de cooperación que incluyó, en-

⁸ En la actualidad, los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Junto a los Países Miembros, la CRM incluye también países que tienen estatus de observadores, los cuales son: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. Ellos participan en las discusiones abiertas de la Reunión de Viceministros, pero no intervienen en los puntos de agenda, en los procesos de toma de decisiones, ni en la elaboración de documentos que contengan recomendaciones o compromisos, a menos que cuenten con previa autorización de la Presidencia Pro-Témportore (PPT), en www.crmsv.org.

tre otras acciones, nuevas políticas de apoyo a los migrantes de la región por parte de México. Dicho Plan se transformó en el Proyecto Mesoamericano que incluyó a Colombia, aunque sin resultados concretos en sus objetivos. Fenómenos como el narcotráfico y los problemas de la seguridad en la región, llevaron a los países de México y Centroamérica a establecer nuevos mecanismos de cooperación para enfrentar esa problemática así como para detener la trata de personas y los abusos a manos de las bandas delincuenciales. En estos esquemas se inscriben el Plan Mérida y el Diálogo Centroamérica-México (2007). En mayo de 2011, como respuesta de México a la defensa de los derechos humanos de los transmigrantes, se puso en marcha una nueva Ley Migratoria.

A pesar de estas acciones, lo cierto es que resulta urgente que se combata la corrupción en las corporaciones mexicanas y centroamericanas para acabar con la lamentable situación que padece la migración de tránsito por el territorio mexicano y de esa manera disminuir el cúmulo de conflictos bilaterales y regionales que provoca el fenómeno migratorio entre México y los países de la región. En los últimos años, la urgencia migratoria entre México y Centroamérica incluye de manera particular un enfoque más de seguridad nacional que de otra índole a fin de atacar las bandas delincuenciales, tratando de hacer coincidir discursivamente a los narcotraficantes con el paso de migrantes, cuando en realidad se trata de dos fenómenos distintos aunque no por ello necesariamente independientes.

Desde una perspectiva humanitaria, es necesario darle un rostro humano a la migración y dejar de percibirla sólo como un factor de producción, como generador de riqueza o como un instrumento del narcotráfico. Ello implica que se modifiquen las constituciones para adecuarlas a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. México lo ha hecho, incluso se puede ejemplificar a partir de la reciente ley de migración promulgada el 25 de mayo de 2011 por el

gobierno federal destinada a proteger los derechos humanos de los migrantes sin importar su condición migratoria.⁹

Entonces estamos frente a un tema, el de los derechos humanos, que tiene un carácter global con repercusiones transnacionales. Aquí el concepto de soberanía no se cuestiona, ni tampoco el principio del derecho internacional de la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Más al contrario, no respetar los derechos civiles conlleva fuertes condenas de la comunidad internacional y hasta intervenciones militares, amparadas en el Derecho Humanitario Internacional que justifica el derecho a la intervención.

Sin embargo, el mismo derecho internacional (por ejemplo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963) establece que cada Estado deberá velar por los intereses de sus nacionales en terceros países respetando el marco legal del país receptor. Y aquí hablamos de una discusión mundial no acabada y sí de muy larga data: ¿Qué pasa cuando el derecho del país expulsor se enfrenta con el derecho del país receptor? Es un debate que se da entre el Norte y el Sur, pero también en las relaciones Sur-Sur. México, como otros países, se enfrenta a esta problemática de manera cotidiana en sus relaciones político-diplomáticas con el Norte y con el Sur.

No cabe duda que la nueva Ley de Migración atiende el reclamo histórico de los gobiernos de Centroamérica y a últimas fechas de los de Sudamérica, porque México garantizara los derechos de sus migrantes en su paso hacia Estados Unidos. Distintas organizaciones no gubernamentales han destacado que la nueva legislación es un paso en la dirección correcta, pero que por sí sola no garantizará la seguridad ni los derechos de los migrantes hasta que no haya un acatamiento de la misma por parte de los agentes gubernamentales.¹⁰ Es cier-

⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de mayo, 2011.

¹⁰ Fernanda López Treviño, "Presidente Calderón promulgó nueva ley de migración para México", en *Síntesis. El Canal de la Frontera*, México, 24 de mayo, 2011, en <http://sintesisiv.info/v2>. Consultado el 6 de agosto, 2011.

to, la corrupción debe ser combatida para que la Ley de Migración alcance sus objetivos que también son estratégicos para México.

La Ley de Migración, entre otras cosas, puede ser vista como resultado de la presión latinoamericana gubernamental y no gubernamental, específicamente centroamericana, sobre el gobierno de México ante las masacres de migrantes que se han registrado en los últimos tiempos en territorio nacional. No obstante, toda política tiene su contrapartida. A la vez que se puso en marcha la nueva legislación en materia migratoria, se amplió la red escalonada de estaciones de control migratorio que México tiene en todo el territorio nacional para detener, retornar (expulsar) y desestimar la migración internacional indocumentada en el país.

En este sentido, también hace falta dejar en claro que si bien los migrantes pueden ser utilizados como transporte de drogas y que las rutas que utilizan pueden ser un paso para terroristas, lo cierto es que las llamadas “mulas” transportan reducidas cantidades de drogas que de ninguna manera representan el grueso del tráfico ilícito de drogas y que incluso los narcotraficantes tienen sus propias rutas de acceso al mercado estadounidense. Además, hasta ahora no se ha comprobado que hayan ingresado terroristas por las vías de los migrantes, salvo el caso del terrorista cubano-estadounidense Luis Posada Carriles que aparentemente ingreso a Estados Unidos por la frontera norte de México, no para atentar contra la seguridad del país del norte sino para buscar la protección de aquel país. Así, la migración latinoamericana de tránsito por México no representa una amenaza a la Seguridad Nacional ni de México ni de Estados Unidos. Hasta ahora no se conoce que centroamericanos o sudamericanos tengan establecidas en México organizaciones delictivas para el tráfico ilícito de personas hacia Estados Unidos, como sí se dio por ejemplo, entre el 2005 y el 2008, en el caso de una red de cubano-americanos de la

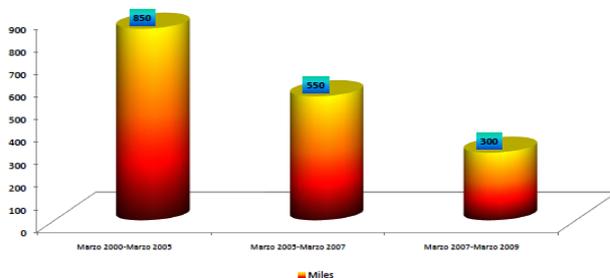
Fundación Nacional Cubano-Americana. El fenómeno se destestimó con el Memorando de Entendimiento para garantizar el flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre México y Cuba, suscrito en octubre de 2008. El caso cubano se convirtió en un tema de Seguridad Nacional porque además de implicar acciones delictivas en territorio nacional por sujetos de un tercer país, México estaba siendo involucrado en el diferendo entre Cuba y Estados Unidos.

La compaginación de derechos internos y el derecho internacional a partir de valores universales podría ser un buen inicio hacia el camino de una legislación mundial sobre el fenómeno migratorio. Sin embargo, mientras México modifica su Ley Migratoria, siete estados de la Unión Americana han aprobado legislaciones, aún sin entrar en vigor, que atentan contra los derechos básicos humanos de los migrantes latinoamericanos y mexicanos en aquel país. De acuerdo con el Pew Hispanic Center, en 2010 había en Estados Unidos 50.5 millones de latinos que representaban el 16.3% de la población total de ese país. De ellos, el 63% o sea 31.5 millones son de origen mexicano.

El gobierno federal estadounidense ha realizado maniobras jurídicas y políticas para evitar que dichas leyes se aprueben bajo el argumento de usurpación de competencias, pero al mismo tiempo, ha incrementado los recursos federales para continuar con la construcción de la barda fronteriza y ha seguido militarizando la frontera con México con el propósito de detener la migración. El resultado de esas acciones ha llevado a que los migrantes cambien su ruta de acceso al país del norte, incrementando las muertes por deshidratación, ahogo o por asesinato y abandono de parte de los llamados “polleros”. Entre las 500 muertes anuales que se han llegado a registrar también se cuentan los asesinatos por violencia por parte de los agentes de la patrulla fronteriza estadounidense.

De acuerdo con el “Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI) 2011”, auspiciado por la OEA, la OCDE y la CEPAL,¹¹ “de un promedio de 850 000 inmigrantes no autorizados que entraron anualmente (a Estados Unidos) entre 2000 y 2005, las cifras han caído a aproximadamente 300 000 por año entre 2007 y 2009”. La reducción (-283%) en la búsqueda del sueño americano parece considerable. No obstante, si se hace un balance general entre los años 2003 al 2009, se tiene que aproximadamente 450 mil migrantes indocumentados ingresaron anualmente a Estados Unidos.

Promedio de entradas anuales de inmigrantes no autorizados a los Estados Unidos por período, 2000-2009



Fuente: Jeffrey S. Passel, *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*, Pew Hispanic Center, septiembre 2010.

La migración mexicana y latinoamericana ha sido considerada por un gran sector del gobierno y de la sociedad estadounidense como un problema de Seguridad Nacional por con-

¹¹ Organización de los Estados Americanos, *Migración internacional en las Américas: Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración 2011*, s/fecha de publicación. En http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI_2011.pdf.

tribuir a la crisis económica y financiera de Estados Unidos, por quitar fuentes de empleo a los locales y por ser transmisores de violencia, sobre todo asociada al narcotráfico y a los cárteles de la droga. Otros sectores, los más reducidos, han sostenido que los inmigrantes han coadyuvado históricamente a la construcción de la riqueza estadounidense. De tal manera que los empresarios, los sindicatos, los políticos, las asociaciones a favor y en contra de la migración, los gobiernos locales, etc., participan activamente en el debate sobre la actitud que el gobierno federal deberá seguir sobre los migrantes.¹² Por tanto, para el gobierno y la sociedad estadounidense, el fenómeno migratorio más que apreciarse desde una perspectiva humanitaria adquiere connotaciones políticas.

En ese sentido, el tema migratorio se ha convertido prácticamente desde los noventa y con más fuerza en el presente siglo como un elemento de política electorera en Estados Unidos. No obstante, se argumenta desde ese país, que está en su derecho legislar de acuerdo con sus intereses sobre el ingreso, permanencia o expulsión de los extranjeros. De esa manera, hace prevalecer su soberanía y, ante el reclamo de los países expulsores de mano de obra por el trato que se da a sus nacionales, privilegia el respeto al derecho internacional de la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

Hasta aquí quedan claras las contradicciones que a partir del derecho internacional se encuentran en el tema de la migración internacional y que de inmediato nos lleva a pensar en el valor diferenciado de la soberanía y del derecho internacional entre países desarrollados y países en desarrollo. Otra cosa que se puede establecer, es que el mismo derecho internacional promueve la diferencia de derechos entre el norte y

¹² Jesús Velasco Grajales, "Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza", en Humberto Garza Elizondo [ed.], *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México/Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 2010, pp. 137-195.

el sur (Convención de Viena sobre Relaciones Consulares). En realidad, como se sostiene, las visiones nacionales y no universales sobre el tema migratorio tienen connotaciones mucho más amplias de lo que se dice con insistencia. Se trata de los intereses particulares de las naciones expulsoras, de tránsito y receptoras, de los derechos de los migrantes del país de origen, de sus derechos en el país de destino o de sus derechos en el país de tránsito. También se trata de los derechos de los residentes en el país de origen, de destino o de tránsito.

América Latina y el Caribe es escenario de intensos procesos migratorios que han ido transformando las sociedades e incorporando nuevas características. En esta región cobran lugar todas las expresiones de la migración internacional contemporánea, desde la emigración de latinoamericanos y caribeños (rasgo más visible), hasta la inmigración, el retorno, la migración irregular, el desplazamiento forzado y la búsqueda de refugio, sumado al flujo de remesas, la migración calificada y la presencia de nutridas comunidades en el exterior. Un denominador en común en el debate migratorio regional y nacional es la adopción gradual de un enfoque de derechos, lo que distingue nitidamente a la región en el contexto mundial.¹³

El tema migratorio presenta entonces aristas que no pueden ser explicadas desde ese cúmulo de perspectivas tradicionales, nacionalistas, racionales y pragmáticas que siguen dominando el debate entre países expulsores y receptores. De acuerdo con distintos análisis y enfoques teórico-metodológicos,¹⁴ la migración internacional forma parte del proceso global del capitalismo, en tanto que otorga mano de obra a la nación desarrollada, mientras las remesas contribuyen con los ingresos de

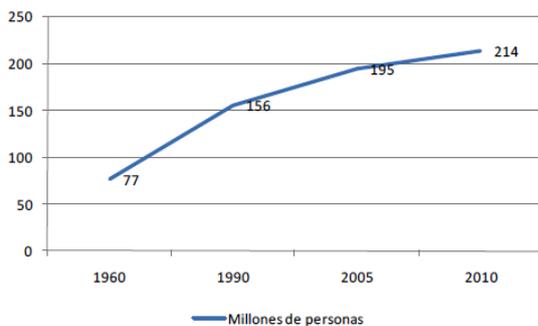
¹³ *Ibid.*

¹⁴ Roberto Herrera Carassou, "Causas de las migraciones en América Latina: tradición teórica y retos actuales", en Adalberto Santana [coord.], *Proyección Global de la Migración Latinoamericana*, México, CIALC-UNAM, 2008, pp. 35-59.

las familias y también permiten manejos financieros a los gobiernos para la obtención de préstamos internacionales.

Ese enfoque estructural, también señala que la migración representa una válvula de alivio ante la falta de empleo que presentan las economías subdesarrolladas como la mexicana, así como la garantía de contar con divisas que le permiten manejos financieros vitales para su gestión gubernamental.

Migrantes internacionales a nivel mundial, 1960-2010 (Millones)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, 2009, consultado en <http://hdr.undp.org/es/> (septiembre de 2010).

En ese sentido, resulta impostergable otorgar al fenómeno migratorio enfoques históricos, multi, inter y transdisciplinarios, desde percepciones globales, atendiendo a sus causas y efectos transnacionales. Resulta igualmente necesario reconocer la potencialidad que presenta la migración como un mecanismo que coadyuve tanto al continuo desarrollo de las sociedades receptoras como de las expulsoras. Es claro que el fenómeno migratorio no dejará de existir y de incrementarse, en la medida en que el sistema dependiente se siga reproduciendo.

De acuerdo con el “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010”, elaborado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),¹⁵ el número de migrantes internacionales pasó de 191 millones en 2005 a 214 millones en 2010 (un crecimiento del 11%), lo que representa el mayor número de migrantes en toda la historia de la humanidad (3% de la población mundial). Según la OIM, de continuar el mismo ritmo de crecimiento, el número de migrantes internacionales en todo el mundo podría alcanzar los 405 millones para el 2050. El citado informe señala también que el número de migrantes internos fue de 740 millones en 2009, con lo cual, el total de migrantes en todo el mundo se acercó el año pasado a los mil millones, número que se irá incrementando.

Dicho de otra manera, la oferta de mano de obra de las naciones en desarrollo contrarresta el descenso de la fuerza de trabajo que muestran las sociedades avanzadas y, al mismo tiempo, les garantiza la continuidad de la acumulación de la riqueza, prolongando de esa manera la perspectiva de seguir considerando a los migrantes como fuerza humana de trabajo que produce riqueza.

No obstante, va quedando claro que la gente no sólo migra por cuestiones económicas, políticas y sociales, sino que también influyen los sentimientos, la cultura y la historia en su toma de decisiones. Además, no sólo las condiciones nacionales, estatales y locales son consideradas en la decisión de migrar, sino también las circunstancias de los países receptores. En el caso de la migración entre Estados Unidos y México esto queda claro. Como ya se ha señalado, el fenómeno migratorio entre ambos países data desde la misma anexión de Texas a Estados Unidos, pues implicó una relación intensa y prolongada entre los mexicanos que quedaron en ambos lados de la nueva frontera. El proceso de industrialización,

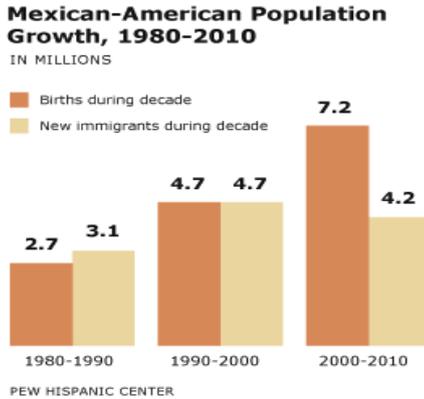
¹⁵ OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010, el Futuro de la Migración: creación de capacidades para el cambio. Resumen Ejecutivo*, OIM, en http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_summary_SP.pdf.

incluso agrícola, que experimentó Estados Unidos desde finales del siglo XIX y mediados del XX, fue un factor que impulsó la migración de mexicanos a ese país, tanto para construir y mantener el tendido de vías férreas como para sembrar y cosechar sus campos. Como se sabe, enganchadores estadounidenses, con mucha frecuencia, requerían ingentes gestiones para lograr mano de obra mexicana, arraigada culturalmente a su tierra a pesar de circunstancias precarias.

Ya desde finales del siglo XIX los enganchadores estadounidenses viajaban al centro y occidente de México, con el fin de reclutar trabajadores para las labores de construcción de los ferrocarriles, así como para las necesidades de la industria que se iniciaba en la región de Chicago y sus alrededores. Para 1909, por ejemplo, los mexicanos constituían 17 por ciento de la fuerza laboral dedicada al mantenimiento de las nueve líneas ferroviarias más importantes y diez por ciento de las cuadrillas de trabajadores en los estados del suroeste. Para 1916, los mexicanos habían pasado a formar un componente relativamente importante de la fuerza de trabajo en varias de las ciudades industriales del norte de Estados Unidos, aunque la concentración de mexicanos seguía siendo mayoritaria en el suroeste.¹⁶

Según el Centro Pew Hispanic, entre 2000 y 2010, la población de origen mexicano creció 7.2 millones como resultado de nacimientos en Estados Unidos y 4.2 millones a causa de la migración.

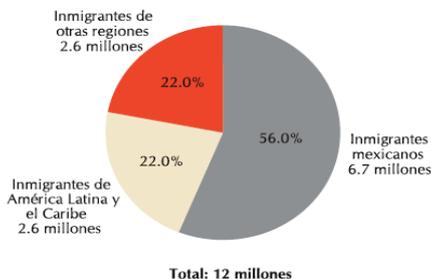
¹⁶ Gustavo Verduzco, *La migración mexicana a Estados Unidos. Estructuración de una selectividad histórica*, México, El Colegio de México/CONAPO, p. 14. En <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/01.pdf>.



Por su parte, el “Informe de ejecución del Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la población y el desarrollo 1994-2009”,¹⁷ destaca que 75% de los mexicanos que migraron al vecino país del norte en el quinquenio 1997-2002 lo hicieron de manera irregular. Como consecuencia del impacto acumulativo de los flujos indocumentados, el volumen de mexicanos en condición irregular en territorio estadounidense ascendió en el 2009 a casi siete millones de personas. La CONAPO por ejemplo, señala que mientras en 1995 el 52.4% de los cruces de mexicanos a EU se realizaba sin papeles, para el 2007 se incrementaron hasta el 81%. Destaca también el hecho que mientras en 2004 el 65.8% de los migrantes indocumentados mexicanos cruzaba la frontera sin ayuda, para 2007 se redujo al 39.5%, mientras que el resto lo hacía con la ayuda de las redes que los migrantes de distintas localidades mexicanas fueron estableciendo en sus lugares de destino y residencia.

¹⁷ Consejo Nacional de Población, *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*, México, septiembre, 2009, ver específicamente capítulo XI “Migración Internacional”, pp. 241-273. En <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/cipd15/Cap00.pdf>.

**Población inmigrante (de México y otras regiones)
en condición indocumentada residente en Estados Unidos,
2006**



Fuente: Pew Hispanic Center tabulations of augmented March 2006 *Current Population Survey*, adjusted for omission.

Hasta ahora, las redes sociales y comunitarias no han sido del todo atendidas y entendidas en profundidad, pues no sólo implican la creación de nuevos espacios sociales y temporales transnacionales, sino que arrojan nuevas consecuencias a esos mismos niveles y en varias direcciones.¹⁸ Las redes comunitarias establecen lazos y crean espacios sociales que rebasan las fronteras políticas estatales, ello ha derivado en cambios políticos gubernamentales, empujando al Estado a diseñar nuevas estrategias transnacionales como la doble nacionalidad, la doble ciudadanía, el voto en el extranjero y las campañas proelitistas más allá de las fronteras nacionales, así como la inclusión de los emigrados en los congresos y en diversas organizaciones gubernamentales en los distintos niveles de la administración pública nacional, estatal o municipal.

Estas transformaciones políticas se han dado a partir de modificaciones constitucionales que reflejan *de facto* una nueva

¹⁸ Luis Eduardo Guarnizo, "La nueva configuración de los estudios sobre migración", en Marcela Ibarra Mateos [coord.], *Migración y reconfiguración transnacional y flujos de población*, México, Universidad Iberoamericana-Puebla, 2007, pp. 23-49.

visión sobre el fenómeno migratorio y su incidencia integral, tanto en las políticas nacionales como en las internacionales. Pero aún más allá de eso, han puesto en calidad de urgencia una nueva Convención Internacional sobre las Relaciones Consulares, que necesariamente trastoque el derecho internacional y el mismo entramado institucional que rige las relaciones internacionales.

No cabe duda que los beneficios económicos se aprecian tanto para las naciones expulsoras como para las receptoras. No sólo están las remesas sino también las ganancias que, por ejemplo, obtienen las compañías telefónicas transnacionales al incrementarse las llamadas de larga distancia entre los migrantes y sus familias. También los diversos medios de transporte, las agencias de viajes y los sistemas financieros de los países desarrollados se han visto beneficiados con la migración.

Entender el carácter transnacional de las migraciones, rompe con los unilateralismos nacionalistas y complementa las explicaciones sistémico-estructurales, incorporando a su análisis otras variables para el entendimiento del fenómeno migratorio. En esa dirección, apuntan las necesidades explicativas sobre la estabilidad emocional, la nostalgia, la depresión, el amor y otros sentimientos que no sólo afectan a las personas que se van y a las que se quedan, sino también su entorno laboral y su cotidianidad. Incluso, pueden ser fuente importante de motivación para la migración y los retornos.

Por otro lado, esta visión transnacional del fenómeno migratorio permitirá develar los nuevos retos que podrían enfrentar los Estados en sus relaciones internacionales. La migración y los retornos llevan implícito las cosmovisiones de los agentes migrantes, de sus localidades pero también de sus nacionalidades, lo que políticamente favorece a los Estados receptores y expulsores. Incluso, por ejemplo, Estados Unidos permite que sus ciudadanos naturalizados puedan participar en la política de los países de origen si sus legislaciones lo aprueban. No obstante, cabría preguntarse ¿hasta cuándo las políticas trans-

nacionales de los Estados expulsores (voto en el extranjero, doble nacionalidad, doble ciudadanía y sobre todo las campañas políticas en los países receptores) serán permitidas por los países de llegada de la migración? ¿Hasta cuándo serán consideradas dichas políticas como contrarias a la seguridad nacional de los países receptores? Por ejemplo, es conocida la preocupación que en su momento causó al gobierno estadounidense la política cultural de identidad nacional desplegada por el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, o bien sobre el papel de los Grupos Beta en la frontera norte de México, que a decir de los funcionarios de Estados Unidos sólo alientan la migración en lugar de frenarla.

Por otro lado, el carácter transnacional de la migración también implica una mayor atención y quizá la necesidad de influir recíprocamente en las políticas migratorias tanto de los Estados expulsores, de tránsito o en los receptores, motivando con ello una reconceptualización de algunos principios del derecho internacional como el de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, o bien someter a reconsideración la concepción de la soberanía. Quizá, el llamado a estas necesidades deba recaer en los países desarrollados, pues son los que menos dispuestos han estado a ceder en sus derechos soberanos.

Como se aprecia, la concepción transnacional de las migraciones ofrece nuevas posibilidades para ampliar el conocimiento teórico sobre ese fenómeno, pero también para esklarer nuevas oportunidades a los gobiernos para una mejor gestión de los flujos migratorios. Al mismo tiempo, devela los nuevos retos internacionales de la migración que permitirá el rediseño de las políticas exteriores de los países involucrados en este fenómeno. Adicionalmente, permitirá una mayor comprensión en las tres direcciones de la migración: la expulsión, la recepción y el tránsito migratorio. De ahí que resulte indispensable seguir contribuyendo a la construcción del conoci-

miento sobre este fenómeno del que no escapa hoy prácticamente ningún país.

CONCLUSIÓN

La dinámica propia de la migración rebasa, y por mucho, las concepciones limitadas de los gobiernos involucrados y pone en evidencia la obsolescencia del derecho internacional. De hecho, parece urgente legislar ya de manera internacional sobre este fenómeno, antes de que se llegue a situaciones de serio enfrentamiento entre las naciones. Específicamente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 parece totalmente obsoleta en la actualidad.

Por ejemplo, en este momento, a partir de las leyes que diversos Estados de la Unión Americana están tratando de poner en marcha, se ha desconocido la matricular consular que expiden los consulados mexicanos en Estados Unidos. Además, parece que la presencia de migrantes mexicanos en el país del norte, además de no detenerse, se amplía a otros Estados en una proporción mayor a las medidas antimigrantes que se imponen. De tal manera, que la política doméstica de México se amplía en Estados Unidos a través de la movilidad de sus nacionales en aquel país y con ello se incrementa la capacidad de poder influir en la política interna estadounidense.

Es un hecho que este transnacionalismo también confronta los poderes nacionales. En el fondo, la problemática del fenómeno migratorio encierra la disputa entre los intereses, el poder y la seguridad nacional de los países. Es claro que mientras no se considere a la migración como un factor de cambio social y no se le reconozca su potencialidad para el desarrollo, las políticas migratorias de los países receptores y las políticas públicas de los países emisores seguirán obstaculizando el desenvolvimiento de las poblaciones migrantes y seguirán perpetuando

la dependencia económica, así como la visión mercantil del ser humano que migra y los recursos que obtiene.

De la misma manera, en tanto no se profundice en el conocimiento de los factores subjetivos y objetivos, tangibles e intangibles, materiales o simbólicos que intervienen en los individuos para tomar su decisión de migrar, se impedirá la definición de políticas públicas que favorezcan tanto a las comunidades migrantes como a la sociedad en su conjunto y al gobierno en turno.

A pesar de estas evidencias, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 perpetúa una falsa idea sobre la migración, al pretender detenerla en la medida en que el gobierno ofrezca mejores condiciones económicas a la sociedad, mayores ofertas de empleo y se asegure un constante ingreso de inversiones extranjeras. Ese planteamiento ignora que la migración mexicana responde no sólo a las condiciones económicas que ofrece Estados Unidos y a sus políticas migratorias, sino también desconoce el peso de la cultura de migrar que no sólo responde a cuestiones objetivas de la realidad de los potenciales migrantes sino también y quizá de manera mucho más importante de lo que hasta hoy se ha considerado a cuestiones subjetivo-emocionales. Esta misma lógica se observa en la política migratoria de México hacia los países centroamericanos, aún cuando en ambas direcciones (hacia Estados Unidos y hacia Centroamérica) se establezcan mecanismos y acuerdos que aparentemente buscan lograr una migración legal, segura y ordenada. Hay también una doble moralidad en el tratamiento del tema, no sólo de parte de los países receptores sino también de los expulsores, toda vez que el fenómeno migratorio tiene una amplia utilidad política para los gobiernos.

El problema migratorio trasciende así a un área que a la que a veces ponemos poca atención. Un problema derivado es que en principio, la discusión es aún más compleja porque los intereses de los países receptores, de tránsito o de destino son antagónicos, ¿Los intereses de quiénes van a triunfar?

¿Sobre qué bases debemos entender la soberanía en el siglo XXI de cara, tanto no sólo al problema migratorio, sino también de cara a los otros temas de carácter transnacional como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas, la inseguridad en su conjunto? ¿De qué manera se debe reconceptualizar el Derecho Internacional y específicamente el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados?

Parece ser que el propósito de seguir perpetuando la visión soberana sobre el fenómeno migratorio, particularmente desde los países receptores, radica en no dar paso a la liberación y movilidad internacional de la mano de obra, algo que en el influjo del libre mercado no se ha querido mover. Antes de abrir ese debate que legalice la movilidad del factor trabajo, se evoca la “peligrosidad” de la migración al asociarla precisamente con aquellas temáticas en las que sí se ha transnacionalizado su lucha como el enfrentamiento contra el narco y todo lo demás que señalamos desde una concepción policial y militar.

Como vemos, el tema migratorio en la política exterior de México conlleva necesariamente a discusiones que sobrepasan este tema, para colocarlo al fin en un nivel de diplomacia regional y multilateral, aunque su origen está en la base de lo bilateral.