

Migración y políticas públicas en México

EFRÉN ARELLANO TREJO

El objetivo de este trabajo es identificar los principales impactos de la migración en nuestro país, así como describir las acciones y los programas del gobierno federal dirigidos a la atención de los mexicanos migrantes. Para alcanzar su propósito, este documento se compone de cuatro secciones. En la primera se exponen los factores que han otorgado tanta importancia a la migración a nivel internacional; en la segunda se describe el caso de México; la tercera sección es un recuento de las principales políticas mexicanas en la materia; la cuarta es un breve ejercicio prospectivo que identifica las prioridades de la agenda legislativa en esta materia.

Tendencias internacionales

En la actualidad la migración es un elemento crucial para la economía del mundo. Recientemente, el Banco Mundial afirmó que los beneficios de la migración internacional superan los esperados de la liberalización del comercio, especialmente para los países en desarrollo.¹ ¿Cuáles son los factores que explican el crecimiento y la importancia adquirida por la migración? En primer lugar, el hecho de que las economías avanzadas cada vez demandan un número mayor de trabajadores poco calificados que no está siendo cubierto por los trabajadores nativos. Incluso las economías más dinámicas de los países menos desarrollados también están requiriendo, por primera vez, este tipo de trabajadores. En contraparte, en los países de ingresos medianos y bajos (entre los que se encuentra México) no se están generando los empleos que cada año exige el crecimiento de su población en edad laboral.

A lo anterior hay que agregar una demanda también creciente de trabajadores calificados. Esta última necesidad surgió por la transformación de las cadenas de producción, la reestructuración de las empresas multinacionales y la ampliación de la economía basada en el conocimiento.

El carácter regulador de la migración seguirá siendo vital en las décadas siguientes. Existen tres grandes tendencias que apuntan en esta dirección: la composición de la fuerza laboral demográfica de los países del norte y del sur, los niveles de educación que están alcanzando los países desarrollados y la participación de las mujeres en ambos tipos de sociedades. Por lo que se refiere al primero de estos factores, de acuerdo con cifras dadas a conocer por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países desa-

¹ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, 18 de mayo de 2006, disponible en www.un.org/cyberschoolbus/ (fecha de consulta: febrero de 2007).

rollados hoy cuentan con 142 posibles nuevos trabajadores (personas de entre 20 y 24 años de edad) por cada 100 trabajadores a punto de jubilarse (personas de edades entre los 60 y los 64 años), pero en sólo 10 años, esta relación disminuirá a 87 jóvenes por cada 100 personas en edad de jubilarse, lo cual hace prever un déficit de jóvenes en edad de trabajar. En contraste, los países en desarrollo tienen hoy 342 jóvenes por cada 100 personas de entre 60 y 64 años de edad; este exceso, pese a que está disminuyendo, continuará durante las próximas décadas.²

Por otra parte, la cobertura de la educación superior en los países desarrollados (donde ya alcanza 56%) y su rápido crecimiento en las economías en desarrollo más dinámicas, también presionará por una mayor demanda de trabajadores migrantes no calificados. Lo anterior debido a que la población activa de esos países, además de su bajo o nulo crecimiento, tendrá entonces un nivel educativo muy superior al de ahora, por lo que no estará dispuesta a realizar trabajos de gran esfuerzo físico y baja remuneración. Hoy en día —según datos de la ONU— muchos trabajos en los sectores de la agricultura, la construcción y el ocio (hoteles, restaurantes, etcétera) no atraen a los trabajadores nativos de los países desarrollados, por lo que la mayoría de estos sectores están pros-

perando gracias en gran parte a la mano de obra migrante.³

Por lo que respecta al papel de las mujeres, en las economías avanzadas y de salarios altos ellas están teniendo una participación más amplia en el mercado laboral, por lo cual tienen menos tiempo y disposición para realizar el trabajo no remunerado. Nuevamente, este factor alienta una mayor presencia de trabajadores migrantes, en este caso de mujeres dedicadas al trabajo doméstico o al cuidado de niños y ancianos.

Aunque se ha argumentado que los trabajadores migrantes desplazan la mano de obra nativa, según el informe ya citado del secretario general de la ONU, las investigaciones empíricas demuestran que si bien los migrantes pueden provocar cierta reducción de los salarios o un aumento del desempleo entre los trabajadores nativos poco calificados y los migrantes anteriores, estos efectos son ínfimos y menores que los efectos positivos que tiene la migración para el fomento de una demanda adicional de bienes y servicios y, por tanto, del crecimiento económico.⁴

Desde hace varios años la ONU ha subrayado que la migración ordenada puede ser benéfica, tanto para los países emisores como para los receptores.⁵ Sin embargo, debido principalmente a

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ ONU, Informe de la Conferencia Internacional so-

² *Idem.*

las condiciones de ilegalidad en las que ocurre gran parte de este tránsito, en la práctica la migración tiene también efectos negativos, como la pérdida de recursos humanos para los países emisores, vulnerabilidad y violación a los derechos humanos de sus trabajadores, redes de delincuentes dedicados a la trata de personas, así como tensiones políticas y económicas.⁶

Entre los efectos positivos se encuentra –como ya se explicó en los párrafos anteriores– el papel desempeñado por la mayoría de los migrantes en las economías de los países receptores; en tanto, para los países emisores la migración contribuye a reducir el desempleo y el subempleo, facilita la transferencia de conocimientos prácticos y, de manera destacada, genera una gran cantidad de recursos provenientes de las remesas que envían los emigrantes a sus familias y comunidades de origen.

Este último aspecto es uno de los temas centrales en el análisis de la migración. En muchos países las remesas han llegado a constituir una parte importante de sus ingresos por divisas y un complemento sustancial a su producto interno bruto. En el año 2004, los principales receptores de remesas fueron la India y China con poco más de 21 mil millones de dólares (mmd) cada uno, seguidos por México (18.1 mmd), Francia (12.7 mmd) y Filipinas (11.6 mmd). Para ese mismo año, las remesas representaron más del 20% del producto interno bruto en países como Tonga, Moldavia, Lesotho, Haití, Bosnia y Herzegovina y Jordania.⁷

En las últimas dos décadas se ha acelerado el ritmo de crecimiento de la migración. En el periodo 1990-2005, la población mundial de migrantes aumentó en 36 millones, para pasar de 155 a 191 millones, incluidos los refugiados. Esto significó un aumento en el ritmo de crecimiento para pasar de 1.4% durante el periodo 1990-1995, a 1.9 durante 2000-2004.

bre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, disponible en www.unfpa.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁶ ONU, *International Migration Report 2002*, Nueva York, 2002, disponible en www.un.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁷ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, op. cit., p. 58.

En 2005 el 75% de todos los migrantes se concentraban en tan sólo 28 países, dentro de estos últimos destaca Estados Unidos, el cual recibe a uno de cada cinco migrantes internacionales. En tanto, casi un tercio de los 191 millones de migrantes que existen se han trasladado de un país en desarrollo a otro también en desarrollo y otro tercio se ha trasladado de un país en desarrollo a uno desarrollado. Como lo señala el informe de la ONU, los migrantes “Sur a Sur” son casi tan numerosos como los “Sur a Norte”.⁸

También habría que destacar –como ya se adelantaba líneas arriba– la importancia que en los flujos migratorios han adquirido las mujeres y las personas con educación superior. Las mujeres representan casi la mitad del total mundial de migrantes y son más numerosas que los varones migrantes en los países desarrollados; por su parte, los migrantes con estudios superiores representan casi la mitad del aumento del número de migrantes internacionales a partir de 25 años de edad en los países de la OCDE durante los años noventa. En el año 2000, casi seis de cada diez migrantes con educación superior residentes en países de la OCDE procedían de países en desarrollo.⁹

La diáspora mexicana

En esta sección se podrá observar que la migración de mexicanos hacia Estados Unidos ilustra cabalmente los rasgos que caracterizan a este fenómeno global, en algunos casos de manera amplificada. Así, es posible observar que el número de mexicanos en el exterior creció 13 veces en los últimos 30 años. Como casi todo este éxodo se concentró en Estados Unidos, originó una de las comunidades binacionales más grandes del mundo contemporáneo. Se calcula que en esa nación viven 26.6 millones de personas de origen mexicano, que representan 65% de un total

⁸ *Idem*. De acuerdo con este informe, en 2005 el país con la mayor cantidad de inmigrantes fue Estados Unidos, con 38.4 millones, seguido por Rusia y Alemania, con 12.1 y 10.1 millones respectivamente; lo cual, ilustra la magnitud del fenómeno migratorio en la primera de estas naciones.

⁹ *Idem*.

de 40.5 millones de origen latino y alrededor de 26% de la población de México, estimada en 103 millones de habitantes.¹⁰

Actualmente, una de cada tres personas que viven en Estados Unidos y que nacieron fuera de ese país es mexicana. Es decir, de 34 millones de inmigrantes en aquella nación, aproximadamente 11 millones son mexicanos. De estos últimos, más de la mitad ingresó de forma indocumentada. La frontera entre ambas naciones es una de las más dinámicas en el mundo; se estima que cada año por ella se realizan más de 300 millones de cruces¹¹ y que unos 400 mil mexicanos deciden migrar a Estados Unidos y radicar ahí por un periodo indefinido.¹² En tanto, los migrantes temporales oscilan entre 800 mil y un millón al año.¹³

La diáspora mexicana se explica en gran medida por la búsqueda de empleos y de mejores ingresos. Su integración en el país del norte ha sido posible debido al carácter complementario de ambas economías: la mexicana no ha podido ofrecer el número de empleos y las remuneraciones que demanda el crecimiento de su población en edad laboral; en tanto, la economía estadounidense tiene una persistente demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios, así como una considerable superioridad salarial.

Para el caso de México, según Tomás Olvera, quien cita datos del IMSS, en el último sexenio se crearon cada año aproximadamente 150 mil empleos, cuando la demanda anual es de 1.2 millones de fuentes de trabajo nuevas (que son casi los jóvenes que ingresan al mercado laboral).¹⁴ Por

¹⁰ Mónica Vereza de Yturbe, "Migración y movilidad laboral en América del Norte", en Adriana Borjas y Mónica Bucio (coords.), *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 72. De acuerdo con estimaciones de la ONU.

¹¹ Tomás Olvera, "Las remesas familiares: la gota que se volvió río", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 2006, disponible en www.ime.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹² Carlos González Gutiérrez, "Migrantes mexicanos: su impacto en la economía de Estados Unidos", en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 32.

¹³ Margarita Favala Gavia y Raúl Delgado Wise (coords.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Cámara de Diputados/UNAM/Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México, 2004, p. 5.

¹⁴ Olvera, "Las remesas familiares...", *op. cit.*

su parte, Raúl Delgado estima que entre 2000 y 2005 se perdieron alrededor de 900 mil puestos de trabajo en el campo, y casi 800 mil en la manufactura; además de que en el sector informal de la economía es el destino de 40% de la fuerza laboral mexicana.¹⁵

En el corto plazo, entre 2007 y 2015, por cuestiones demográficas, se prevé que Estados Unidos experimentará una desaceleración en el crecimiento de su mano de obra; en cambio, en México la población en edad laboral seguirá creciendo hasta 2010. De tal manera que, como lo han señalado algunos analistas, incluso aunque México alcance un crecimiento sostenido de 6%, "la curva demográfica y la integración de los mercados de trabajo es tal, que esta dinámica (de integración) tendrá que seguir".¹⁶

¿Cuáles son las características de los mexicanos migrantes? Son personas con una edad promedio de 34 años, con un nivel de escolaridad superior al promedio en su país de origen y con cifras muy bajas de desempleo en México antes de emigrar, como al instalarse en Estados Unidos. Es decir, los mexicanos que emigran no son los más pobres, sino aquellos que tienen la necesidad, pero también la capacidad para llevar a cabo dicha empresa.¹⁷

Las características de este flujo migratorio han cambiado en las últimas décadas. En los años sesenta era predominantemente circular, se trataba de jornaleros, adultos y jóvenes, que procedían de siete u ocho entidades federativas y que se internaban al país vecino para trabajar en la agricultura entre seis y ocho meses. Hoy en día el flujo migratorio es más complejo y heterogéneo. Al respecto, se pueden identificar las siguientes cuatro tendencias:

- a) Una presencia cada vez mayor de migrantes "nuevos" y la disminución de la migración circular (es decir, quienes regresan a casa y

¹⁵ Raúl Delgado Wise, versión estenográfica de su intervención, "Conferencia internacional migración y desarrollo: una perspectiva integral desde el sur", auspiciada por BBVA-Bancomer, México, 14 de febrero de 2007.

¹⁶ Gustavo Mohar Betancourt, "Tendencias y experiencias de trabajo en torno a la migración", en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷ *Idem.*

meses después vuelven a emigrar a buscar trabajo). De acuerdo con datos de Conapo, entre 1993 y 2003, la estancia promedio aumentó de 5.5 a 12.2 meses; en tanto, las personas que cruzan la frontera por primera vez incrementó su participación de 29 a 72% en ese mismo periodo.¹⁸ Esto obedece a las nuevas ocupaciones de los inmigrantes, que se ha ido encaminando al sector de servicios, al endurecimiento de la política antimigratoria de Estados Unidos y al surgimiento de grupos “cazamigrantes”. Todo ello hace más riesgoso el cruce constante de la frontera y más atractiva una estancia prolongada en Estados Unidos.

- b) Creciente diversificación de los puntos de origen de la migración. Esto significa que a las tradicionales entidades y municipios expulsores, se han sumado otras entidades, como Morelos, Puebla, Hidalgo, Estado de México y Distrito Federal.¹⁹ De acuerdo con lo señalado recientemente por Raúl Delgado, 99% de los municipios del país ya reportan migración hacia Estados Unidos.²⁰
- c) El incremento de los migrantes urbanos, procedentes principalmente de la zona metropolitana de la ciudad de México y de ciudades intermedias. Estas ciudades, además de recibir a los migrantes internos provenientes de las áreas rurales, están proveyendo de mano de obra al sector de servicios de Estados Unidos.
- d) Una mayor diversificación ocupacional y sectorial. Los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios, ni en su lugar de origen ni en el de destino. Cada día se encuentra un mayor número de mexicanos trabajando en actividades industriales y, sobre todo, en la provisión de servicios de las zonas urbanas.

Respecto a este último inciso vale la pena revisar los datos de la Gráfica 1. En ella se observa que la proporción de origen mexicano residente

¹⁸ Olvera, “Las remesas familiares...”, *op. cit.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Delgado, “Conferencia internacional migración...”, *op. cit.*

en Estados Unidos ocupada en el sector terciario de la economía ya era de 63% en el año 2000 y se incrementó a casi 70% en 2003. En contraste, el porcentaje de esta población dedicado al sector primario de la economía se redujo casi la mitad en ese mismo periodo.

Sin embargo, también hay que mencionar que muchos connacionales pierden la vida en su intento por cruzar la frontera. De acuerdo con información de la cancillería, en los últimos seis años fallecieron 2116 mexicanos, de los cuales 774 cuerpos no han sido identificados.²¹ A lo anterior se suma el clima de hostigamiento y discriminación en que viven muchos mexicanos residentes en Estados Unidos. A fines de enero, el director de operaciones de la Oficina de Control de Inmigración y Aduanas, Jim Hayes, informó de la detención de 761 inmigrantes en distintos puntos de California, de los cuales 450 ya habían sido expulsados. Esta cifra, según dijo el funcionario estadounidense, se suma a los 13 192 que ya habían sido deportados de Estados Unidos como parte de la operación “Devolver al remitente” iniciada a fines de mayo del 2006.²²

Impacto económico

Los migrantes mexicanos en Estados Unidos tienen hoy en día un gran impacto en las economías a ambos lados de la frontera. En ese país contribuyen con cerca de 635 mil millones de dólares, lo que constituye 5% del PIB en aquel país.²³ Además, de acuerdo con Gerardo Cárdenas, portavoz del gobernador de Illinois, los inmigrantes indocumentados aportan 7 mil millones de dólares anuales al sistema de pensiones de la seguridad social, y 1 500 millones anuales al sistema de *Medicare*—el seguro médico de los ancianos— sin percibir los beneficios de ninguno de los dos sistemas de seguros.²⁴

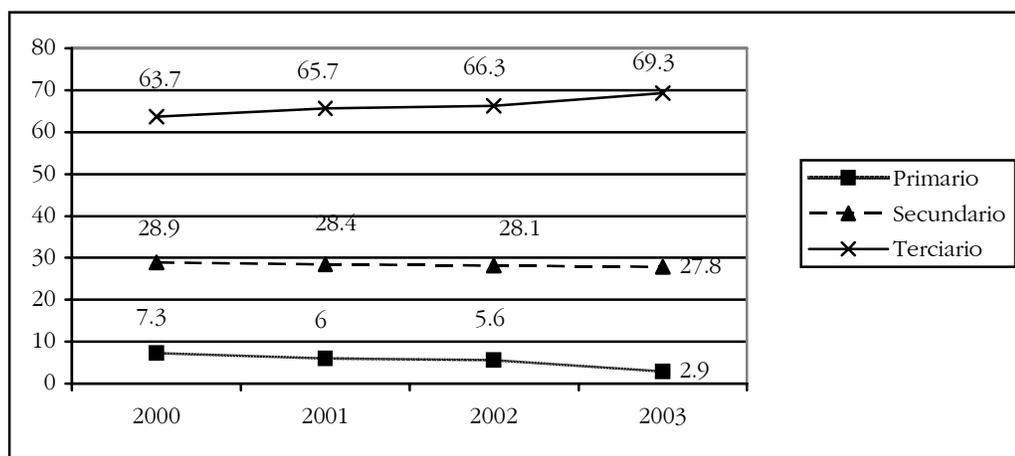
²¹ *El Universal*, “Sin identificar, 21 de 29 muertos en la frontera”, 6 de febrero de 2007, www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

²² *El Universal*, “Reviven las redadas de inmigrantes en California”, 25 de enero de 2007, www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: enero de 2007).

²³ Mohar, “Tendencias y experiencias de trabajo...”, *op. cit.*, p. 34.

²⁴ Efrén Arellano Trejo, “En búsqueda de la bina-

Gráfica 1
Población de origen mexicano de 15 años o más residente en Estados Unidos,
según sector de actividad



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, con base en *Bureau of Census, Current Population Survey*, de marzo de 2000, 2001, 2002 y 2003.

Los expertos y las autoridades estadounidenses reconocen que en muchos sectores de la economía las micro y pequeñas empresas son competitivas a nivel internacional debido al trabajo de millones de nuevos inmigrantes. Los migrantes han permitido a las grandes corporaciones en Estados Unidos adquirir fuerza de trabajo hasta un 9% de su costo en aquella nación.²⁵ Además, los bajos salarios que perciben ayuda a mantener la inflación bajo control, lo que beneficia a toda la economía en su conjunto.²⁶

Para la economía mexicana, la recepción de remesas ha crecido constantemente en los últimos años. Para evaluar este crecimiento, es necesario tomar en cuenta que a partir de 2000 el Banco de México incrementó y mejoró la cobertura estadística de las remesas familiares y que los intermediarios financieros también mejoraron sus registros; en 2002 Banxico emitió las reglas respectivas. Este proceso explica que entre 2002 y 2003 el monto de remesas haya pasado de 9 814 millones de dólares a 13 396, lo que

significó un crecimiento de 36%. En el bienio 2004-2005 se registró un crecimiento promedio de 22%, para ubicarse en el último de estos años en poco más de 20 mil millones de dólares. Para 2006 se observó una desaceleración de su crecimiento, para ubicarse en 15%, con un monto total de 23 050 millones de dólares.

De cualquier manera, en los últimos 15 años el porcentaje que representan las remesas respecto al producto interno bruto se ha triplicado. En 1990 era de 0.95%; el año pasado alcanzó la cifra de 2.7 (véase Gráfica 2).

Los montos alcanzado en 2006 representan una cifra muy elevada comparada con otros rubros de las cuentas externas de ese año: significaron casi el doble de los ingresos provenientes del turismo extranjero, 128% de la inversión extranjera directa, 116% del superávit de la balanza comercial petrolera y 95% del superávit del sector maquilador.²⁷

Estos recursos tienen un impacto diferenciado en las entidades del país. Al analizar el total de los montos recibidos, se puede observar que la mitad de las remesas de 2006 fue captada en seis entidades del país: Michoacán (2 472 millones de

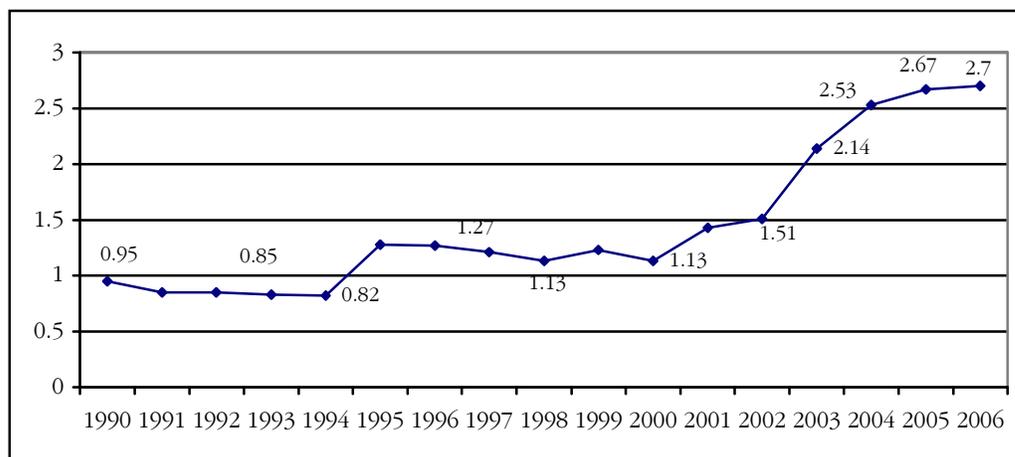
cionalidad: integración de mexicanos en Estados Unidos”, *Socioscopio*, nueva época, núm. 9, Cámara de Diputados, México, junio de 2006, p. 8; con datos de *National Immigration Forum*.

²⁵ Delgado, “Conferencia internacional migración...”, *op. cit.*

²⁶ John M. Broker, “Inmigrantes alteran economía laboral en Estados Unidos”, *The New York Times*, selección semanal de *Reforma*, 15 de abril de 2006, p. 5.

²⁷ Banco de México, *Las remesas familiares en México. Inversión de los recursos de migrantes: resultados de las alternativas vigentes*, febrero de 2007, p. 2, disponible en www.banxico.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

Gráfica 2
Porcentaje de las remesas respecto del PIB de México



Fuente: Banco de México, *Las remesas familiares en México*, 6 de diciembre de 2005, p. 7; y *Las remesas familiares en México. Inversión de los recursos de migrantes: resultados de las alternativas vigentes*, febrero de 2007, p. 2, disponibles en www.banxico.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

dólares), Guanajuato (2 055), Jalisco (1 993), Estado de México (1 926), Distrito Federal (1 551) y Veracruz (1 415). En cambio, al observar la importancia que estos recursos tienen en las economías locales, es posible identificar siete entidades para las cuales las remesas representaron más de 6% de su PIB: Michoacán (13.2), Zacatecas (9.5), Oaxaca (9.3), Guerrero (9.1), Hidalgo (7.7), Nayarit (7.2) y Guanajuato (6.7).²⁸

De acuerdo con el análisis ya citado del Banco de México, los estados del país en los cuales las remesas son más elevadas como porcentaje del PIB, son aquellos en los que el crecimiento de su población ha sido nulo o muy reducido. Esta tendencia puede estar hablando de la relación entre migración y despoblamiento. Al respecto, Raúl Delgado sostiene que una tercera parte de los municipios del país ya acusan despoblamiento.²⁹ En todo caso, como sucede a nivel internacional, las remesas tienen una mayor importancia en términos del PIB en las economías más pequeñas y menos diversificadas.³⁰

Sin embargo, el Banco de México también sostiene que las remesas mejoran el consumo y el ingreso de las familias que las reciben, disminu-

yen los niveles de pobreza, son invertidas en capital humano, salud e incluso en capital físico y han permitido a las familias acceder a mejores condiciones financieras e invertir en micronegocios.³¹

Como lo recuerda Rodolfo Tuirán, nuestro país recibió en el último lustro un monto acumulado de 88 mil millones de dólares (a precios de 2006) por este concepto.³² ¿Hasta cuando seguirá el país contando con estos ingresos? No existe un acuerdo al respecto. Por un lado, como ya se dijo líneas arriba, existe el carácter complementario de ambas economías. Por otra parte, en la medida en que el grueso de los migrantes refuerce su integración y vínculos con el país receptor, es posible que disminuya la frecuencia y los montos de remesas enviadas a México. Además, la aprobación de una reforma migratoria en Estados Unidos obligaría a los migrantes a reorientar sus recursos para lograr la legalización o trasladar a ese país a sus familiares cercanos. Según Rodolfo Tuirán, los migrantes podrían gastar por este concepto 10 mil millones de dólares y provocar una considerable reducción en el flujo de remesas familiares.³³

²⁸ *Ibid.*, p. 12.
²⁹ Delgado, "Conferencia internacional migración...", *op. cit.*
³⁰ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, *op. cit.*

³¹ Banco de México, *Las remesas familiares en México...*, *op. cit.*, p. 25.
³² Rodolfo Tuirán, "Las remesas familiares", *El Universal*, 5 de febrero de 2007, p. A17.
³³ *Idem.*

Políticas migratorias en México

La política del Estado mexicano en materia migratoria es posible dividirla en tres grandes etapas. La primera, que comprende de 1900 a 1940, se caracterizó por el predominio de una abierta oposición a la posibilidad de que los mexicanos abandonaran el país en búsqueda de trabajo; la segunda etapa, de 1940 a 1960 aproximadamente, se caracterizó por la vigencia que tuvo en esos años el programa de trabajadores temporales con Estados Unidos, llamado informalmente Programa Bracero; la tercera etapa, de los años setenta hasta nuestros días, se ha caracterizado por una paulatina aceptación por parte del gobierno federal de la migración permanente a gran escala y por un notable activismo a favor de alentar la identidad cultural de los migrantes, impulsar la formación y consolidación de las organizaciones de mexicanos en el exterior y, más recientemente, por tratar de canalizar recursos de dichas organizaciones y de sus miembros hacia proyectos de beneficio social en sus comunidades de origen.³⁴

En noviembre de 1986 se firmó en Estados Unidos la ley de Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), la cual condujo a la legalización de alrededor de 2.7 millones de inmigrantes indocumentados, en su mayoría mexicanos.³⁵ Esta iniciativa contribuyó a modificar el patrón migratorio vigente, intensificó la demanda de servicios consulares y ocasionó que muchos mexicanos recién legalizados, que anteriormente permanecían en la oscuridad, engrosaran las filas de los clubes de oriundos.³⁶

Este proceso de legalización coincidió con una creciente pluralidad política en el país. En 1988 el entonces candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, realizó una intensa actividad proselitista entre líderes y dirigentes de las organizaciones mexicanas-americanas. Una vez resuelta la contienda electoral, el presidente Carlos Salinas de

Gortari reinició un importante acercamiento con la diáspora mexicana y puso en marcha diversos programas aún vigentes en el actual gobierno federal.

En abril de 1989 entró en funcionamiento lo que más tarde se denominaría “Programa Paisano”, con el objetivo de

asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transita o salen de nuestro país, a través de la información y difusión sobre el cumplimiento de obligaciones y derechos, la protección de su integridad física y patrimonial, la sensibilización y capacitación de servidores públicos y sociedad, así como la atención y seguimiento de quejas y denuncias.³⁷

En 1990 se puso en marcha el Programa para las Comunidades de Mexicanos en el Exterior (PCME), con el cual el gobierno mexicano institucionalizó los contactos iniciados desde la década de 1970 con las organizaciones de sus emigrantes. Los consulados aumentaron su apoyo a las organizaciones ya existentes y fomentaron la creación de nuevas, utilizando para ello las visitas de los gobernadores y alcaldes de las ciudades natales.³⁸

Estos años también estarían marcados por una constante apertura de los mercados, que llevaría en 1994 a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A 13 años de distancia, este tratado ha producido, entre otras cosas, una fuerte interacción económica regional, un mayor dinamismo de la inversión extranjera, una creciente afluencia de empresarios, estudiantes y académicos, una mayor relación interparlamentaria e intergubernamental, así como un mejor entendimiento de la compleja relación entre México, Estados Unidos y Canadá.³⁹

Como es sabido, el TLCAN no incluyó disposiciones que permitan el libre tránsito de personas

³⁴ David R. Ayón, “La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, disponible en www.ime.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

³⁵ *Idem.*

³⁶ Ignacio Irazuzta y Guillermo Yrizar, “Gobernar la migración: consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior”, en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 201.

³⁷ Véase www.paisano.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007). El 6 de abril de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”.

³⁸ Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

³⁹ Vereza de Yturbe, “Migración y movilidad laboral...”, *op. cit.*, p. 48.

entre los países firmantes. Ello obedeció, principalmente, a las presiones del gobierno estadounidense y a que las autoridades mexicanas pospusieron sus pretensiones en el tema, debido a los temores de que este desacuerdo dificultara o impidiera la firma de dicho acuerdo comercial.⁴⁰

En 1997 se llevó a cabo una reforma legal que serviría para reforzar los vínculos con los ciudadanos expatriados. De acuerdo con el artículo 37 constitucional, vigente desde entonces, “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”, lo que se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos que consigan o tramiten otra nacionalidad no pierdan la mexicana.⁴¹

En el año 2000, el entonces presidente Vicente Fox creó la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior; en 2002 esta oficina y el PCME dieron origen a la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).⁴² Este andamiaje institucional significó, como lo señala David R. Ayón, que la política mexicana transitara “de apoyar la organización de clubes de paisanos y ligas deportivas a patrocinar la creación de una asamblea continental para la integración y la dirección estratégica del liderazgo migrante mexicano como un todo”.⁴³ En Los Ángeles, en 2002, fue creado el Consejo de Presidentes de Federaciones Mexicanas, hoy conocido como el Consejo de Federaciones Mexicanas en Norte América.⁴⁴

Por último, hay que mencionar que la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con el “Programa 3 x 1 para migrantes”, el cual tiene como objetivos impulsar las iniciativas en las que participen los migrantes, sus organizaciones y los tres órdenes de gobierno, a fin de llevar a cabo proyectos que mejoren las condiciones sociales en comunidades de alta migración y pobreza; fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen e

incluir el enfoque de equidad de género en los beneficios del programa.⁴⁵ Los proyectos son financiados mediante una mezcla de recursos, de los cuales 25% corresponden a la federación, 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos estatales y municipales. Estos recursos se canalizan hacia actividades como saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social.

Perspectivas para el trabajo legislativo

¿Cuál es la agenda que habrá de desarrollarse en materia de migración desde el poder legislativo? Al respecto, el diputado Edmundo Ramírez Martínez, secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, consideró que este tema debe abordarse con una visión global, en la cual se involucre en las prioridades de los países emisores, como México y Centroamérica, pero también las preocupaciones de Estados Unidos, como el principal país de destino.⁴⁶

Como estrategia principal, el diputado Ramírez Martínez considera que es necesario trabajar para lograr la gobernabilidad de las fronteras norte y sur de México, lo que significa combatir y eliminar el crimen organizado, las bandas de tráfico de personas y en forma paralela actualizar el tema migratorio en nuestra propia legislación. “No podemos ser candil de la calle y oscuridad en nuestra casa” –afirma el diputado– en referencia a la severidad de las leyes nacionales respecto a los inmigrantes en nuestro territorio:

[...] la Ley General de Población es muy severa –dice el Legislador– en su artículo 118 marca

⁴⁰ *Ibid.*, p. 49 y Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1997.

⁴² *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Poder Ejecutivo Federal, México, 16 de abril de 2003.

⁴³ Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

⁴⁴ Este Consejo cuenta con la página www.cofem.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁴⁵ Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005, disponible en www.sedesol.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁴⁶ Edmundo Ramírez Martínez, diputado integrante de la LX Legislatura, entrevista personal, Palacio Legislativo de San Lázaro, 13 de febrero de 2007.

hasta 10 años de cárcel a los reincidentes ilegales en nuestro país, lo cual le da una gran discrecionalidad a las autoridades mexicanas en detrimento de los derechos de nuestros compañeros centroamericanos. Particularmente el Instituto Nacional de Migración no tiene una regulación adecuada para ofrecer un trato digno.

En opinión del diputado Edmundo Ramírez, los derechos humanos de los centroamericanos que cruzan por nuestro territorio viven una grave crisis, considerando que cada año cerca de 300 mil personas atraviesan el país de manera clandestina y en condiciones de gran vulnerabilidad.

En la frontera norte existe un panorama similar. Cada año cerca de 430 mil mexicanos pagan 3 mil millones de dólares por los servicios de “polleros”. Estos son recursos destinados al mercado negro y en gran medida al tráfico de drogas.

Este es un tema que preocupa a Estados Unidos –explica el diputado Ramírez Martínez– tanto como a México le preocupan las leyes de nacionalidad estadounidense que discriminan a los habitantes del hemisferio occidental. Según esta legislación, los inmigrantes de otros continentes que lleguen a Estados Unidos y tengan hijos pueden optar por la nacionalidad estadounidense, lo cual beneficia a las personas provenientes de Asia, Europa, África u Oceanía.

Esto implica que los hispanos, que son mexicanos en su mayoría, sean tratados como gente de segunda clase –explica el diputado y expone un asunto emblemático:

[...] es el caso de Elvira Arellano, una connacional que estuvo desafiando una orden de deportación del gobierno de EU porque ella no quiso ser deportada y se refugió en una iglesia. Es madre de Saúl Arellano, un niño norteamericano, de madre mexicana nacido en Estados Unidos. Como este caso existen 4 millones de familias con niños norteamericanos nacidos en aquel país, con alguno de sus padres mexicanos indocumentados, que en este momento no tienen ninguna garantía y que están a punto de ser deportados.

Ramírez Martínez se refiere a los pasos más relevantes que componen la estrategia global que

propone: seguridad en las fronteras, como ya se señaló líneas arriba; legalización de las personas de origen mexicano nacidas en Estados Unidos y creación de programas de trabajadores estacionales. Con esta última acción el legislador señala que se lograría reencauzar los pagos a “coyotes” en compra de fianzas de entrada y seguros de vida, además de otorgarles a los trabajadores la posibilidad de retornar a sus comunidades y regresar a trabajar a Estados Unidos. Este programa alentaría los beneficios de la circularidad y, junto con proyectos de inversión en las comunidades, generaría la posibilidad de arraigar a la siguiente generación.

En opinión del diputado Edmundo Ramírez, es necesario establecer una mesa regional permanente, con congresistas de Centroamérica y Estados Unidos, a fin de abordar estos temas de manera global. Explica que con este propósito, él y otro grupo de diputados mexicanos sostuvieron diversas reuniones de trabajo con legisladores centroamericanos y del caribe, estadounidenses y con organizaciones de inmigrantes, del 6 al 11 de febrero de este año en Estados Unidos.

Durante el desarrollo de estas reuniones –explica el diputado José Jacques y Medina, también secretario de la Comisión de Población– los legisladores centroamericanos hicieron suyo un punto de acuerdo aprobado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en la cual se solicita al Congreso estadounidense suspender la deportación de Elvira Arellano y decretar una moratoria a las deportaciones masivas.⁴⁷

Otro de los objetivos de este viaje, explica Jacques y Medina, fue reagrupar fuerzas con las organizaciones de inmigrantes y con los 27 legisladores estadounidenses de origen hispano, a fin de abordar el tema de la migración desde una perspectiva global:

[...] nosotros ligamos el tema –explica el diputado Jacques– al asunto de la seguridad, que es el tema de Estados Unidos, y entonces les dijimos: para que haya seguridad en Estados Unidos, debe

⁴⁷ Junta de Coordinación Política, “Acuerdo en torno de la situación de una connacional que radica en Estados Unidos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2132, Cámara de Diputados, México, martes 14 de noviembre de 2006.

haber seguridad regional, y ésta depende de que haya seguridad económica y seguridad social, para que haya seguridad social tiene que haber justicia económica.⁴⁸

De acuerdo con Jacques y Medina, la existencia de justicia económica desataría un círculo virtuoso que generaría seguridad social y seguridad nacional para todos los países de la región. La piedra angular de su argumento es la defensa de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes en Estados Unidos:

[...] la migración es el factor social –explica el diputado Jacques– que nunca ha sido negociado. El mismo TLCAN no lo incluye, ni le da el derecho que tienen las mercancías, hay que observar en la frontera cómo pasa un ahuate o una manzana, van refrigerados, van protegidos y sin tanta dilación. Y hay que ver cómo pasan los seres humanos, van hacinados, a veces sin aire.

En este año se avizora un nuevo debate migratorio en Estados Unidos, el cual no estará exento de fricciones entre los propios funcionarios estadounidenses. El presidente de esa nación, George W. Bush, en su mensaje del pasado 23 de enero, demandó al Congreso una reforma migratoria integral que incluya la legalización de millones de indocumentados, “sin darles ventajas o amnistía” y afirmó que ni la duplicación del número de agentes de la patrulla fronteriza ni infraestructura como bardas o nuevas tecnologías podrán proteger al país “a menos que exista un plan de trabajo temporal y la legalización de inmigrantes indocumentados”.⁴⁹ Esta postura no significa que al mismo tiempo no se siga reforzando la protección de la frontera. Unos días más tarde, el propio presidente Bush anunció que en el presupuesto 2008 se pedirán recursos para contratar a 3 mil agentes

⁴⁸ José Jacques y Medina, diputado integrante de la LX Legislatura, entrevista personal, Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de febrero de 2007.

⁴⁹ *Milenio*, “Trabajadores temporales sí, amnistía no, favorece Bush”, 24 de enero de 2007, www.milenio.com.mx (fecha de consulta: enero de 2007). Dos semanas antes, la presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Nancy Pelosi, aseguró que respalda-

más de la patrulla fronteriza y un incremento de 317 millones de dólares para las operaciones de control migratorio.⁵⁰

Por su parte, el congresista demócrata Howard Berman, integrante de los comités de Relaciones Exteriores, de Migración y Judicial, dijo que existen las condiciones para intensificar el debate y concretar una reforma migratoria hacia agosto de 2007, lo cual, señaló, “puede provocar un endurecimiento de posiciones en el legislativo contra la migración ilegal”.⁵¹

Ante ello, el diputado Jacques explica que las organizaciones de migrantes se están preparando para lograr una gran movilización, que habrá de buscar

[...] derechos plenos, amnistía incondicional, respeto a los derechos adquiridos, igualdad en términos de derechos humanos y restablecimiento del derecho de tránsito, que es fundamental para regresarle la circularidad a la migración.

En opinión de este legislador, quien ha luchado por los derechos de los migrantes desde los años ochenta, las políticas actuales y las leyes vigentes son restrictivas, están dividiendo a las familias y son obsoletas. Pese a ello –dijo– son las leyes con las que se están juzgando a Elvira Arellano y a millones de compatriotas.

Uno de los puntos torales de la discusión –explica el diputado Jacques– serán los términos y plazos para la legalización de los trabajadores indocumentados. La legalización que se llevó a cabo en 1986, a través de la ley IRCA, duró un año en términos del proceso para lograr la residencia permanente. Después de cinco años de este tipo de residencia ya se podía aspirar a la ciudadanía.

rá la legalización de los inmigrantes y que trabajará para que se respeten sus derechos civiles y laborales; además, calificó como desafortunada la aprobación por parte del Congreso para la construcción de una valla fronteriza (*Reforma*, “Apoya Pelosi legalización de migrantes”, 8 de enero de 2007, www.reforma.com, fecha de consulta: enero de 2007).

⁵⁰ *Reforma*, “Prevé EU más gasto fronterizo”, 6 de febrero de 2007, www.reforma.com (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁵¹ *El Universal*, “Más dureza del capitolio contra indocumentados, alertan en EU”, 16 de febrero de 2007, www.el-universal.com.mx.

Hoy vemos –explica el diputado– que todos los planteamientos que se están haciendo son de 6 a 14 años, nada más para obtener la residencia permanente, así es que para ser ciudadanos estamos hablando de 14 o 15 años como mínimo. Es un periodo de espera muy largo, con altos costos, porque van a cobrar de mil a tres mil dólares por trámites, más las multas, que se convertirán en una mina de ingresos para los Estados Unidos.

De cara a las prioridades de la agenda legislativa, el diputado José Jacques y Medina coincide con el diputado Edmundo Ramírez, en el sentido de que es necesario “predicar con el ejemplo” y buscar un trato más digno para los migrantes en nuestro país y adecuar nuestra legislación en la materia.

“Nosotros somos más crueles con la migración que viene del sur”, afirma Jacques y Medina y relata que el propio James Sensenbrenner, el legislador que lanzó la iniciativa para criminalizar cualquier ayuda a los inmigrantes ilegales en Estados Unidos, ha afirmado que su país “lo único que quiere es que se aplique una ley como la de México en EU, no quiere ni más ni menos; todos dijeron ‘¡no, qué horror!’”. Es increíble –dice el diputado– que alguien como él te diga eso y que además sea cierto”.

Frente a ello, Jacques y Medina propone encontrar los mecanismos para declarar una moratoria a los inmigrantes en nuestro país y al mismo tiempo actualizar nuestra legislación, de manera transversal, a los principios y contenidos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.⁵²

Este proceso implica revisar y actualizar la Constitución, entre otros en su artículo 33, revisar la

⁵² Esta Convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 1 de julio de 2003 entró en vigor, gracias al depósito del vigésimo instrumento de ratificación realizado por Guatemala. México suscribió esta Convención el 22 de mayo de 1991, la ratificó el 8 de marzo de 1999 y posteriormente, el 10 de febrero de 2000, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. La lista actualizada de los países que la han ratificado puede consultarse en www.ohchr.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

Ley General de Población y toda la normatividad en la materia. Esta Convención, como lo explica el diputado José Jacques, atiende las necesidades surgidas de la globalización:

Una cosa que me explicó el embajador Antonio González de León, quien impulsó la Convención, es que uno de los logros de este instrumento fue haber incluido a los trabajadores migratorios y a sus familiares, con lo cual se creó un concepto extrafronteras de aplicación, porque involucra la defensa de las familias, sin meterse en la política interior de algún país. Se está defendiendo al familiar, por ejemplo al receptor de las remesas, mediante un reclamo en el exterior. Esto tiene que ver con la relación que existe entre la justicia económica y la seguridad nacional. ¿Qué pasa si despiden a trabajadores en una fábrica de Chicago?, pues alguien en Michoacán sufre. ¿Qué pasa si en Nueva York corren a 10 o 15 poblanos?, pues 15 familiares sufren en Puebla. Esa interrelación económica Estados Unidos no la quiere ver cuando no le conviene, mientras sufren los familiares no le interesa, cuando sufren sus empresas sí le interesa. Esas son las cuestiones que tenemos que revisar con base en esta Convención, que respeta y defiende todos esos derechos y que es el lenguaje que debemos introducir en nuestra legislación.⁵³

Como se podrá advertir, los diputados Edmundo Ramírez y José Jacques coinciden en la necesidad de impulsar una agenda legislativa que incluya una visión global e integral del problema y que inicie por revisar y actualizar el marco jurídico mexicano a las necesidades de los flujos migratorios actuales. Los pronunciamientos del presidente Felipe Calderón también apuntan en ese sentido. Entre otras cosas, si bien el mandatario ha señalado que la solución de fondo al problema de la migración es generar empleos donde la gente los demanda, también se ha pronunciado por la necesidad de reconocer el carácter complementario de las economías y, en función de ello, se manifestó en contra de “quienes pretenden dar un trato de delincuente a gente que es

⁵³ Jacques y Medina, entrevista personal, *op. cit.*

honesto y trabajadora, que busca darle mejor vida a sus hijos y, de paso, da mejor vida en los lugares a donde van a trabajar".⁵⁴

El presidente Calderón también señaló que la consolidación de la democracia demanda otorgar

[...] pleno reconocimiento y respeto a los derechos humanos de toda persona, no sólo abogar por la defensa de los derechos humanos de los mexicanos fuera de México, sino también por la defensa de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en nuestro país cualquiera que sea su condición.⁵⁵

Conclusiones

Los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, han reconocido que la migración no sólo es elemento indispensable en el carácter complementario de ambas economías, sino también que se ha traducido en importantes beneficios sociales, que superan los que se esperaban de la liberalización del comercio.

Sin embargo, para muchas regiones del mundo, la migración ha provocado efectos positivos y negativos, tanto para los países emisores como para los receptores. Para el caso de México, uno de los efectos positivos más evidentes es la cantidad de recursos que han ingresado al país, a través de las remesas que los trabajadores migrantes envían a sus familiares en sus comunidades de origen. Como se detalla en este trabajo, en los últimos 16 años el porcentaje que representan las remesas respecto al producto interno bruto se ha triplicado, al pasar de 0.95% en 1990 a 2.7% en 2006. La diáspora mexicana ha sido una válvula de escape para la economía local, que no está generando los empleos que cada año demanda el crecimiento de su población en edad laboral.

En contraparte, en muchos municipios del país la emigración está causando despoblamiento y

está creando comunidades habitadas predominantemente por ancianos, mujeres y niños.

Tal como ocurre en otros países que comparan estos fenómenos, México cambió su política en esta materia a partir de la década de 1970. Desde entonces ha multiplicado sus contactos con las organizaciones de mexicanos en el exterior y ha sido un factor decisivo para que dichas organizaciones se consoliden y amplíen, ha mejorado los trámites para el ingreso de los connacionales que regresan a visitar a sus familiares y ha generado instrumentos para alentar la inversión de beneficio social de las remesas.

Es posible coincidir en que el Estado mexicano ha puesto en práctica la mayoría de los instrumentos que se están utilizando en el mundo para generar efectos positivos de la migración. Sin embargo, también se advierten cuando menos dos grandes retos: ampliar los instrumentos para favorecer la migración temporal de trabajadores calificados, cuya demanda está creciendo en el mundo, y crear los mecanismos que le permitan al país una mejor negociación en materia migratoria con Estados Unidos.

En los próximos meses ocurrirá en aquella nación un nuevo debate para impulsar una reforma migratoria, que incluirá la legalización de millones de trabajadores hispanos, entre los cuales los mexicanos son la mayoría. Se prevé, como ocurrió en 2006, que a partir de diversas movilizaciones, se incluya en el debate el tema de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

Representantes del Poder Legislativo, cuyos testimonios fueron recogidos en este trabajo, coinciden en que el gobierno mexicano debe asumir en este tema una perspectiva global e integral. Global, en el sentido de que debe incluir las prioridades de todos los países involucrados, en América del Norte y América Central, e integral en el sentido de que debe atender los recursos humanos y materiales involucrados en las cadenas productivas transnacionales. Como señaló uno de los legisladores entrevistados, la seguridad nacional en la región depende de que haya justicia económica. Las declaraciones del presidente Felipe Calderón en este tema han sido coincidentes en términos generales.

⁵⁴ Presidente Felipe Calderón, discurso pronunciado durante la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos, 13 de diciembre de 2006, www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁵⁵ *Idem.*

Respecto a las prioridades del gobierno en la materia, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo coinciden en la necesidad de adecuar el marco jurídico mexicano a las condiciones que se demandan a Estados Unidos. Una tarea inmediata, que podría definir el rumbo de la agenda le-

gislativa, es adecuar todo el marco jurídico mexicano al lenguaje y los términos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, vigente desde 2003.