

# Capítulo I

---

## México ante la migración



# Migración internacional y políticas públicas

Francisco Alba

La migración internacional es en la actualidad una de las cuestiones más prominentes de la agenda mundial y, desde luego, de las agendas regionales y nacionales, debido a la escala, complejidad, heterogeneidad y multiplicidad de propósitos del fenómeno migratorio. La observación puede parecer trillada, pero conviene ponerla en perspectiva, ya que apenas un par de décadas atrás el tema ocupaba un lugar menor en la agenda mundial. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) llevó a cabo en 2003 una Encuesta Global para evaluar las experiencias nacionales a diez años de la Conferencia de El Cairo y encontró que, en 2003, 110 de los países encuestados (73%) habían emprendido alguna acción en materia de migración internacional; en cambio, en 1994 tan sólo un 18% lo había hecho (UNFPA, 2004:17).

En la actualidad, las agencias internacionales, los estados y los más diversos actores e instituciones analizan el fenómeno migratorio en búsqueda de orientaciones que permitan guiar las políticas y acciones en este campo. En 2006 tuvo lugar el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas, que fue seguido por el Foro Global sobre Migración y Desarrollo, llevado a cabo en Bruselas en 2007, cuya segunda edición tuvo lugar en Manila en octubre de 2008.

Las percepciones y las actividades, nacionales e internacionales, frente a las migraciones internacionales han estado cambiando acelerada y profundamente en años recientes. Los gobiernos de países de destino y de origen han estado tomando decisiones o están siendo presionados por los más diversos grupos de interés para que establezcan políticas y tomen acciones frente a las migraciones. Obviamente, la situación anterior se deriva del hecho que, frecuentemente, y sobre todo en los países de destino, las tendencias migratorias se consideran problemáticas; pero también se busca aprovechar el potencial de desarrollo que las migraciones encierran, tanto por parte de los países de origen (piénsese en las remesas) como por parte de los países de destino, en particular para atraer a migrantes altamente calificados.

Sin embargo, en balance, el panorama actual es adverso para los flujos migratorios. Los contextos dominantes en los que se desenvuelven las migraciones internacionales han dejado de ser “liberales” para convertirse, de una forma u otra, en contextos crecientemente “controlados”. Una lectura casual, al azar, de la prensa lo podrá confirmar de manera dramática. A diario se leen noticias sobre muros, pateras, muertes, FRONTEX, militarización de fronteras y una gran cantidad de acontecimientos similares.

Cada vez es más amplio el consenso sobre la necesidad de dar una respuesta afirmativa al reto de ampliar los ámbitos de acción de las políticas públicas al respecto, si bien se reconoce lo complejo de la tarea y lo incierto de sus resultados. En efecto, el fenómeno migratorio comporta un buen número de paradojas, incertidumbres y contradicciones. Tal vez por ello la experiencia histórica en materia migratoria está llena de ejemplos en los que

los resultados se encuentran muy lejos (cuando no son opuestos) de los objetivos perseguidos por las políticas, o se llega a impactos y resultados no esperados, pero originados por actividades desencadenadas por la puesta en práctica de las políticas. Un caso notable de la aparición de resultados opuestos a los buscados es la transformación de una migración marcadamente “circular”, como era la mexicana, en una migración mucho más “permanente”, como resultado, entre otros factores, de múltiples acciones del gobierno de Estados Unidos encaminadas a terminar con los movimientos no autorizados.

No se puede hablar de migración y políticas públicas sin considerar la cuestión de los objetivos, visiones o propósitos que se persiguen: la Política, con mayúsculas. Los objetivos deben ser concretos y específicos en el espacio y en el tiempo, y en este aspecto reside parte de la complejidad de la tarea.

En lo que sigue trataremos el tema desde la perspectiva de México, desde el punto de vista gubernamental mexicano.<sup>1</sup>

A fin de desarrollar el tema de una forma que contribuya a su discusión y, finalmente, a la adopción de políticas públicas adecuadas, comenzaremos por una breve revisión histórica de las posturas mexicanas dominantes (las políticas migratorias de México) y de las políticas públicas en la materia, aunque en la práctica es difícil hacer una clara distinción entre ambos ámbitos, incluso conceptualmente, con el propósito de poner en perspectiva las posturas mexicanas actuales. Enseguida haremos algunos comentarios sobre gestión migratoria y sobre gobernabilidad migratoria, aunque la distinción entre estos conceptos tampoco es muy clara y el “traslape” es un hecho frecuente. Después nos

---

<sup>1</sup> También se puede adoptar la perspectiva de cualquier otro país. (De hecho, tratar de hacerlo es un ejercicio muy útil, e imprescindible si se pretende negociar y llegar a acuerdos internacionales en esta materia). También se puede adoptar una perspectiva regional o incluso una perspectiva global, mundial o internacional, o la de grupos de interés específicos (como la de los migrantes mismos, la de los que se benefician de ellos, la de las poblaciones que se quedan en el país de origen o la de los que se consideran nativos, nacionales o ciudadanos del país de destino).

referiremos al debate contemporáneo sobre migración y desarrollo y a la conveniencia de incluir la dimensión migratoria en las discusiones y en la elaboración de las políticas de desarrollo. Habrá, como es usual, alguna reflexión final.

## **Revisión histórica de las políticas migratorias de México**

La situación actual de las políticas públicas de México frente a la migración puede entenderse y comprenderse como producto de un doble legado: por un lado, el escaso involucramiento que arranca de los años de 1960 y, por otro, el intenso, pero fugaz, involucramiento durante las negociaciones migratorias de 2001. A ambos me referiré brevemente.

En efecto, una vez que México desistió de sus intentos por conseguir renovaciones adicionales de los programas de braceros, que se extendieron por más de 20 años, entre 1942 y 1964, en la segunda parte de los años sesenta se instauró, por espacio de aproximadamente dos décadas, la denominada “política de no tener política” ante el fenómeno emigratorio, enfoque que se estimó funcional en su momento.

En esa época se expandió una postura que no le veía utilidad a los controles gubernamentales sobre los flujos migratorios, ya que los diferenciales salariales y de desarrollo entre los países harían infructuosos los intentos por detener o influenciar dichos flujos. De este modo, toda idea de una gestión de la migración cayó en el olvido.

El hecho es que por aproximadamente veinte años la migración mexicana se desarrolló de manera relativamente libre, al cobijo de una especie de entendimiento tácito entre los dos países, caracterizado por un bajo nivel de intervención gubernamental que permitía la satisfacción de los intereses económicos de los principales actores implicados: los empleadores y los trabajadores migratorios. Sin embargo, este entendimiento también previno la aparición de actitudes explícitas pro-desarrollo en lo que respecta

a los flujos migratorios y los migrantes fueron dejados a su suerte (por decirlo de una manera suave).

La promulgación de La Ley sobre Reforma y Control de la Inmigración (IRCA), en 1986, obligó al gobierno mexicano a reflexionar sobre sus posiciones y actitudes. Sin embargo, las posiciones mexicanas continuaron basándose en el supuesto de que la migración era inevitable y no se hizo ningún intento significativo para diseñar políticas públicas que buscaran revertir las condiciones económicas y sociales que propiciaban la emigración.<sup>2</sup> El cambio de la política de desarrollo en la década de los ochenta ignoró el fenómeno migratorio. Enfrentar la migración no fue parte del nuevo proyecto nacional de apertura económica.

Entonces se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue visto, si bien secundariamente, como una respuesta para “desincentivar” la migración de México hacia Estados Unidos.<sup>3</sup> Se esperaba que el TLC generaría más trabajos y mejores salarios en México, lo cual, podría reducir las presiones migratorias. El TLCAN ofreció a México un sólido andamiaje conceptual que le otorgaba credibilidad a las declaraciones en el sentido que el país no deseaba la emigración de sus trabajadores: “queremos exportar mercancías, no personas” es una frase atribuida a Carlos Salinas.<sup>4</sup>

Sin embargo, los supuestos efectos del TLC sobre las tendencias migratorias no fueron ni inmediatos, ni automáticos, ni inevitables, por lo que hubiera sido necesario adoptar también políticas activas para acelerar la convergencia económica, si se quería desincentivar la emigración. Pero nada de eso sucedió.

---

<sup>2</sup> Con excepción de los intentos para iniciar un diálogo bilateral en asuntos migratorios, la respuesta más significativa fue reforzar la política para defender a los migrantes.

<sup>3</sup> De más está decir que había también mucho escepticismo con respecto a la materialización de los resultados migratorios esperados de la liberalización del comercio. En realidad, la migración mexicana hacia los Estados Unidos continuó intensificándose como un fenómeno nacional, tanto geográfica como socialmente.

<sup>4</sup> José López Portillo había acuñado con anterioridad una frase parecida.

La experiencia es que la emigración continuó y México concentró su atención en proteger a sus migrantes, con el refuerzo de las funciones de protección consular (sobre todo en Estados Unidos) y las reformas legales sobre “el no-renunciamiento de la nacionalidad mexicana”, que tuvieron también el propósito de hacer más fácil para los mexicanos residentes en Estados Unidos disfrutar de una condición jurídica que les permitiera defender sus derechos más efectivamente en ese país. La estrategia del diálogo migratorio con Estados Unidos del gobierno de Ernesto Zedillo fue también diseñada, sobre todo, para minimizar el daño causado por el endurecimiento de las acciones de control de la frontera, por lo que su cruce se daba, cada vez más, bajo circunstancias riesgosas (Alba, 1999).

Hay que consignar, también, que en los años noventa se consolidaron importantes políticas públicas frente al fenómeno migratorio: una tendiente a realzar el valor de las remesas y su contribución a la economía mexicana, particularmente en las economías regionales y locales, y la otra tendiente a cultivar para los intereses de México a las comunidades de nacionales (y de los México–americanos) en el extranjero.

En febrero de 2001, Vicente Fox y George W. Bush acordaron iniciar un proceso de negociación para alcanzar “un sistema ordenado de flujos migratorios”. Esta fue una importante iniciativa en la dirección de la gobernabilidad migratoria mediante el reconocimiento de, y el acomodamiento a, las realidades económicas y sociales que sustentan los flujos mexicanos. Desde una perspectiva de gobernabilidad migratoria, es interesante observar que estas negociaciones se dieron cerca de cuarenta años después del fin de los acuerdos migratorios de la era de los programas de braceros.

Para entablar negociaciones serias, México debió traducir sus objetivos y principios tradicionales (respeto por los derechos de los migrantes y seguridad en la salida de sus trabajadores) en propuestas específicas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La agenda mexicana de negociación consistía en cinco puntos: 1) la regularización por parte de Estados Unidos de los mexicanos que viven allí sin los

Este proceso negociador estuvo caracterizado por un gran optimismo (como todo el gobierno de Fox). Característico de este optimismo (y prepotencia) es el episodio de la frase del entonces canciller, Jorge Castañeda, *the whole enchilada*, que fue seguida por un categórico *or nothing*. Este optimismo se contagió a la sociedad, que, todavía por un largo tiempo después de septiembre de 2001, seguía exigiendo un acuerdo de liberalización migratoria y laboral para los trabajadores mexicanos.

Veamos ahora la situación actual de México.

## La situación actual

La problemática actual está estrechamente condicionada por el contexto internacional (bilateral) restrictivo. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 afianzaron el contexto y el clima adverso, al que nos referimos antes. Para México, 2001 representó un doble parte aguas: el de la posibilidad de resolver la cuestión migratoria de una vez por todas, en un primer momento, y el del resurgimiento del “restrictivismo migratorio”, en un segundo momento. El primer momento terminó por ser un mero episodio, mientras que el segundo se ha venido institucionalizando y no parece reversible.

Ante este contexto, el gobierno mexicano ha tenido que responder a partir del doble legado que mencionamos: el de un bajo involucramiento, de políticas públicas de bajo perfil, que se arrastraba de la larga inacción desde los años 1960, y el del optimismo negociador más inmediato, de un “intenso involucramiento”, con la cuestión migratoria en el centro de la relación

---

permisos y documentos apropiados, 2) el establecimiento de un programa de trabajadores temporales que integraría un número significativo de mexicanos, 3) la obtención de un número más alto de visas de inmigración para ciudadanos mexicanos, 4) la creación de condiciones seguras para la frontera común y 5) la cooperación para el desarrollo de las principales regiones de origen de los migrantes.

bilateral (pero sin instituciones bilaterales, excepto el TLCAN, en materia de gestión y gobernabilidad). Desde una perspectiva de políticas públicas, a ese optimismo le faltaba solidez.

La situación resultó inédita y sorpresiva. Tomó tiempo reaccionar ante ella. En cualquier caso, confrontado con el emergente contexto de restricciones, el gobierno mexicano reforzó sus anteriores políticas y programas de protección, e incluso desarrolló algunas nuevas, entre las que debe mencionarse la promoción de la Matrícula Consular como un documento de identificación para emigrantes (en 2003 se expidió cerca de un millón de matriculas).

Los principios rectores, las recomendaciones y los compromisos para actualizar la política migratoria mexicana contenidos en el documento *México ante el fenómeno migratorio*, de 2005, reflejan de manera extraoficial las emergentes posiciones mexicanas, ya que su formulación fue producto de una amplia participación gubernamental y social.<sup>6</sup>

Respecto de posiciones anteriores, el concepto clave es el de la “responsabilidad compartida”, para señalar el compromiso de México de poner su parte en la gestión bilateral del fenómeno. Específicamente, entre los aspectos de la creciente responsabilidad de México, se hace mención a la aplicación de sus leyes migratorias, a garantizar que cada persona que decida dejar su territorio lo haga por los canales legales (si hay suficientes visas disponibles) y a la adopción de medidas para reducir la migración indocumentada, así como la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

El documento recomienda también “impulsar el desarrollo económico y social de nuestro país que permita, entre otros efectos positivos, que su población cuente con mayores incentivos para permanecer en México”. También es explícita la recomen-

---

<sup>6</sup> El gobierno de México (el ejecutivo) publicó en los principales periódicos de Estados Unidos partes clave del documento en marzo de 2006, mientras se debatía sobre importantes iniciativas de reforma migratoria en el Congreso de Estados Unidos.

dación de mejorar las condiciones sociales y de trabajo, para favorecer el regreso y la reincorporación de los mexicanos a sus comunidades de origen.

El documento aboga por la concertación de programas de trabajadores temporales (se tiene, ante todo, a Estados Unidos en mente), aceptando esquemas de incentivos que induzcan a los emigrantes a regresar al país.<sup>7</sup> Ese documento puede leerse como una serie de propuestas de políticas públicas que permitirían responder a los objetivos de México en materia migratoria.

Entre los objetivos prioritarios para México se encuentra el establecimiento de reglas para contar con flujos ordenados de trabajadores temporales y permanentes. Una de las razones de este objetivo es que esa parece ser la voluntad de muchos mexicanos. Otra prioridad para el gobierno mexicano es lograr que el regreso de la numerosa población mexicana que reside en Estados Unidos sin la autorización correspondiente no sea ni cuantioso, ni simultáneo, ni, en la medida de lo posible, contra su voluntad. La economía mexicana no tiene la capacidad para absorberla; tal vez ni la estabilidad política resistiría un regreso masivo de mexicanos ya insertos, de una u otra manera, en la economía, las aspiraciones y los niveles de vida de Estados Unidos. Otro objetivo importante debería ser desactivar la profunda mentalidad emigratoria entre sus ciudadanos y retenerlos en el país.

El actual gobierno ha avanzado en el ordenamiento de las tradicionales migraciones regionales en la zona fronteriza del sureste. Más allá de lo anterior, el actual gobierno no parece contar con iniciativas importantes o diferentes de las heredadas, ni en materia de gestión y gobernabilidad migratoria ni en materia de desincentivación migratoria. El discurso sobre la creación de empleos para retener a la población en el país descansa, casi exclusivamente, en acciones al nivel macro y tiende a limitarse

---

<sup>7</sup> El documento también indica que los dos países deberían llegar a un acuerdo para “homogenizar los beneficios de la pensión”, que permitiría al trabajador mexicano en Estados Unidos recibir los beneficios de su pensión en México.

a la búsqueda de condiciones para incentivar y promover la inversión privada, nacional e internacional.

## **Reflexiones sobre gestión y gobernabilidad migratorias**

Frente a un escenario migratorio restrictivista, México debe hacer un esfuerzo adicional en materia de gestión y gobernabilidad migratorias. El término de gestión se suele asociar con el de administración y circunscribirse a las actividades de planeación, organización, coordinación y control. En mi visión, la gestión es un componente indispensable de cualquier gobernabilidad migratoria, y prefiero referirlo a la creación de consensos y a la obtención de consentimientos o aquiescencias necesarios entre los diferentes intereses o actores a fin de tomar acciones para llevar a cabo un determinado objetivo o propósito migratorio (aunque no hay que llevar muy lejos esta distinción en la práctica).

Es lugar común que México es país de emigración, de inmigración y de tránsito migratorio. Tradicionalmente, el aspecto que más atención ha recibido es el de la emigración de mexicanos. Ello ha sido correcto y es entendible. Ahora bien, ante el contexto adverso, se debe encontrar nuevas vías para que migren de manera legal aquellos mexicanos que desean ir a trabajar al extranjero (que son muchos), dado que las fuerzas de demanda y oferta continúan creando fuertes presiones migratorias. La propuesta generalizada parece ser celebrar acuerdos laborales del tipo de trabajadores temporales (como el *Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá*, existente desde 1974 y que desde 1989 incorpora a trabajadoras agrícolas).

Establecer programas de trabajadores temporales parece ser también la propuesta predominante entre los círculos internacionales de expertos. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, por ejemplo, suscribió esta línea. Desde luego que la opción de acuerdos de trabajadores temporales es mucho

más aceptable que la migración irregular e indocumentada, dada la potenciación que estos acuerdos y programas ofrecen para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes (lo cual no es poca cosa). Sin embargo, en función de uno de los objetivos expuestos, un gran reto es también negociar reglas predecibles para que los participantes en dichos programas puedan modificar su situación migratoria y transitar de temporales a permanentes si así lo desean y si cumplen reglas predeterminadas (también en concordancia con ciertos mínimos de dignidad humana).

Sin embargo, acordar programas de trabajadores temporales (con Estados Unidos) no será fácil ni se logrará en el corto plazo. Por lo tanto, creo que debemos reflexionar sobre la conveniencia de adoptar una actitud más positiva frente a las agencias públicas y privadas de empleo para colocar trabajadores mexicanos en el exterior de manera ordenada, segura y legal. (Filipinas, por ejemplo, ofrece una serie de buenas prácticas al respecto. En ese país las autoridades laborales tienen una participación muy relevante a lo largo de todo el proceso migratorio). Esta sugerencia tiene pertinencia, independientemente de si se llega a establecer programas de trabajadores temporales o no.

La sugerencia anterior debe entenderse como una propuesta para contrarrestar los legados que la situación actual ha heredado y que ha generado una percepción generalizada en México de que la gestión migratoria se refiere ante todo al control de los fenómenos migratorios, en detrimento de los aspectos de *promoción* que también tienen cabida en la gestión migratoria. El camino por andar en esta dirección es largo.

En los momentos actuales, el fenómeno del tránsito migratorio bien podría rivalizar, por la atención que requiere, con la tradicional concentración de inteligencia y recursos en la emigración de mexicanos.

No abordaremos toda la problemática del tránsito migratorio. Nos concentraremos en la dimensión del trato, del respeto a los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el país, para sugerir que la gestión migratoria en este aspecto requiere intensificar la profesionalización de sus agencias e instituciones.

El lado oscuro, el más desalentador, se liga a la débil tradición nacional en materia de vigencia del Estado de derecho y a los bajos estándares del sistema policial en su conjunto. El lado positivo está en la tradicional postura mexicana de defensa de sus nacionales y por el hecho que México es Estado-parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. En este aspecto, es necesario explorar y explotar sinergias, internas y externas. De hecho, ha habido importantes avances en materia de gestión migratoria con la creación y en los procesos de institucionalización del Instituto Nacional de Migración.

Una conceptualización que puede ser útil al respecto, y que México ya está interiorizando, es aceptar que los flujos mexicanos ya no pueden ser tratados aisladamente de los centroamericanos, ya que, de una forma u otra, estos últimos han pasado a asociarse con los nuestros para formar parte de un sistema migratorio regional, que, como mínimo, se extiende de Canadá a América Central.

Al respecto, creo que también ha habido avances en la gobernabilidad de este sistema migratorio con la Conferencia Regional sobre Migración, o *Proceso Puebla*, y la firma de múltiples acuerdos entre México y los países centroamericanos.

Sin embargo, los retos de gobernabilidad migratoria son ingentes en este campo, ya que se debe alcanzar acuerdos, tanto con países de origen como de destino, cuando estos parecen apostar casi exclusivamente a políticas de control y contención.

Suele decirse que México también es país de inmigración. Al respecto, considero que México no se ha visto a sí mismo como país de inmigración (excepto el intento Porfirista de atraer inmigrantes europeos), si bien el país tiene una larga tradición de refugio. Las políticas y las disposiciones sobre inmigración no han experimentado modificaciones sustantivas desde hace mucho tiempo y continúan siendo defensivas. Las recientes disposiciones para encauzar los flujos laborales en la zona fronteriza del sur reflejan una acertada política de acomodo frente a las realidades económicas, sociales y geopolíticas en el sureste mexicano.

En materia de inmigración cabe destacar que la gestión migratoria también es, y de manera importante, promoción de políticas públicas. Los ámbitos de inmigración son los espacios privilegiados para ejercer esa faceta de la gestión migratoria. Las visiones, los objetivos y las políticas sobre inmigración deben adecuarse a las realidades de la globalización y de ahí pasar a las políticas públicas pertinentes. Se trata de un gran reto. Sin embargo, la gestión de esta dimensión podría vincularse con la gestión de la repatriación de mexicanos (calificados y no) que ya se hace.

El actual contexto adverso tiene impactos particularmente importantes para la gobernabilidad de la migración internacional en los aspectos relacionados con las normas e instituciones, ya que entre miembros importantes de la comunidad internacional no hay voluntad política de avanzar en esta dirección. Se busca acordar y establecer buenas prácticas, se discute sobre acuerdos no vinculantes, se insta a los países para que retengan y reciban de regreso a sus ciudadanos, pero no se va mucho más lejos.

Los retos para México son ingentes. Revisemos un escenario que afecta al país de manera particular. En Estados Unidos, el debate sobre una reforma migratoria no se tradujo en un nuevo marco legislativo y se cerró en 2007 con la derrota de las posturas pragmáticas. En su defecto, las posiciones de “la ley primero”, del *enforcement first*, ganaron importantes espacios a lo largo y ancho del sistema político estadounidense. De hecho, los abogados del restrictivismo atribuyen la reversión de las tendencias migratorias de mexicanos (y de otros migrantes no autorizados) a ese país a una aplicación estricta de la ley y a otras medidas disuasivas. Lo más probable es que los determinantes de la actual inflexión de la tendencia migratoria mexicana previa, que era ascendente, se encuentren en la desaceleración económica y en la ejecución más intensa de políticas de contención, detención y disuasión.

En el horizonte inmediato, el escenario de un fuerte repunte económico no resulta muy probable y, en cambio, el actual contexto restrictivista parece consolidarse. Las señales disponibles hacen prever que ninguno de los contendientes a la presidencia de los Estados Unidos, ni John McCain ni Barack Obama, podrá

alterar radicalmente ese contexto. Conviene recordar, además, que en materia migratoria el papel del Congreso es muy importante y que sufre fuertes presiones de una opinión pública muy movilizada contra todo tipo de acomodo frente a la población residente no autorizada y contra la continuidad de los actuales flujos migratorios. Esto no implica, sin embargo, que no se pueda aprovechar algunos, pocos, espacios de maniobra, tanto para los gobernantes estadounidenses como para los mexicanos.

El tema de la migración internacional y las políticas públicas no se limita a las políticas de gestión y gobernabilidad migratoria (en el sentido acotado del término) sino que se debe extender al campo de los determinantes e impactos o consecuencias de las migraciones (en realidad, es a partir de las percepciones sobre estas consecuencias que se diseñan muchas de las políticas y posturas migratorias). Adentrarse al campo de los determinantes e implicaciones es incursionar en el ámbito de las relaciones entre migración y desarrollo.

## **Sobre migración y desarrollo**

Desde una perspectiva de políticas públicas, el tema de migración y desarrollo está de moda.<sup>8</sup> Sin embargo, en el contexto actual, su tratamiento conlleva el sesgo (revelado en la literatura reciente y en la mayoría de los círculos de reflexión política) de referirse, casi exclusivamente, al tema de las implicaciones de las migraciones internacionales sobre el desarrollo de los países de origen de los migrantes.<sup>9</sup> En el contexto de la actual coyuntu-

---

<sup>8</sup> El Diálogo de Alto Nivel de 2006 en Naciones Unidas fue sobre Migración y Desarrollo y el Foro Global que ha seguido dicho Diálogo lleva en el título "sobre migración y desarrollo".

<sup>9</sup> La cuestión del momento actual (desde los años 1990) en la agenda internacional parecería ser la materialización aparente de un viejo reclamo de los países de origen y de una importante parte de estudiosos del fenómeno migratorio internacional: tratar el fenómeno migratorio como parte de los procesos de desarrollo, nacionales e internacionales.

ra internacional, este campo de interés debería incluir también el tratamiento de las implicaciones de la migración en países de destino, como partes de un mismo sistema migratorio.<sup>10</sup>

Hecha la precisión anterior, veamos las implicaciones de los fenómenos migratorios sobre el desarrollo de los países de origen (en desarrollo). Dos son los fenómenos que están detrás del actual gran interés en la migración y el desarrollo: las remesas y las comunidades de nacionales en el exterior. Por un lado, se ha tomado conciencia del ingente y creciente volumen de recursos financieros que reciben los países de origen de los migrantes por el envío de remesas. Se estima en alrededor 300 mil millones de dólares el ingreso que por concepto de remesas recibieron los países en desarrollo en 2007. La cifra anterior es dos y medio veces la del año 2000. México es el mayor receptor de América Latina, y el tercero en el mundo, con incrementos vertiginosos entre 2000 y 2007, de 6 500 a casi 25 mil millones. Sin embargo, esta tendencia parece haber entrado en una fase de estancamiento y posible reversión, lo que seguramente está asociado con la aparente pérdida de dinamismo de la tendencia emigratoria de mexicanos a Estados Unidos.

A estas remesas se les está asignando, un tanto apresurada y entusiastamente, un importante papel en la promoción del desarrollo en los países de origen.<sup>11</sup> De manera similar, los migrantes

---

<sup>10</sup> Esta amplitud de perspectiva es indispensable para abrir nuevas líneas de reflexión, investigación y discusión sobre políticas públicas que reconozcan y potencien las contribuciones de los inmigrantes en los países de destino, tanto desarrollados como en desarrollo, a la par con el enfoque que busca potenciar las implicaciones de los fenómenos migratorios sobre el desarrollo de los países de origen.

<sup>11</sup> El descubrimiento de las remesas como factor de desarrollo se viene a añadir a la larga lista de “motores” del desarrollo. “Remittances: the New Development Mantra?” es el título de un artículo que refleja, críticamente, el entusiasmo que parece haber causado este aparente hallazgo. Devesh Kapur, United Nations Conference on Trade and Development, G-24 Discussion Paper Series, Núm. 29, abril de 2004.

contemporáneos (específicamente los migrantes más calificados) son vistos, también con gran entusiasmo, como comunidades transnacionales que pasan a convertirse en actores desarrollistas privilegiados en la transformación de las economías y sociedades de origen.<sup>12</sup> Esos migrantes calificados han pasado muy rápidamente a ser concebidos como “diásporas” susceptibles de convertirse en poderosos instrumentos para el desarrollo de los países de origen.

En los últimos años se ha estado creando una especie de consenso, ampliamente extendido entre los círculos de estudiosos y órganos decisorios en los países de destino, sobre los ingentes potenciales de las remesas y sobre los beneficios desarrollistas asociados a los migrantes calificados.<sup>13</sup> Sin embargo, otro grupo de analistas y expertos llama a la cautela. Alejandro Portes, un preclaro exponente de este grupo, ha afirmado que no parece haber experiencias históricas que permitan concluir que la migración, por sí misma (vía las remesas o el apoyo de las comunidades de nacionales en el exterior), haya detonado el desarrollo de país alguno (Portes, 2007). Un tercer grupo de analistas, tal vez los menos, niega por principio casi cualquier posibilidad de trasvases positivos de las migraciones hacia el desarrollo nacional de los países de origen, posición que me parece incorrecta, ya que sí se han dado desarrollos positivos asociados a la migración. En mi opinión, no hay que caer en el entusiasmo de los primeros ni en el desaliento de los últimos.

Como ha señalado el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), “las remesas no son la panacea para el desarrollo nacional” (CELADE, 2008). Sin embargo, el papel acotado de las remesas como detonador del desarrollo en absoluto debe

---

<sup>12</sup> La tremenda heterogeneidad de las migraciones contemporáneas hace difícil y arriesgado extrapolar y generalizar, un tanto descontextualizadas, las experiencias positivas al respecto; en particular, las de las comunidades de nacionales altamente calificados de la India o de China.

<sup>13</sup> Estas posiciones, además de optimistas, han sido a veces calificadas como perspectivas del Norte.

Llevar a minimizar el insuficientemente explorado potencial de las remesas en la promoción del desarrollo, ni mucho menos llevar a desconocer sus importantísimos efectos positivos sobre los niveles de bienestar de individuos, familias y comunidades, incluido el alivio de la pobreza.

México, de hecho, ha diseñado algunas políticas públicas para explotar el potencial desarrollista de las remesas. Algunos de estos programas han recibido el reconocimiento internacional al ser considerados “buenas prácticas” en este campo. El *Programa 3x1 para Migrantes*, al institucionalizar las acciones de los clubes de migrantes, mucho ha contribuido a encauzar las remesas hacia fines más directamente relacionados con el desarrollo, frente a preferencias más tradicionales de los migrantes que las envían.<sup>14</sup>

Sin embargo, en el afán de extraer de las remesas un cierto potencial productivo, con frecuencia, se olvida que son dinero privado y, fundamentalmente, ingreso salarial (un ingreso salarial nada despreciable), por lo que es normal que el primer destino de las remesas sea elevar niveles de consumo y obtener satisfactores, como salud y educación, que suelen estar casi vedados a muchas de las poblaciones de donde surgen los migrantes.<sup>15</sup> Resulta un

---

<sup>14</sup> Llamo la atención sobre la “buena práctica” de las cooperativas de crédito y ahorro (FEDECACES) en El Salvador, donde las remesas familiares han adquirido un valor agregado, al hacer del fenómeno de las remesas un factor que propicie la mejoría y la expansión de la educación financiera, ya que si ésta mejora se podría alterar cualitativamente el entorno de la intermediación y las condiciones financieras, lo que permitiría mayores y más rentables ahorros entre los receptores de las remesas (pequeños y grandes) y entre la población en general. Después de todo, la mayor parte de los asalariados en el mundo, incluidos los migrantes y los receptores de remesas, más fácilmente se pueden convertir en ahorradores que en inversionistas o empresarios. En este aspecto hay grandes retos para los gobiernos, pero los beneficios pueden ser trascendentes para las poblaciones.

<sup>15</sup> De una de esas poblaciones de la India es originario Dilip Ratha, seguramente el experto sobre el potencial de desarrollo de las remesas más conocido y respetado, quien también pone el acento en el papel de las remesas en aumentar los niveles de bienestar de las familias y localidades receptoras.

tanto sorprendente pedir que las remesas también adquieran una función directa de factor productivo, lo que no se le pide a los salarios ni a las “remesas internas”, así como exigirle a los remitentes que se conviertan también en empresarios.

También es muy importante considerar los efectos productivos indirectos y los efectos multiplicadores (que dependen mucho de las condiciones locales y regionales) de elevar el consumo familiar y local, que pueden incrementarse por políticas y acciones emprendidas por muchos gobiernos con el fin de que las remesas tengan un uso “indirecta o directamente productivo”, más allá de “los usos familiares y comunitarios”.<sup>16</sup>

Sobre los potenciales efectos de desarrollo asociados a las “migraciones calificadas”, existe menos experiencia en México, si bien desde hace tiempo se tiene conciencia sobre la necesidad de revertir la fuga de cerebros con programas de repatriación, de formación de redes científicas, etcétera. Desde hace años el CONACYT tiene programas con ese propósito.

Un par de comentarios al respecto. Primero, no debemos dar por sentada la existencia de comunidades científicas de nacionales en el exterior. La mera acumulación, pequeña o grande, de nacionales calificados en el exterior no necesariamente se transforma en una “comunidad”, menos aún en una “diáspora” con propósitos de desarrollo. (La experiencia positiva del premio Nobel mexicano Mario Molina podría ser la excepción que confirma la regla). En cualquier caso, constituir esas “comunidades” es un gran reto para las políticas públicas.

---

<sup>16</sup> Si las remesas, como todos los fenómenos económicos y sociales, presentan oportunidades, también pueden convertirse potencialmente en obstáculos al desarrollo de los lugares de origen. La recepción continuada de remesas puede conducir a fenómenos asociados a lo que se ha llamado el “síndrome migratorio”, por el cual los receptores se acostumbran a las mismas y se comportan como “rentistas”, en el sentido peyorativo del término, al inhibir las capacidades emprendedoras y el surgimiento de iniciativas para mejorar en el país de origen. Para prevenir y minimizar este tipo de efectos adversos también hay espacios para un adecuado diseño de políticas públicas.

En segundo lugar, una especie de advertencia para no caer en el espejismo de que se puede transitar fácilmente de una situación de *brain drain* hacia otra de *brain gain* o *brain circulation*, como se sugiere desde algunos círculos internacionales de análisis (OCDE, 2007). No hay que engañarse sobre la factibilidad de esta transformación ni sobre su potencial para la promoción del desarrollo. Por el contrario, la promoción de la migración calificada puede convertirse, si es que en la actualidad no se ha convertido ya, en una especie de “política auto destructiva” (*self-defeating policy*) con propósitos de promoción del desarrollo, dado que esta migración probablemente es un factor nada despreciable que acentúa, más que inhibe, el desigual reparto de los beneficios de la globalización contemporánea entre los países.

Desde esta perspectiva, resulta preocupante que en los países desarrollados se han diseñado, y deliberadamente se diseñan en los momentos presentes, políticas selectivas de inmigración para admitir y retener talentos e inmigrantes calificados. De hecho, esos países consideran que deben ser agresivos en esa materia, pues existe una competencia entre ellos por los migrantes calificados. De ahí que revertir la salida de talentos y propiciar su circulación y retorno sean otros grandes retos de política pública para los países de origen y, en realidad, para toda la comunidad internacional.

En resumen, la actual importancia otorgada a la migración y a las diásporas calificadas como factores de desarrollo nacional es desmedida porque, en general, son limitadas sus capacidades para modificar las estructuras económicas, políticas y sociales y los macrocontextos de los países de origen de los migrantes; contextos y estructuras de los que depende, en gran medida, el comportamiento del desarrollo. Es decir, la potencialización de las oportunidades que ofrecen las migraciones contemporáneas, vía remesas y comunidades transnacionales, debe tomar en cuenta la importancia primordial de los contextos normativos e institucionales (económicos, políticos y socioculturales) dentro de los que tiene lugar el desarrollo de los países.

Por otra parte, hay relaciones complementarias que corren del desarrollo hacia la migración. Se trata de las implicaciones del

desarrollo —o de las carencias del mismo— en la dinámica y los patrones migratorios. Es conocido que el desarrollo no necesariamente elimina la emigración; incluso ésta se suele incrementar en los procesos de desarrollo. Sin embargo, en el contexto actual, dadas las críticas condiciones en las que tiene lugar la migración y dada la oposición que enfrenta, los países de origen deben hacer esfuerzos particulares para desincentivar la emigración masiva de sus ciudadanos, contemplando las implicaciones emigratorias que pudieran tener sus programas de desarrollo.

Para alentar a remediar esta situación he sugerido llevar la dimensión migratoria al centro de la economía y la política, para contribuir al diseño de políticas públicas que permitan promover un desarrollo que elimine las condiciones que sustentan la emigración y propicie las que permitan retener a la población. A esta reorientación de políticas públicas la he llamado “migratizar las políticas de desarrollo” (Alba, 2007). La siguiente anécdota permite esclarecer lo que podría haber detrás de esta reorientación. A propósito del debate legislativo en Estados Unidos en 2006 sobre la extensión del muro en su frontera con México, se reporta que el Gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, afirmó que la erección de un muro que impidiera una emigración masiva de mexicanos obligaría al país a repensar sus políticas económicas.

Bien manejado, un “escenario migratorio restrictivo” se podría convertir en un importante detonador de cambios en materia de políticas económicas y de desarrollo, al hacer prioridades nacionales no sólo la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de una baja inflación, sino también la generación de empleos, la elevación de poder de compra de la población y la reducción de las brechas económicas y sociales.

Migratizar las políticas económicas y sociales implica establecer puentes entre los contextos macro y las acciones y los programas micro, sectoriales o específicos, con el doble objetivo de: 1) aprovechar las migraciones para el desarrollo y 2) impulsar un desarrollo que conduzca a desactivar las presiones migratorias. En otras palabras, se trataría de lograr una conjunción

entre “políticas migratorias específicas” (las diseñadas para los migrantes en el exterior, para los que regresan, para una mejor utilización de las remesas) y políticas diseñadas para toda la población (políticas para acelerar el crecimiento económico y para el desarrollo equilibrado y multidimensional de la sociedad). La sinergia de esas diversas políticas públicas reforzaría la creación de un entorno favorable al desarrollo y se podrían hacer juegos de sumas positivas frente al fenómeno migratorio.

## **Reflexiones finales: a manera de resumen y conclusión**

México ha hecho grandes avances en el diseño e implementación de políticas públicas frente a los fenómenos migratorios. En más de un caso, las políticas implementadas han sido consideradas “buenas prácticas” que sirven de guía para el diseño de políticas de otros países (la matrícula consular y los programas tipo 3x1 son algunos). Sin embargo, el récord mexicano no es tan brillante como se pudiera pensar: la emigración es masiva, las condiciones de inserción laboral de los migrantes mexicanos en el exterior son desfavorables, la movilidad social de los trabajadores mexicanos al retornar a su país es muy limitada, hay muertes y violencia en la travesía de nuestros ciudadanos, atropellos y violaciones de derechos de quienes transitan sin autorización por territorio mexicano. Los retos continúan siendo ingentes para una adecuada gestión y gobernabilidad migratorias en todos los frentes: el de la emigración, el del tránsito migratorio y el de la inmigración. El camino andado es diferente en cada uno de estos frentes; en todos, el camino por delante es largo.

Las cuestiones de gestión y gobernabilidad migratorias tienen que partir del reconocimiento que los flujos migratorios (desde y por México) están pasando por un período muy difícil al transitar de contextos de aceptación y tolerancia relativas a contextos de resistencia y oposición, tanto en América del Norte, sea también en la propia América Latina.

De manera casi paradójica, al mismo tiempo que se consolidan contextos restrictivos a la inmigración, se observa la continuada conformación y profundización de una mentalidad emigratoria que se extiende a lo largo y ancho del país. Ante este escenario inédito, México está obligado a ejercer “responsabilidades migratorias” poco ejercidas anteriormente: 1) para encauzar legalmente los fenómenos migratorios, 2) para crear las condiciones que permitan retener a nuestra población y 3) para incrementar los dividendos para el desarrollo nacional de las remesas, de la circulación de los trabajadores temporales y de los contactos con los nacionales en el exterior. Además, todas estas responsabilidades deben abordarse al mismo tiempo.

Se requiere establecer un amplio diálogo con todos los actores e intereses en juego, incluida la sociedad civil, para alcanzar consistencia, credibilidad y continuidad en las políticas de gestión y de gobernabilidad migratorias.<sup>17</sup>

El objetivo último de todo gobierno en esta materia debería ser maximizar las oportunidades de las migraciones, que las hay, y minimizar sus costos, que también hay muchos. Se trata de “nuevas” responsabilidades gubernamentales y sociales que forman parte, irremediablemente, de los nuevos retos de política de cara a las realidades que enfrentan los flujos migratorios en el mundo.

Ante los grandes retos que representa el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas pertinentes, se requiere información oportuna y confiable y de resultados de investigaciones sólidas, desde las más diversas y variadas perspectivas. Se debe reconocer que en el país se están generando los recursos para enfrentarlos con expectativas de buenos resultados.

---

<sup>17</sup> Las características anteriores podrían considerarse complementarios y similares a las tres “c” de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (congruencia, coordinación y capacitación) que deben poseer las políticas públicas en materia de gobernabilidad migratoria (CMMI, 2005).

## Referencias

- Alba, Francisco (1999), "La política migratoria mexicana después de IRCA", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril, p. 11-37.
- (2007), "La reconsideración de la política migratoria internacional", en Gustavo Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, p. 57-74.
- CELADE (2008), "Migración internacional y desarrollo en Iberoamérica", en *Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, Cuenca, Centro Latinoamericano de Demografía (10-11 abril).
- CMMI (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, en: <http://www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf>
- OCDE (2007), *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*, Paris, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Portes, Alejandro (2007), "Migración y desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia", en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise (coord.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúa, p. 21-49.
- ONU (2008), *World Population Policies 2007*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- UNFPA (2004), *Invirtiendo en las personas. Avances nacionales en la implementación del Programa de Acción de la CIPD, 1994-2004*, Nueva York, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

