

“Diagnóstico y propuestas para una política de cooperación internacional en materia de migración y desarrollo”

Javier Urbano Reyes*

Ponencia presentada dentro del Panel
Migración: Derechos Humanos y Desarrollo

Diagnóstico sobre la política migratoria en México

Contexto general

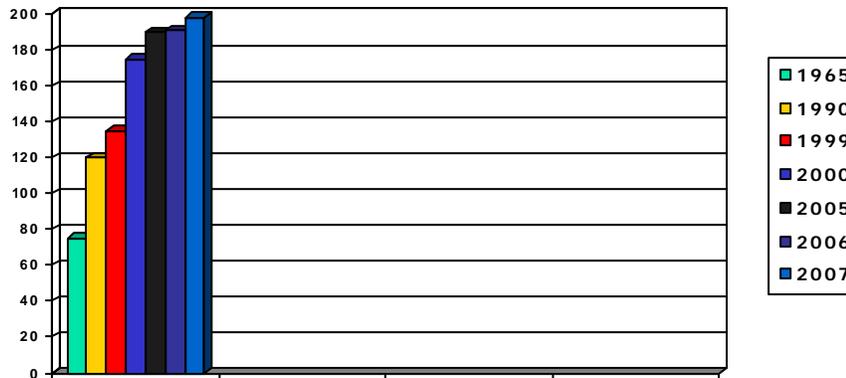
La migración internacional conviene el interés de la mayor parte de los miembros del sistema internacional. Sea en su condición de naciones de origen, de tránsito o de recepción, los estados nacionales han asumido la necesidad de integrar al movimiento internacional de seres humanos, como un tema de la agenda internacional prioritaria, a la par de otros pendientes como el calentamiento global, el terrorismo, la pobreza, la exclusión y sus consecuencias, entre otros.

El interés internacional sobre los asuntos de la migración y sus alternativas de gobernanza, tiene su origen en diversas variables. Por ejemplo, en la actualidad, cerca de 3% de la población total del planeta es un migrante internacional; además, reconociendo los impactos diferenciados y su aumento asimétrico por

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana Santa Fe, Ciudad de México; Académico de la FCPyS-UNAM; Coordinador General de la Serie Cuadernos de la Migración Internacional.

países y regiones, dicha migración no ha dejado de aumentar, de los menos de 80 millones que había hacia finales de la década de los setenta, a casi 200 millones en el año 2007 (ver gráfica 1).

Gráfica 1.- Migrantes internacionales 1965-2007 (millones)



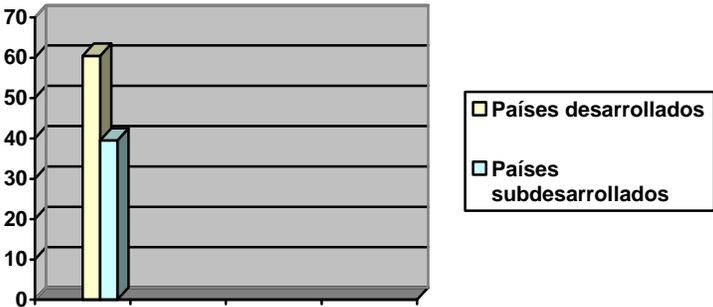
Fuente: Estado de la Población Mundial, 2006; Informes de la Organización Internacional para las Migraciones, 2007.

Por si esto fuera poco, el movimiento de personas a través de las fronteras nacionales supone impactos diferenciados. Si bien es cierto que la mayor parte del peso de este desplazamiento lo asumen las naciones industrializadas, es evidente que este fenómeno corresponde en buena medida, a la creación de un mercado internacional de mano de obra auspiciado y administrado por las naciones industrializadas a través de las políticas de promoción de la inmigración, de los acuerdos bilaterales y de la creación de mercados segmentados.

Adicionalmente, las naciones de origen han potenciado este flujo en razón de sus limitaciones para crear ambientes propicios para el ascenso social de sus ciudadanos, para su progreso y ampliación de sus potencialidades individuales, familiares o comunitarias.

La alta concentración de los migrantes internacionales en unos cuantos países y la alarma generada por la desinformación, la generación de estereotipos, la atención sobredimensionada en los llamados *efectos indeseables* de la inmigración, y el franco desprecio en muchas sociedades por debatir los *efectos deseables* de la misma, han detonado una justificada preocupación en amplios sectores de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, por definir ciertos mínimos de respeto a las derechos básicos de estas personas, tomando en cuenta el principio básico de la corresponsabilidad, esto es, que las obligaciones por el bienestar de estas personas en movimiento son tanto del país de origen como el de recepción o el de tránsito (ver gráfica 2).

Gráfica 2.- Distribución porcentual de migrantes internacionales por regiones (2006)

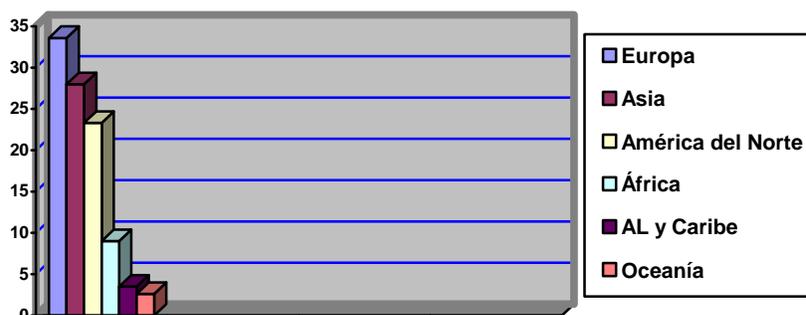


Fuente: Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo. Comisión de Población y Desarrollo, Consejo Económico y Social, ONU, 39ª Sesión, abril de 2006.

En este contexto, América Latina en general, y México en lo particular, juegan un papel de importancia primaria en el debate sobre las políticas migratorias internacionales. En el caso de América Latina, por la alta concentración de sus

flujos migratorios hacia América del Norte (Centroamérica y México) y Europa (Sudamérica); en este sentido, aunque sea una de las regiones que menos migrantes recibe en el mundo, su importancia radica en los grandes números que expulsa por año, especialmente de jóvenes en edad productiva plena o de recursos humanos altamente calificados, que suponen una pérdida de capital humano decisivo para el progreso de la región (ver gráfica 3).

Gráfica 3.- Distribución por central de migrantes por región, 2005-2006

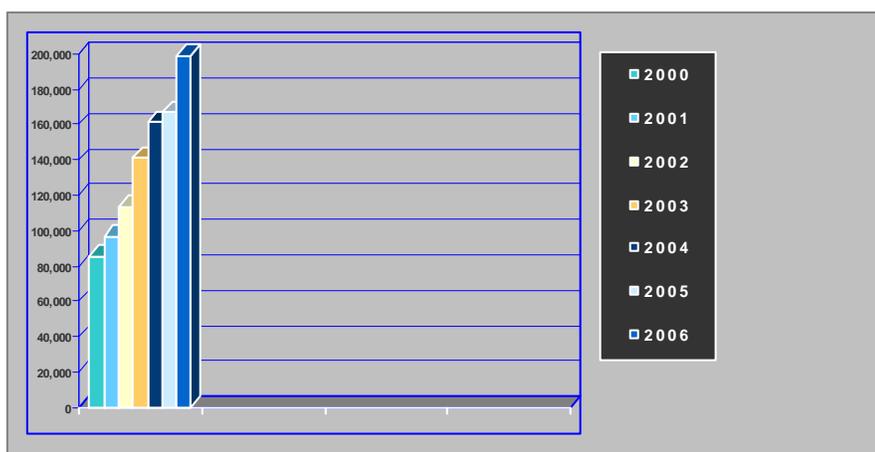


Fuente: Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo. Comisión de Población y Desarrollo, Consejo Económico y Social, ONU, 39ª Sesión, abril de 2006.

El caso de México es muy significativo, ya que nuestro país concentra las tres características del proceso migratorio: de la misma forma que expulsa a cientos de miles de migrantes (la inmensa mayoría hacia Estados Unidos), también recibe, así sea en proporciones modestas, a un flujo migratorio constante, además de que es puente de tránsito de miles de migrantes, especialmente centroamericanos, que se dirigen hacia la Unión Americana.

Otro tema en el cual México es un actor significativo en el proceso migratorio global, corresponde a su importancia como nación receptora de remesas, los recursos monetarios y no monetarios que su diáspora envía a sus regiones de origen, y cuya importancia sigue siendo fuente de amplias polémicas. En este sentido, sobre la base de un aumento geométrico de las remesas en el mundo (ver gráfica 4), podemos apreciar que una de las regiones de mayor relevancia en la recepción de remesas es América Latina. Pero en esta región, México ha tenido una primacía indiscutible en la recepción de estos recursos, asunto que no puede llamar a la euforia sino al contrario, debe convocar a la reflexión en la medida de que las remesas, fundadas en la explotación de seres humanos en otro país, sostienen buena parte de las perspectivas de progreso de millones de familia, además de que, en algún proceso, sustituyen parte de la política pública de desarrollo de las familias que debería corresponder al Estado y no a uno de los colectivos más desfavorecidos, como lo son los migrantes internacionales.

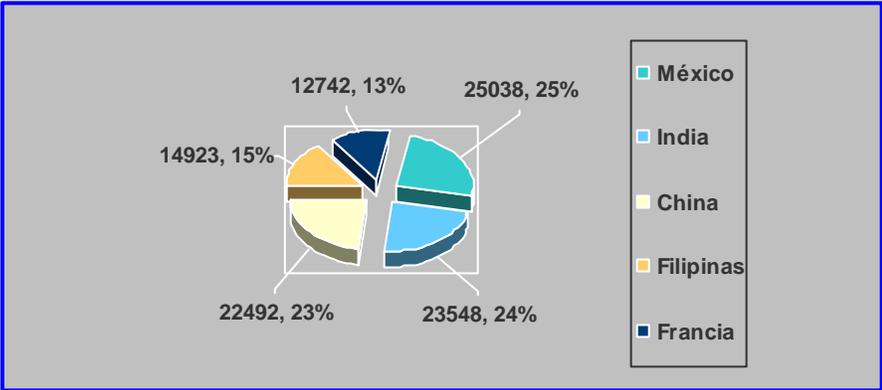
Gráfica 4.- Flujos netos de remesas en el mundo, 2000-2006



Fuente: Banco Mundial, 2006 y Bimal Gosh. Migrants Remittances and development, Myths, Rhetoric and realities. IOM, The Hague Process, 2006. Banco Mundial, 2006

A partir de 2006, México se ha colocado a la cabeza de las naciones receptoras de remesas. Los más de 25 mil millones de dólares que el país recibió en este año (más de 10% del total global), han abierto el debate respecto del potencial que pudiera suponer la administración, la reorientación de su uso, la gravación de su movimiento, y la responsabilidad de los diversos gobiernos por potenciar sus efectos positivos y reducir sus efectos nocivos (ver gráfica 5).

Gráfica 5.- Países receptores más importantes de remesas, 2006



Fuente: Banco Mundial, 2006 y Bimal Gosh. Migrants Remittances and development, Myths, Rhetoric and realities. IOM, The Hague Process, 2006. Banco Mundial, 2006

Bajo estas consideraciones, México tiene un papel relevante en la definición de políticas públicas de desarrollo orientadas a la atención de los migrantes internacionales. Sin embargo, atendiendo a que el tema de la migración, al ser un fenómeno de orden transnacional requiere de estrategias en el mismo sentido (la cooperación internacional), es evidente que nuestro país debe actuar desde dos espacios: desde el diseño de estrategias de desarrollo, asumiendo a la migración como parte de la agenda de desarrollo local, y en otro escenario, desde la

perspectiva de la cooperación internacional: para fenómenos deslocalizados y transnacionales, acciones transnacionales.

Diagnóstico sobre las políticas migratorias mexicanas

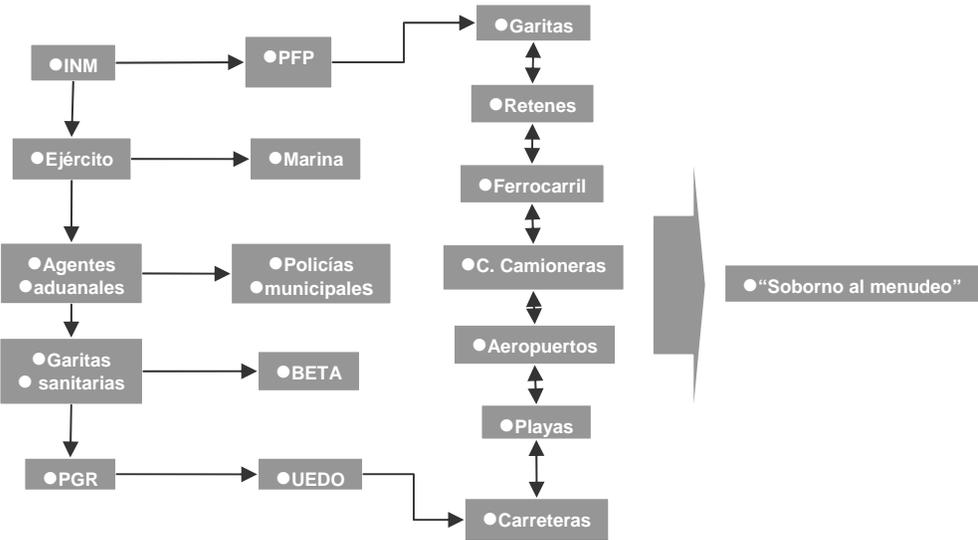
Las normas fundamentales en el ámbito migratorio se asientan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1º, 11, 30 y 33. Sobre éstos, llamados preceptos fundamentales, se desglosan ciertos preceptos de orden restrictivo (arts. 8º, 9º, y 33, entre otros); en este sentido, la aplicación de estas normas se define a partir de la Ley General de Población de 1974, cuya finalidad es generar “un instrumento de desenvolvimiento autónomo en un esquema de dependencia; de satisfacción de los intereses nacionales; restrictiva cuando sea necesario proteger la actividad económica, profesional o artística de los mexicanos y abierta en la medida que resulte conveniente alentar la internación de extranjeros cuyo desempeño traiga consigo beneficios culturales, sociales y económicos a la nación.”¹

Sin embargo, más allá de algunos preceptos y de ciertos principios que emanan de las normas de aplicación, el hecho de la interpretación de lo *conveniente*, corresponde a variables no definidas y cuya validez resulta muy polémica, en la medida en que puede propiciar la violación sistemática de los derechos humanos de estas personas. Adicionalmente, podemos apreciar que la mayor parte de la estructura de administración migratoria corresponde a los mecanismos de control, cuya función, siendo estratégica, se aplica en el organigrama de la administración

¹ Oscar Victal Adame. Derecho migratorio mexicano. Eds. Porrúa, México, 2004, p. 18-19.

pública mexicana, más como un fin de política pública que como una herramienta de administración, lo que genera por su parte, que el movimiento de personas se constituya en una fuente de ingresos ilegales para la estructura policiaca, aumentando los casos de corrupción, que deja al descubierto dos fenómenos: por un lado, la escasa capacitación de buena parte de los recursos humanos y por otro lado, la configuración de las comunidades migrantes como un mercado paralelo que constituye una fuente de ingresos extras ante los bajos salarios de los servidores públicos (ver figura 1).

Figura 1.- La estructura administrativa de control migratorio en México



Fuente: elaboración propia

En este contexto, casos como la migración en tránsito que pasa por México en camino hacia Estados Unidos, completan el círculo de la corrupción, ya que estas personas deben pasar por las *garitas paralelas*, sobornando a quienes se

encuentren en su trayecto. Por supuesto, a este ejército de servidores públicos corruptos se integra el crimen organizado (las maras, los falsificadores de documentos, los proxenetas, entre otros), que configuran el mercado ilegal del movimiento internacional de personas.

Resultados de la política migratoria mexicana

Los resultados deben ser estimados en tres espacios interdependientes:

- 1) La política migratoria en la frontera norte
- 2) La política migratoria en la frontera sur
- 3) La definición de políticas de cooperación internacional

En el primero, el gobierno mexicano se encuentra inmerso en una situación de dependencia respecto de Estados Unidos, lo que ha configurado dos discursos que marchan en forma paralela: el discurso de la defensa de los derechos humanos de los migrantes que cruzan la frontera de México, bajo el argumento de que Estados Unidos los necesita y que por tanto este país debe establecer un marco de respeto mínimo para estas personas pues su mercado los demanda. Esto corresponde a cierto proceso histórico en el cual la Unión Americana estableció los primeros pasos para la creación de un mercado binacional de mano de obra a través del llamado Acuerdo Bracero (1942-1964) que aproximadamente movilizó a cinco millones de mexicanos en los 22 años de duración de dicho instrumento binacional.

Por supuesto, la respuesta de Estados Unidos ha sido la creación de políticas restrictivas, cuyo marco de orientación corresponde claramente a la política de lucha contra el terrorismo. Esta respuesta ha supuesto que la migración sea integrada como parte del paquete de los temas de la seguridad interna de Estados Unidos, argumento que atenta contra los principios de defensa del gobierno mexicano que mira a la migración desde los supuestos de los beneficios que aporta y desde la perspectiva de los efectos deseables de la migración. Estos dos discursos no tienen una línea de intersección entre otras cosas, por el escaso acercamiento y la poca consistencia en las estrategias de cabildeo y gestión del gobierno mexicano; la poca o nula promoción de los beneficios de la migración en la Unión Americana; la aún indefinida agenda de trabajo con las comunidades mexicanas en el extranjero y por las situaciones coyunturales en el gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, los procesos electorales, en cuya situación los partidos Demócrata y Republicano tienen como uno de sus blancos de agresión y de suma de votos al migrante indocumentado, es decir, esta comunidad es un mercado de votos electorales, situación que no ha podido ser revertida por el gobierno mexicano.

En el caso de la frontera sur, se presenta el llamado *dilema de la congruencia*: mientras se solicita la solidaridad con los migrantes mexicanos en Estados Unidos, el Estado mexicano define estrategias de contención cuya frontera con la violación a los derechos humanos es cada vez más tenue. La extorsión, las agresiones de parte de servidores públicos a los migrantes centroamericanos, las muertes constantes, el poco respeto a las convenciones relativas a la asistencia y

protección consular, la escasa capacitación de los recursos humanos, y la poca independencia administrativa de la estructura encargada de la gestión migratoria (Instituto Nacional de Migración, INM) genera un ambiente propicio para aumentar el grado de vulnerabilidad de estos colectivos extranjeros.

Adicionalmente, la presencia abrumadora de sistemas de seguridad en la frontera sur (ejército, policías federales, estatales, locales, etc.) y la poca capacidad de cobertura del INM de todo el flujo migratorio, imposibilita una eficiente fiscalización de los actos de los encargados de la seguridad fronteriza.

En el ámbito de la cooperación internacional, la evidencia es más que contundente: el discurso de la seguridad fronteriza, que calza más con el discurso de Estados Unidos que con las necesidades mexicanas, ha generado una ausencia de entendimiento con Centroamérica, la frontera con la cual se intenta, a través de esfuerzos como el Proceso Puebla, establecer un marco de orientación para la gestión migratoria regional. Sin embargo, más allá de los buenos deseos por establecer cooperación internacional en la materia, México ha optado por embarcarse en los procesos de *securitización* de la agenda regional enmarcada en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), cuya autoría intelectual, cuyos principios y filosofía son de Estados Unidos, lo que a su vez nos aleja de un espacio solidario y humano con los países de Centroamérica al establecer, como lo hace el vecino del norte, que la migración es parte de la agenda de seguridad y no, como debería ser, como parte de los temas del desarrollo.

Propuestas para la redefinición de las estrategias de política pública para la gestión migratoria

Siendo que la política exterior es sólo una extensión de la política pública local y que la política de cooperación es parte componente de las estrategias de la política exterior, es necesario el establecimiento de cierta agenda local, como plataforma de lanzamiento para las acciones de coordinación con los vecinos de América Central, territorio natural y necesario para definir un marco sólido de oposición en contra de políticas cada vez más restrictivas contra los migrantes internacionales.

A) La construcción de espacios conceptuales comunes en materia de gestión migratoria

Las políticas actuales en la materia refieren al control como política única. El control se asume como principio y fin de la misión del gobierno en contra del ingreso, legal o ilegal, de extranjeros a territorio nacional. Cuando se afirma el principio control, implícitamente se asume que los responsables de las acciones correspondientes son los aparatos de seguridad, lo que configura un discurso a la sociedad en el sentido de la migración como amenaza o riesgo.

En este sentido, una política que redefina el papel del control como un herramienta de política pública y no como un fin de la misma, abrevia el camino de la construcción de otros discursos tales como la gestión o la administración migratoria, que son más recomendables en la acción estatal. Buena parte del discurso excluyente se ha traducido en política pública y ésta a su vez ha marcado

rasgos francamente racistas a muchas políticas de los países más relevantes en el mundo. El discurso, si bien insuficiente, supone un mensaje respecto de una acción a realizar; si se define un discurso común en la cooperación con nuestro territorio natural de colaboración que es Centroamérica, esto construye una posición política que difícilmente puede ser ignorada en nuestro trato con Estados Unidos.

B) La política migratoria como un asunto transversal. La política de Estado

El Estado mexicano ha intentado, en los últimos años, establecer a la política migratoria como parte de una responsabilidad compartida por las instituciones de gobierno. Poco se ha logrado en este esfuerzo, en gran medida porque no se logra una asociación entre las necesidades de desarrollo y la interlocución que supone la diáspora en Estados Unidos. En el mismo sentido, las remesas poco se asocian a las responsabilidades de las diferentes secretarías.

En este escenario, existe una necesidad apremiante de capacitar y actualizar a los servidores públicos de las dependencias de gobierno para establecer un marco de acción común en materia migratoria; programas transversales de desarrollo, cultura, protección jurídica, asistencia, capacitación, educación, etc., son programas cuya responsabilidad no es exclusiva del Instituto Nacional de Migración, sino que cae en el ámbito de la competencia de Desarrollo Social, Bellas Artes, Educación, Gobernación, etc.

La definición de políticas transversales requiere, entonces: planes de orientación general, capacitación del personal responsable, definición de objetivos comunes, que supongan, finalmente, una sólida posición en nuestras negociaciones con los países vecinos en materia de migración. Sin el ejemplo interno y sin una posición sólida, difícilmente se puede negociar. Es urgente acabar con el dilema de la congruencia que tantas críticas ha merecido la administración pública mexicana.

C) La descentralización administrativa como escenario estratégico de la política migratoria

En regiones como la Unión Europea (UE), la gestión migratoria se desenvuelve desde tres escenarios, no necesariamente complementarios. Por un lado, se expresa un intento por establecer normas comunitarias en materia de asilo, refugio e inmigración, cuyo objetivo es que los estados integrantes de la Europa de los 27 la acepten como un principio de orientación obligado. Dicho intento se encuentra en un estado de *impasse*, dados los intereses diferenciados que cada uno de los estados miembros de la UE mantiene en el tema.

En segundo lugar, perviven las políticas de cada país, cuyo pilar se establece en el principio de seguridad y lucha contra el terrorismo, amén de ciertas normativas comunitarias específicas establecidas en el denominado Espacio Schengen, relativo a la libertad de tránsito y la cooperación policíaca, pero en donde prevalece la última.

En último lugar, se han comenzado a manifestar ciertas estrategias de cooperación internacional entre los gobiernos locales, en el marco de la denominada cooperación descentralizada o cooperación local-local. Esta mecánica consiste en la definición de acuerdos suscritos por entidades administrativas menores al Estado (presidencias municipales, autonomías, Länder, etc,) de las naciones receptoras de migrantes, con sus homólogos de los países de origen. Esto ha supuesto el reconocimiento de los efectos locales de la migración internacional, y desde la necesidad de acciones locales como respuesta a fenómenos globales.

En esta perspectiva, el gobierno mexicano puede reflexionar sobre la necesidad de otorgar mayores facultades a los gobiernos locales, especialmente a los fronterizos, para la definición de estrategias con sus pares en el país de origen, para el establecimiento de pactos, contratos, compromisos, financiamientos, cofinanciamientos y programas de acercamiento, adecuados a las características socioeconómicas de los gobiernos locales y no, como sucede hasta hoy, desde estrategias dictadas desde el centro.

D) La independencia de los órganos de administración migratoria

La dependencia que guarda el Instituto Nacional de Migración (INM) respecto de la Secretaría de Gobernación, presupone que la política migratoria se ejerce desde los aparatos de la seguridad, cuando la migración corresponde a las responsabilidades de las instituciones dedicadas a los programas de desarrollo, educación, salud, derechos humanos. Se entiende que los sistemas de seguridad

son estratégicos para la buena gestión migratoria, pero resulta incomprensible que todas las facultades en la materia estén centralizadas en una institución de cuya función primordial es la seguridad. En este sentido, dotar de independencia presupuestaria, legal, administrativa y logística al INM, puede permitir el desarrollo de diferentes estrategias de cooperación en el espacio interno, y con sus contrapartes en otras naciones, sobre principios de una agenda básica de desarrollo y la protección de los derechos humanos.

E) La política regional fundada en principios de cooperación internacional: habilitación, capacitación, sensibilización

Establecer un aparato independiente en materia de política migratoria conlleva al cumplimiento de un requisito de la mayor importancia: la generación de recursos humanos calificados para el desempeño de nuevas responsabilidades. Al respecto, para el desarrollo de políticas de cooperación en materia migratoria, resulta vital la capacitación, la construcción de cuadros en las diferentes materias relacionadas como la cooperación internacional, sus principios y normas; el desarrollo, tomando en cuenta que el movimiento de personas es en buena medida resultado de la exclusión y del nulo acceso a los bienes de parte de los migrantes; la cultura, como marco de referencia para la educación y la tolerancia, en la medida en que el agente migratorio, entre otros, interactúa con comunidades de los más diversos orígenes étnicos, lingüísticos, religiosos, etc.

En otras palabras, la generación de mecanismos de cooperación internacional en materia de migraciones internacionales conviene la necesidad del desarrollo de

capital humano sensible a los problemas y capacitado en los procesos de la cooperación internacional.

F) Involucramiento del principio de multidisciplinariedad al diseño de política pública en materia de migraciones

La centralización de las decisiones en materia de política migratoria excluye de la toma de decisiones a los más diversos actores que por su experiencia, cercanía con el fenómeno, su nivel de especialización y su responsabilidad, pueden enriquecer una política, cuya necesidad de actualización supone el involucramiento de los centros de investigación, las iglesias, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de educación superior, entre otras.

Una participación multidisciplinaria en el diseño de política pública genera, entre otros efectos: alta legitimidad, mayor eficacia, más realidad en la intervención, menos gastos en la administración de las acciones de asistencia, entre otros.

Al respecto, una política migratoria requiere de la participación relevante de los colectivos migratorios organizados. El migrante entendido como un actor, como un sujeto, y no como objeto de la política pública. En tal sentido, una legislación que otorgue capacidad legal de participación de los migrantes en el diseño de política pública, no hace más que reconocer la importancia que van adquiriendo las prácticas transnacionales, a propósito del discurso de los *ausentes siempre presentes*.

G) Promoción regional del principio de los efectos deseables de la migración por encima de los efectos indeseables

En un marco de cooperación internacional, la promoción del principio conceptual de los efectos deseables de la migración internacional, enfrentarían a los promotores de los llamados efectos indeseables de este fenómeno. La cooperación con las naciones de Centroamérica a través de congresos, para definir nuestra lectura regional de la diáspora, haría más sólida una posición de negociaciones frente a Estados Unidos.

En este sentido, las universidades de mayor referencia en Latinoamérica pueden ser el mecanismo de gestión para estructurar en su inicio, un primer ensayo de reflexión cuyo fin sea la configuración de un discurso único y consensuado, cuyo eje temático estuviera orientado por el principio de los efectos positivos de la migración y su relación con el desarrollo.

H) Definición del papel de la diáspora mexicana en el diseño de política migratoria

Finalmente, frente a discursos y afirmaciones en contrario, sigue sin definirse en la política pública mexicana el papel que corresponde a las comunidades mexicanas en el extranjero. ¿Gestores, intermediarios, promotores de las iniciativas de gobierno, interlocutores, herramienta de desarrollo local, actores políticos transnacionales de efecto en la política pública local?

Sin la definición de su relevancia, de sus alcances como actor del desarrollo en México y sin la definición de sus fronteras políticas, la administración pública mexicana pierde un socio estratégico en sus relaciones con Estados Unidos, además de que ignora la necesidad de reconocer la presencia de mexicanos aun fuera de sus fronteras.

El establecimiento en la ley, de un reconocimiento hacia las comunidades mexicanas en el extranjero, permitiría comenzar a diseñar estrategias de protección por encima de la protección o la asistencia consular, para contemplarla como políticas de desarrollo cuya vertiente sea la diáspora mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) Estado de la Población Mundial, 2006. Informes de la Organización Internacional para las Migraciones, 2007.
- 2) Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y el desarrollo. Comisión de Población y Desarrollo, Consejo Económico y Social, ONU, 39ª Sesión, abril de 2006.
- 3) Banco Mundial, 2006 y Bimal Gosh. Migrants Remittances and development, Myths, Rhetoric and realities. IOM, The Hague Process, 2006. Banco Mundial, 2006
- 4) Óscar Victal Adame. Derecho migratorio mexicano. Ed. Porrúa, México, 2004, p. 18-19.