



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

DE LA REPATRIACIÓN DE CADÁVERES
AL VOTO EXTRATERRITORIAL:
POLÍTICA DE EMIGRACIÓN Y GOBIERNOS
ESTATALES EN EL CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO

Tesis presentada por

Guillermo Yrizar Barbosa

para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México
18 de agosto de 2008

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: *Rafael G. Alarcón Acosta.*

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. *Jorge A. Bustamante Fernández*

2. *Rafael G. Alarcón Acosta.*

3. *David S. Fitzgerald*

*A Paola V.,
R. Carmina, Guillermo E. y
Carlos M.*

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas y los eventos que, directa o indirectamente, han contribuido con esta tesis de maestría en desarrollo regional. Un proceso que inició hace más de dos años cuando me encontraba en Monterrey y llegó a mis manos la convocatoria para hacer estudios de posgrado en El Colegio de la Frontera Norte. En primer lugar quiero agradecer a Ignacio Irazuzta por invitarme a trabajar con él y acercarme al tema de la migración internacional. Aurelio Collado, Víctor López-Villafañe, José Carlos Lozano, Cintia Smith, María Belén Mendé, Lucrecia Lozano, Gaby de la Paz, José F. Ruiz, Judith Farré y Anne Fouquet, mis maestros, motivaron mi estancia laboral en el Tecnológico y mi salida a Tijuana. Lo mismo hicieron Ana Fernanda Hierro, Rocío Galarza y Bertha Alicia Bermúdez. Mi cariño y aprecio para todos ellos por su amistad y apoyo.

Rafael Alarcón hizo posible la entidad de este estudio mediante su dirección y compañía. De Rafael aprendí que la investigación requiere perseverancia, paciencia y esfuerzo. Le agradezco particularmente la confianza en mis ideas y trabajo. Agradezco también las observaciones, comentarios y sugerencias tanto de Jorge Bustamante como de David Fitzgerald, ya que contribuyeron significativamente a esta versión final.

Mi paso por El Colef no hubiera sido posible sin las enseñanzas, consejos y atenciones de Josefina Pérez-Espino, Rosio Barajas Escamilla, Luis Escala Rabadán, Sárach Martínez Pellegrini, Laura Flamand, Olga Odgers, María Eugenia Anguiano, Guillermo Alonso Meneses, Víctor Espinoza Valle, Tito Alegría, Araceli Almaráz, Caro Ortíz, Djamel Toudert, Mágara de León y Nora Bringas. Particularmente agradezco a Rosio Barajas la invitación a participar en el proyecto “Río Bravo Mediterráneo”; al *Center for U.S. Mexican Studies* de UCSD por invitarme al seminario del verano 2007; y por último a los organizadores de los dos congresos sobre migración de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

De mis estancias en Tijuana, Aix-en-Provence, Rabat, Los Angeles y San Diego agradezco a Antonino y familia, Kenia Arellano, Ashley J. Holland, Víctor M. Canales, Rafael Vela, Michel Peraldi, Monserrat Emperador, Mohamed Boudoudou, mi estimadísimo Koen Bogaert, Lili, Julia, Marion y Caty (las chicas Gouttefarde); Wayne Cornelius, Antonio Izquierdo, René Zenteno, Víctor Manuel Reynoso, Natasha Niebieskikwiat, Roberto Juárez, José Luis Leyva, Luis Saucedo y familia.

Gracias a las personas que me asistieron amablemente durante mi trabajo de campo en Morelia y San Luis. Especialmente a Jesús Martínez Saldaña, José María Estrada, Carlos Gamiño, Reveriano Orozco, Pedro Fernández Carapia, Francisco M., Víctor Torres Guerra, Juan Manuel Martín del Campo, Mauro Ruiz Saldierna, Fernando Alanís Enciso, Armando Esparza Elías, familias Yrizar-Tamayo, Barbosa-Vidales, Estrada-Barbosa, y Saldaña-Minjarez; así como a los usuarios y personal del Instituto de los Michoacanos en el Exterior y del Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí.

Agradezco a El Colegio de la Frontera Norte (compañeros de posgrado, cuerpo docente y personal administrativo) encabezado por Tonatiuh Guillén, y a la beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por hacer posible estas líneas y permitirme cumplir un anhelo.

RESUMEN

DE LA REPATRIACIÓN DE CADÁVERES AL VOTO EXTRATERRITORIAL: POLÍTICAS DE EMIGRACIÓN Y GOBIERNOS ESTATALES EN EL CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO

Poco se ha escrito acerca de las políticas de emigración y de las instituciones de gobierno asociadas a ellas. El interés abrumador por lo que hacen o dejan de hacer los gobiernos nacionales en relación a la migración internacional ha provocado que se subestime el papel de los gobiernos a nivel subnacional. El objetivo central de este trabajo es analizar los factores sociopolíticos que explican el surgimiento y formación de las agencias públicas para migrantes en los nueve gobiernos estatales del Centro Occidente de México. El estudio, de carácter cualitativo, se enfoca en Michoacán y San Luis Potosí, en donde se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas y una revisión de documentos oficiales. Entre los factores analizados destacan la sugerencia del gobierno federal por atender a las diásporas regionales, el interés político-electoral de actores locales, y las demandas de los migrantes organizados a sus administraciones estatales. Las agencias públicas con mayor presupuesto y una estructura más especializada son resultado del cambio político que los migrantes realizan en sus estados de origen, pues algunas han evolucionado de la tarea ineludible de la repatriación de cadáveres a la promoción del derecho al voto extraterritorial.

ABSTRACT

FROM THE REPATRIATION OF CORPSES TO THE EXTRATERRITORIAL VOTE: EMIGRATION POLICIES AND STATE GOVERNMENTS IN CENTRALWESTERN MEXICO

Little has been written regarding emigration policies and their government institutions. The overwhelming interest in what national governments do or miss to do, in terms of international migration, has led to underestimate the role of subnational governments. The main purpose of this study is to analyze the sociopolitical factors that explain the emergence and formation of public agencies for international migrants in the nine state governments of Central Western Mexico. This qualitative study used semi-structured interviews and the analysis of official documents in the cases of Michoacan and San Luis Potosi. Among the analyzed factors, three stand out: the federal government suggestion to create offices for the attention of migrants; the electoral interest of local political actors; and the demands of organized migrants to their state administrations. Consequently, the agencies with bigger budgets and more specialized structures are the consequence of the political change migrants make in their states of origin, because some of them show an evolution from the repatriation of corpses to the promotion of the extraterritorial vote.

“El cambio va a venir de nosotros, los migrantes, porque a diferencia de los políticos mexicanos vemos la situación de nuestras comunidades de otra manera”
- Leopoldo Torres, líder michoacano en Estados Unidos-

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I Configurando políticas migratorias: el Estado de emigración disgregado	11
1. Teorías de las políticas migratorias	12
1.1 The Migration State	17
1.2 El modelo interméstico	21
2. Políticas de inmigración en países desarrollados	23
2.1 La política inmigratoria de los Estados Unidos	25
3. Un paradigma emergente: políticas de emigración multinivel.....	28
3.1 Política de emigración nacional.....	29
3.2 Políticas de emigración subnacionales.....	30
4. Desarrollo, región y emigración: participación de las unidades subnacionales	32
Capítulo II Las políticas de emigración a nivel nacional y subnacional en países en vías de desarrollo: aprendizaje transcontinental.....	37
1. Políticas emigratorias en países en vías de desarrollo	38
2. Políticas emigratorias a nivel nacional: Filipinas y Marruecos.....	44
2.1 Las Filipinas: recursos humanos compartidos internacionalmente.....	44
2.2 Marruecos: represión y cortejo a los expatriados	47
3. Políticas emigratorias a nivel nacional y subnacional: India y México.....	52
3.1 Diáspora que el Sol (y el gobierno) no cubre: India, Kerala y sus migrantes	52
3.2 La política nacional y subnacional de los “mexicanos al grito del dólar”.....	55
Conclusión	64

Capítulo III Estructura y gestión de las agencias públicas estatales para emigrantes en la región centro-occidente de México.....	67
1. Emigrantes de la región tradicional y agencias públicas.....	68
2. ¿Todos los caminos llevan a Zacatecas?.....	77
3. Guanajuato: gobierno de corte empresarial y migrantes emprendedores.....	88
4. Jalisco: tejiendo la emigración, el desarrollo y la internacionalización.....	92
5. Michoacán: la inclusión de los migrantes como factor de desarrollo institucional.....	96
6. San Luis Potosí: siguiendo los pasos trazados en la atención a la diáspora regional.....	107
7. Aguascalientes, Colima, Durango, Nayarit: ¿acciones incipientes?.....	114
Conclusión.....	118
 Capítulo IV La experiencia gubernamental de los estados de Michoacán y San Luis Potosí en el acercamiento a los migrantes.....	 123
1. Migración internacional en Michoacán y San Luis Potosí.....	124
2. Michoacán: demandas, participación, repatriaciones y votos migrantes.....	132
2.1 Sobre el voto extraterritorial michoacano y los partidos políticos.....	145
3. San Luis Potosí: construcción de la ley-agencia para migrantes internacionales.....	149
4. Periódicos, visas de trabajo y muertes migrantes en Michoacán y San Luis Potosí.....	161
4.1 La emigración como tema en la opinión pública local.....	161
4.2 Empleo temporal en el extranjero gestionado por los estados mexicanos.....	164
4.3 Traslado de cadáveres de los oriundos en el extranjero a México.....	168
Conclusión.....	171
 Conclusiones.....	 173
 Bibliografía.....	 181
 Anexo. Lista de acrónimos e instrumento.....	 199

LISTA DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICAS

Cuadros

Cuadro 1	Cruce de factores sociopolíticos e institucionales-operativos endógenos y exógenos en las agencias públicas para migrantes internacionales México.....	9
Cuadro 1.1	Dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales.....	13
Cuadro 1.2	El modelo “interméstico” para la política de inmigración en los Estados Unidos.....	22
Cuadro 2.1	Caracterización socio-demográfica, político-administrativa y económica de India, Filipinas, Marruecos y México, 2008.....	42
Cuadro 2.2	Principales cambios post 1989 en las políticas emigratorias de Marruecos.....	49
Cuadro 2.3	Objetivos a nivel nacional del Ministerio Delegado para la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior.....	51
Cuadro 3.1	Información demográfica y migratoria de la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos (2000-2006).....	70
Cuadro 3.2	Agencias públicas para migrantes internacionales en las entidades federativas mexicanas, 2008.....	71
Cuadro 3.3	Características presupuestarias y organizativas de agencias públicas para migrantes internacionales en la región Centro Occidente de México, 2008.....	74
Cuadro 3.4	Programas 3 por 1 y partidos políticos en la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos, 2006.....	75
Cuadro 3.5	Tres programas del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas, 2008.....	85
Cuadro 3.4	Estructura del gobierno estatal para los migrantes guanajuatenses en la administración 2006-2012.....	91
Cuadro 3.5	Programas institucionales del Instituto Michoacano de Migrantes en el Extranjero, 2007.....	100
Cuadro 3.6	Presupuesto ejercido en los proyectos del Programa de Atención Integral a los Migrantes Michoacanos, sus familias y comunidades de origen, 2007.....	101
Cuadro 3.7	Oferta de una agencia privada consultora en asuntos migratorios en Michoacán, 2008.....	105
Cuadro 4.1	Grado de intensidad migratoria y porcentaje de hogares que reciben remesas en los municipios de Michoacán (2000).....	125
Cuadro 4.2	Grado de intensidad migratoria y porcentaje de hogares que reciben remesas en los municipios de San Luis Potosí (2000).....	126

Cuadro 4.3 Organizaciones y clubes de oriundos de michoacanos y potosinos por región consular en Estados Unidos (2008).....	129
Cuadro 4.4 Número de organizaciones y clubes de oriundos de michoacanos y potosinos por estados a partir de regiones consulares de México en Estados Unidos (2008).....	130
Cuadro 4.5 Matrículas consulares de alta seguridad expedidas durante el 2006 a originarios de Michoacán y San Luis Potosí en los consulados de México en Estados Unidos.....	131
Cuadro 4.6 Atribuciones de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa del Gobierno de Michoacán.....	137
Cuadro 4.7 Resultados electorales para gobernador a partir del voto los michoacanos en el extranjero (2007).....	146
Cuadro 4.8 Síntesis cronológica del voto de los Michoacanos en el Extranjero, 2003-2007.....	147
Cuadro 4.9 Regiones de origen y estados de destino de los migrantes internacionales michoacanos fallecidos, enero-noviembre de 2007.....	170

Figuras

Figura 3.1 Estructura orgánica del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas (2008).....	84
Figura 3.2 Estructura de la Dirección de Asuntos Internacionales de Jalisco (2008).....	95
Figura 3.3 Estructura orgánica del Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero, 2007.....	99
Figura 3.4 Estructura orgánica de la Secretaría del Migrante en el Gobierno de Michoacán, 2008.....	103
Figura 3.5 Estructura orgánica del Instituto de Atención a los Migrantes del Estado de San Luis Potosí, 2004-2007.....	111
Figura 4.1 Ruta transnacional Cerritos, San Luis Potosí - Houston, Texas.....	127
Figura 4.2 Estructura orgánica de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal Administrativo a Trabajadores Emigrantes en el Gobierno del Estado de Michoacán, 2001.....	138
Figura 4.3 El diputado representante de los migrantes, Reveriano Orozco, en la LXX Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.....	143
Figura 4.4 Fernando Silva Nieto, gobernador de San Luis Potosí (1997-2003), y Luis Morales Reyes, arzobispo de la arquidiócesis en el mismo estado, durante la celebración de la Semana Potosina en Chicago.....	157
Figura 4.5 Compromiso moral del migrante, documento de la Dirección de Enlace Internacional del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2001.....	166

Gráficas

Gráfica 1.1 Políticas gubernamentales hacia la inmigración 1996, 2001, 2003, 2005 y 2007.....	24
Gráfica 1.2 Principales países de inmigración, 2005.....	26
Gráfica 1.3 Principales países emisores de remesas internacionales, 2006.....	27
Gráfica 1.4 Principales corredores migratorios, 2005.....	27
Gráfica 2.1 Principales países de emigración, 2005.....	39
Gráfica 2.2 Principales países receptores de remesas internacionales, 2007.....	40
Gráfica 2.3 Principales países receptores de remesas internacionales como porcentaje del PIB, 2007.....	41
Gráfica 2.4 Regiones de origen de la migración de México a Estados Unidos.....	57
Gráfica 3.1 Actividades de la Dirección de Protección del Instituto Michoacano de Atención a Migrantes, enero-noviembre 2007.....	102
Gráfica 4.1 Porcentaje de temas en notas periodísticas de la síntesis informativa del IMME, noviembre de 2007.....	163
Gráfica 4.2 Porcentaje de temas en notas periodísticas de la síntesis informativa del INAMES, noviembre de 2007.....	164

INTRODUCCIÓN

Magdalena recuerda con tristeza la muerte de su hermano Bonifacio, en Tennessee. Fue en un caluroso verano de 1996 cuando recibió la noticia: “Estaba haciendo la comida cuando llamó Francisco, el mayor, para decirme que Boni había pasado a mejor vida”. Al principio los familiares del difunto no sabían qué hacer: se necesitaba llenar papeles, dinero y tiempo. Francisco se encargó de todo. Él decidió mandar el cuerpo a través de una compañía funeraria desde Nashville hasta Monterrey; él pagó todos los gastos. “Que yo sepa”, afirma Magda, “el gobierno no nos ayudó en nada”. [Entrevista con Magdalena (nombre ficticio), enero de 2008, Matehuala, San Luis Potosí]

Ulises lleva casi dos años estudiando en el Distrito Federal gracias a los envíos de dólares que le hace su madre desde Arizona. En las vacaciones viaja ocho horas para visitar a su única abuela, y aprovecha para salir con los amigos de la infancia: “con los que no se han casado e ido pa'l otro lado, o con los que no están metidos en drogas”. Marta dejó de enviarle dinero hace seis semanas debido a un coma diabético. El hijo único lleva dos días esperando una carta del hospital en Tucson que detalle el estado de salud de la madre. Ese es el último documento que le falta para la cita que la agencia para migrantes del gobierno estatal le programó con el consulado de Estados Unidos en Guadalajara, donde espera recibir una visa humanitaria que le permita ver a Marta: “y aunque no me la den, me iré, porque se me hace que nada más voy a traérmela”. [Entrevista con Ulises (nombre ficticio), febrero de 2008, Morelia, Michoacán]

“A raíz del pronunciamiento del gobierno mexicano condenando la guerra en Irak, se congeló la emisión de visas de trabajo en la embajada y consulados estadounidenses, señaló Jesús Ramírez Zermeño, coordinador del Programa de Empleo Temporal en Aguascalientes. [...] A 2 mil 500 zacatecanos también les fue cancelada su contratación dentro de este programa de empleo, pero Armando Esparza Elías, director del Instituto Estatal de Migración (IEM) en Zacatecas, atribuyó el hecho a la incertidumbre económica que vive Estados Unidos, por la guerra en Irak. [...] El programa de trabajo legal en la Unión Americana fue creado para evitar poner en riesgo la vida de las personas que desean trabajar en Estados Unidos, pero que no cuentan con papeles. Mediante un acuerdo migratorio se les da una visa de trabajo por seis o siete meses e incluso se les contrata desde su estado. [...]” [Fragmentos de una nota periodística publicada por *El Universal*, 25 de abril de 2003, Ciudad de México]

“El sufragio en el exterior ha sido una demanda histórica de los mexicanos en el extranjero que se logró aprobar el año pasado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. [...] Hoy día vemos con mucho agrado que los poderes Ejecutivo y Legislativo [estatales], así como las autoridades municipales, han desarrollado recientemente importantes acciones gubernamentales en beneficio de los migrantes destacándose por parte del Legislativo el garantizar a los ciudadanos en el extranjero el derecho a votar en la elección para elegir al próximo gobernador del Estado. [...] El hecho de que el respaldo a la iniciativa fue unánime en las cinco fracciones representadas en el Congreso del Estado fortalece la democracia y el desarrollo integral del ciudadano michoacano y mexicano al garantizarse el ejercicio de sus derechos constitucionales. Esto nos motiva a estrechar nuestros lazos con Michoacán y a seguir siendo solidarios y comprometidos con el desarrollo de nuestras comunidades de origen. [...]” [Fragmentos del comunicado del Frente Binacional Michoacano sobre ‘el voto migrante’, 1 de marzo de 2007]

Estos hechos representan una muestra ilustrativa del papel que han venido jugando los gobiernos estatales de la región Centro Occidente de México, en la experiencia con sus oriundos en Estados Unidos: de la omisión al reconocimiento; del apoyo en la repatriación de cadáveres a la promoción del voto extraterritorial. Estas cuatro historias también dejan

entrever que, desde la década de los noventa, gobiernos de regiones emisoras de población al extranjero abiertamente llevan a cabo políticas de emigración a través de agencias públicas para migrantes internacionales.

Justamente este trabajo se propone como objetivo central analizar los factores sociopolíticos que han tenido un papel determinante en la creación y formación de las agencias públicas para migrantes en los gobiernos estatales de la región Centro Occidente de México. Al profundizar en la caracterización y el análisis de los factores de estas agencias la intención es rastrear aquellas acciones de gobierno que puedan ser consideradas como parte de una política de emigración a nivel subnacional.

La creación de estas agencias tiene como antecedente el cambio del gobierno federal mexicano, al pasar radicalmente de una actitud de indiferencia y negligencia a la búsqueda activa de un acercamiento con los mexicanos en el exterior. Este cambio ha llevado a la realización de dos reformas constitucionales importantes, la ley de no pérdida de la nacionalidad y el derecho al voto en el exterior (Alarcón 2006: 158; Fitzgerald 2005; Bustamante 2002: 89-93).

Durante los noventa se desarrolla una inusual actividad institucional en torno a los migrantes que inicia con la creación del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) en 1990. Las iniciativas del gobierno federal hacia los migrantes se consolidarían en 2003 con la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que se autodefine como “un esquema institucional de vanguardia en materia migratoria”.¹ El IME es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores que suplantó al PCME y a la Oficina Presidencial para la Atención de Mexicanos en el Exterior creada en 2001.

Más allá de estas experiencias institucionales hacia los expatriados, y de otras más novedosas como la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM) o la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de

¹ Sitio electrónico del IME: <http://www.ime.gob.mx/> Revisado el 20 de noviembre de 2007.

Gobernadores, es interesante pensar el cambio que se está dando en México en los últimos años a partir de la democracia competitiva, la descentralización político-administrativa, la economía de mercado, la globalización económica, el protagonismo de la sociedad civil y los gobiernos por políticas públicas.² Pues al menos en el caso mexicano resulta evidente la falta de estudios sobre las políticas y acciones de gobiernos subnacionales, especialmente estatales, luego de abandonar el régimen de partido hegemónico y firmar un acuerdo de libre comercio con América del Norte. De tal manera que este texto parte de una pregunta de investigación que aporte a la incipiente producción académica sobre la acción de los gobiernos estatales frente a la migración internacional de mexicanos a Estados Unidos, tal y como ya lo han hecho Escala (2005) y Fernández de Castro, et al. (2007).

Autores como Alanís (2001) y Fitzgerald (2006) han sugerido que en el caso de la política de emigración mexicana se advierten tensiones entre los tres niveles de gobierno. Es decir, los gobiernos estatales y municipales no siempre se han ‘alineado’ con la política de emigración nacional definida por las autoridades federales. Por un lado Fernando Alanís (2001: 61) destaca tres acciones llevadas a cabo por el gobernador de San Luis Potosí en 1944 en torno a la contratación de Braceros en el estado, que fueron respuestas a un problema local que el gobierno nacional no experimentaba: i) la solicitud de suspender la contratación de más Braceros a las autoridades estadounidenses ante el problema que representaba la llegada masiva de personas de otros estados a la ciudad; ii) la promoción de una campaña para que los recién llegados regresaran a sus lugares de origen y con ello evitar que se convirtieran en una carga social y económica para la entidad; y iii) el intento por evitar que los potosinos salieran de México sin documentación migratoria. Por otro lado David Fitzgerald (2006: 269) en el nivel municipal jalisciense, en la región de Los Altos, detectó el papel de los presidentes municipales entre 1930 y 1935 proveyendo cientos de documentos para viajar a los migrantes que dejaban el estado con rumbo a Estados Unidos, aún y cuando el gobierno federal se inclinaba por una política de disuasión a la emigración.³

² Agradezco a Ignacio Irazuzta que me haya señalado algunos de estos elementos. Para consultar más acerca del “gobierno sobre la migración” en México véase Irazuzta e Yrizar 2006.

³ En el Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán se suman a estas afirmaciones documentos que podrían sostener la existencia de acciones públicas de emigración estatal durante los años cuarenta y hasta la década de los setenta. Esto sucedió antes de que existiera la Ley General de Población del 7 de enero 1974. Así, entre 1944 y 1974, en cumplimiento con lo dispuesto por el Reglamento para la Expedición

En este estudio se analizan las agencias públicas y políticas emigratorias de los gobiernos estatales del Centro Occidente de México en un periodo que va de principios de la década de los noventa hasta la primera mitad del 2008. Se seleccionaron dos estados de esa región para realizar trabajo de campo, con la finalidad de profundizar en la investigación así como de comparar las experiencias de esos gobiernos frente el éxodo internacional de sus oriundos.

La importancia de esta investigación reside en mostrar que las instituciones públicas subnacionales pueden tener incidencia en fenómenos globales, como lo es la migración internacional. En efecto, el que exista una agencia pública para migrantes internacionales en zonas de alta expulsión puede tener efectos en el diseño de políticas públicas que mejoren sus condiciones de vida; negocien su incorporación al mercado de trabajo estadounidense por una vía institucional acordada por ambos países, o que gestionen sus contribuciones al desarrollo económico local y regional a través de sus remesas familiares y colectivas.

Los estudios en migración internacional han sido realizados, en gran parte, por antropólogos, economistas, demógrafos y sociólogos. Prueba de ello son las contribuciones de éstos a las teorías más desarrolladas sobre la migración internacional (Massey, et al. 1998, Brettell y Hollifield 2000, Portes y DeWind 2004). Es por tanto notable la ausencia, o arribo tardío, de disciplinas como la ciencia política o las relaciones internacionales (Hollifield 2000, Rosenblum 2004). Esto ha significado una ‘desaparición’ o ‘relegación’ del papel del Estado y los gobiernos en el análisis de las causas y efectos de la migración internacional, argumento que desde hace ya varios años ha venido sostenido Zolberg (1978).

En relación a las perspectivas de análisis el énfasis en la política de inmigración (Boswell 2007, Cornelius y Tsuda 2004, Freeman 1995, Zolberg 2006, Ward 1926) se ha hecho, indirectamente, en detrimento de la producción académica sobre la política de emigración. Esto ocurre debido a la preeminencia de la visión de los países receptores en contextos

de Visa de Pasaporte de ese entonces, al tiempo que se enviaban copias de documentos del solicitante a la SRE el gobierno estatal michoacano expedían un “pasaporte provisional” firmado por el gobernador (en ocasiones firmaron el secretario de gobierno o el oficial mayor). El alcance de estos documentos no fue masivo. En los archivos “serie: pasaportes (1944-1945)” y “serie: emigración de nacionales”, ambos de la Secretaría General de Gobierno, se contabilizaron casi 40 pasaportes de este tipo para el mes de enero de 1944, y cerca de 50 para la primera semana de 1974..

nacionales, pues es prerrogativa del Estado el control de sus fronteras (Cornelius et al. 2004) y del monopolio de los medios de movimiento legítimo de personas (Torpey 1998 y 1997). Sin embargo, cada vez se hace más necesario analizar la política de emigración de países de origen, especialmente a nivel subnacional, es decir, regional (estatal, provincial, etc.), y local (Schmitter 1985, Brand 2002, García-Acevedo 2003, Burgess 2005, Durand 2005, Alarcón 2006, Fitzgerald 2006, Ruiz 2007, Valenzuela 2007, Vila 2007).

A diferencia de la política de emigración nacional, en donde interviene el gobierno federal, en la política migratoria subnacional son los gobiernos estatales quienes consideran “de orden público e interés social” la atención a sus migrantes, a sus familiares y a sus comunidades de origen. Lo hacen a través de la expedición de decretos, o la aprobación, modificación y derogación de leyes. Esto también es así porque recurren a políticas públicas, programas o acciones, que los beneficien en territorio propio y el extranjero. Dichas acciones realzan el papel de los emigrantes como sujetos sociales merecedores de atención pública especializada, debido, entre otras cosas, a su aportación a la aportación que hacen a las economías regionales y locales.

Analizar la política migratoria de dos gobiernos estatales mexicanos, a partir del origen y funcionamiento de instituciones especializadas en atender a los emigrantes, significa contribuir a los estudios en migración internacional privilegiando la participación de un ‘Estado de emigración disgregado’. Es decir, un análisis que se aleje del nacionalismo metodológico y en el que se observan múltiples relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. Esto igualmente da como resultado la emergencia de nuevos actores regionales y dinámicas sociopolíticas transnacionales diferenciadas.

Los objetivos específicos de investigación que se establecieron fueron:

1. Definir y distinguir a las políticas de emigración nacionales y subnacionales a partir de la experiencia de gobiernos de países y regiones de alta emigración internacional.
2. Analizar el papel de los gobiernos estatales del Centro Occidente de México, los partidos políticos y los migrantes organizados en la formación de las agencias públicas para migrantes internacionales en esa región.

3. Describir y examinar cómo estas agencias gestionan las demandas y los problemas de los oriundos en el extranjero, de sus familiares y comunidades de origen a partir de los casos de los gobiernos estatales de Michoacán de Ocampo y San Luis Potosí.

Para responder a los objetivos planteados se llevó a cabo un estudio de carácter cualitativo con base en trabajo de campo en dos estados del Centro Occidente mexicano, también conocido como la región tradicional, o histórica de la migración mexicana (Durand y Massey 2003). Michoacán y San Luis fueron seleccionados principalmente porque sus gobiernos estatales, bajo partidos políticos distintos, crearon agencias públicas para los oriundos en el extranjero con una diferencia de cinco años, que si en un inicio parecían similares en el nombre hoy son muy distintas en sus jerarquías administrativas y funcionamiento.

Michoacán, Jalisco, Zacatecas y Guanajuato, además de ser estados pioneros en el diseño de políticas públicas para los migrantes (López Castro 2003, Valenzuela 2007, García Zamora 2006, Vega 2004), han sido ampliamente estudiados en comparación con otros estados de la región tradicional. En el caso potosino hay pocos trabajos de investigación sobre el tema migratorio, y los que han sido más divulgados son de carácter histórico (Alanís 2001, Badillo 2001, Monroy 2001, Montoya 1997), o con énfasis en la salud (Donato et al. 2005), aunque poco a poco comienzan a aparecer nuevos estudios a partir de otros enfoques (ver Alanís 2008). Por lo tanto es interesante comparar el caso de un estado ampliamente trabajado, como el de Michoacán, con otro del que se ha producido y difundido relativamente poco, como el de San Luis Potosí.

Ambas entidades presentan importantes rezagos económicos y características sociales que podrían funcionar como incentivos para emigrar. Por ejemplo son estados cercanos en edad promedio (27 años), en porcentaje de población rural (35%) y en años de escolaridad (7.5) (INEGI 2000). Son diferentes en el estimado de población que vive en Estados Unidos: aproximadamente uno de cada cinco michoacanos (21%) vive en “el norte”, mientras que para los potosinos la proporción es menor (14%) (CONAPO 2000). Las remesas per cápita para hogares potosinos son cinco veces inferiores a las que se reciben en Michoacán, estado

que también cuenta con el mayor número de hogares receptores de dólares en el país, y que ha ocupado el primer lugar nacional como entidad receptora de remesas (\$2,597 millones de USD) (BANXICO 2006). Estos datos podrían explicar parte de las diferencias en el actuar de los gobiernos hacia la emigración.

Otros contrastes entre ambas entidades se aprecian en el número de clubes de oriundos, lugares de destino y preferencias políticas. A pesar de haber tenido una participación similar en el porcentaje total de proyectos del Programa Iniciativa Ciudadana 3x1 (Pérez-Espino 2006), los números de clubes de oriundos michoacanos o de potosinos han variado. La información del IME de mediados del 2008 indicó que había más asociaciones de potosinos (25) que de michoacanos (19); años atrás Rivera, Bada y Escala (2005) aseguraron lo contrario, en una proporción de tres a uno a favor de los de Michoacán. El destino principal de los migrantes de cada estado hacia el extranjero es distinto, ya que los michoacanos residen principalmente en California y los potosinos en Texas. Las dos diásporas tienen una presencia importante en Illinois, en concreto en la ciudad de Chicago. Finalmente son dos entidades con colores políticos diferentes en sus preferencias, ya que en Michoacán el Partido de la Revolución Democrática (PRD) controla la gubernatura y el congreso local, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) hace lo mismo en San Luis Potosí. Estas preferencias partidistas se mantienen constantes en los resultados electorales federales de 2006.

El Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero (IMME) fue creado en 2006 por decreto del gobernador perredista Lázaro Cárdenas Batel. Sus antecedentes se remontan a 1992, cuando es creada la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes bajo gobiernos priístas, lo que convierte al gobierno de Michoacán en el primero en crear un espacio público para atender a los migrantes internacionales y a sus familiares en lo que a trámites burocráticos se refiere. La dirección sería suplantada en los primeros dos años del nuevo milenio por la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, a la que en 2004 se le amplió su competencia con la creación de la “Casa Michoacán” en Illinois.⁴ En febrero de 2008 el IMME se extingue con la llegada de

⁴ Información disponible en la página electrónica del IMME, <http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>
Revisado el 20 de noviembre de 2007.

Leonel Godoy Rangel al ejecutivo estatal y entra en funciones la Secretaría del Migrante del Gobierno de Michoacán.

El Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí (INAMES) fue creado por una ley aprobada y promulgada por el Congreso del Estado en 2004 en el sexenio del gobernador panista Marcelo de los Santos Fraga. Desde 2001, bajo gobierno priísta, hubo una propuesta por establecer un instituto para migrantes que siguiera el modelo de Zacatecas y Michoacán pero que no prosperó. Hasta finales del 2007 el INAMES era la única agencia a nivel nacional que había sido creada por una ley estatal y no por un decreto administrativo. En esa legislación se estableció que dicha agencia es dependiente del gobernador y se encuentra sectorizada en la Secretaría General de Gobierno. El INAMES reemplazó a la Dirección de Enlace Internacional establecida en 1997, la cual estuvo precedida por la figura de un asesor del gobernador en el tema de los migrantes desde 1993 (Ruiz Saldierna 2008, Zepeda y Nava 2006: 34).

El trabajo de campo en los dos estados se realizó fundamentalmente utilizando entrevistas semiestructuradas a informantes clave, análisis de documentos oficiales y de notas periodísticas. En la etapa posterior al trabajo de campo se realizaron consultas sobre cuestiones específicas a actores claves a través de correos electrónicos. Las entrevistas semiestructuradas siguieron un cuestionario preparado y se aplicaron a: políticos estatales vinculados directamente con las agencias y legisladores locales; directores y funcionarios de las agencias; y líderes migrantes estatales radicados en Estados Unidos. También se entrevistó a académicos regionales, familiares de migrantes, líderes sociales y políticos ‘activos e inactivos’ que pudieran dar cuenta de la formación y funcionamiento de las agencias. Igualmente se hizo un análisis de contenido por temas de notas de prensa local. Se codificaron las notas agrupadas en las síntesis informativas de cada agencia estatal para migrantes que correspondían al mes de noviembre de 2007. Para la revisión documental se recurrió a fuentes diversas como: diarios oficiales del gobierno del estado; informes anuales y planes de gobierno de los ejecutivos estatales; decretos, leyes y reglamentos de las agencias, especialmente aquellos que tuviera que ver con el origen y funcionamiento; currículos de los funcionarios; y archivos o documentación interna de acceso público.

La utilidad de la revisión documental radicó en que permite contrastar la información ahí vertida con la de las entrevistas semiestructuradas. Los diarios oficiales dan cuenta del origen de las agencias; los planes de gobierno sirven para ver los avances alcanzados por éstas así como la importancia relativa de los emigrantes en el discurso oficial; los decretos, leyes y reglamentos de las agencias servirán para comparar sus estructuras y examinar el funcionamiento. Los currículos aportarán información sobre las características del personal de las agencias, en términos de trayectorias personales, laborales y educativas.

Con relación a la búsqueda de resultados se elaboró el cuadro 1. Ahí se cruzan tres tipos de factores: sociales, políticos e institucionales. Por un lado los dos primeros factores fueron de utilidad para identificar actores y procesos asociados a la creación y formación de las agencias. En cambio los factores institucionales facilitaron la elaboración de preguntas acerca de cómo se concibió el funcionamiento de las agencias, por ejemplo, en términos del modelo organizativo, la jerarquía, el funcionariado, el presupuesto y la vinculación con otros gobiernos municipales y con el nivel federal en México.

Cuadro 1
Cruce de factores sociopolíticos e institucionales-operativos, endógenos y exógenos, en las agencias públicas para migrantes internacionales en México

FACTORES <i>Tipo / procedencia</i>	Endógenos	Exógenos
Políticos	Presión de los líderes de clubes o asociaciones de oriundos en EEUU. Partido político en la gubernatura	Presión de la federación a través del IME. Influencia del PCME. La política inmigratoria de EEUU
Sociales	Demanda de familiares en México y/o miembros de comunidades en EEUU.	Organismos internacionales,
Institucionales	Modelo propio, estructura o arreglo institucional 'único'. El papel del gobernador...	Copia del Modelo IME. Influencia de la CONOFAM, CONAGO...

La procedencia endógena o exógena fue dependiente de la condición de los actores en relación a su pertenencia o no a la esfera estatal. El cruce del factor político de procedencia

endógena arroja como resultado que el origen de la agencia esté vinculado con la presión de los líderes de clubes o asociaciones de oriundos, michoacanos o potosinos, en Estados Unidos. En cuanto a los factores sociales se establece que las demandas de atención y solución de problemas por parte de los migrantes y sus familias es un factor social de procedencia endógena que permite legitimar la existencia de las agencias.

El trabajo aquí presentando se integra por cuatro secciones y se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar se construyó un capítulo que aborda a las teorías de las políticas migratorias y que permite contar con definiciones de las políticas emigratorias a nivel nacional y subnacional. En segundo término aparece un marco de referencia sobre lo que durante los últimos treinta años han realizado los gobiernos nacionales y subnacionales de países de emigración como Filipinas, Marruecos, India y México. Para el tercer capítulo se decidió hacer una revisión sobre la formación de las agencias públicas estatales para emigrantes en la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos en términos de estructuras organizativas y gestiones. Ahí comienzan a aparecer algunos de los factores sociopolíticos que han caracterizado a estas nuevas organizaciones públicas así como actores locales vinculados con el proceso de formación de las mismas. Finalmente el cuarto capítulo presenta las experiencias gubernamentales de Michoacán y San Luis Potosí en el acercamiento a sus oriundos en Estados Unidos. Para ello se hizo una caracterización de sus respectivas diásporas regionales y una reconstrucción narrativa de sus antecedentes, acciones y políticas en materia de migración internacional.

CAPÍTULO I

CONFIGURANDO POLÍTICAS MIGRATORIAS: EL ESTADO DE EMIGRACIÓN DISGREGADO

El objetivo central de este capítulo consiste en examinar algunas de las teorías sobre las políticas de inmigración y de emigración de los estados-nación y sus regiones.⁵ La intención es analizar al “estado migratorio” (Hollifield 2004) para determinar el papel que pueden jugar las unidades subnacionales de un Estado.⁶ Esto se hace evidente en México con la aparición de agencias públicas para emigrantes internacionales a nivel estatal que podrían tener incidencia en el desarrollo social, político y económico de sus regiones.

Una agencia pública para migrantes internacionales es una organización especializada, de cualquier nivel de gobierno, cuyo interés principal es hacer políticas para los migrantes, sus familias y comunidades de origen. Esto con el fin de gestionar sus problemas, demandas y necesidades. Se puede hablar de agencias a nivel nacional y subnacional que por lo regular cumplen tareas de asistencia y vinculación, pero también de regulación del reclutamiento para trabajar en el exterior, provisión de representación y protección a los migrantes en el exterior, ayuda para el envío de remesas a sus familias, y para facilitar la re-integración cuando regresen a su lugar de origen (Ruiz 2007: 1). Se ha optado por llamarlas agencias en lugar de oficinas debido a que cada gobierno las denomina de diversas maneras: ministerios, secretarías, institutos, centros, direcciones, divisiones, coordinaciones, departamentos o unidades. En México estas organizaciones son conocidas entre algunos académicos y políticos como oficinas de atención a migrantes (OFAM), sin embargo el término de agencias es más adecuado porque refiere a una “organización administrativa especializada a

⁵ Esto podría dar pie a ‘estados-región’, concepto que se refiere a regiones políticas periféricas que integran a un país, territorialmente delimitadas y con gobiernos propios elegidos democráticamente; es decir, entidades federativas o estados en México, comunidades autónomas en España, *länders* en Alemania, provincias en Canadá, etcétera. El concepto de ‘estado-región’ utilizado para zonas económicas naturales es aquí soslayado, debido a que deja de lado lo político y critica la incapacidad del estado-nación tradicional ante la globalización económica (Ohmae 1993).

De aquí en adelante se entenderá por Estado al estado-nación.

⁶ Es importante distinguir entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, pues el primero se refiere a el nivel de la administración central de un país, que por lo general cuenta con mayores competencias y recursos, mientras que el segundo se refiere a las administraciones periféricas o subcentrales.

la que se confía la gestión de un servicio” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española).

Esta revisión de las políticas migratorias, a partir de diferentes perspectivas teóricas y referentes contextuales, es importante para justificar la importancia de que los gobiernos intervengan ante un proceso de alcance global. En otras palabras, queremos mostrar que no sólo los gobiernos de países receptores de inmigración deben de hacer política hacia la migración, sino también los gobiernos nacionales y subnacionales de los países emisores.

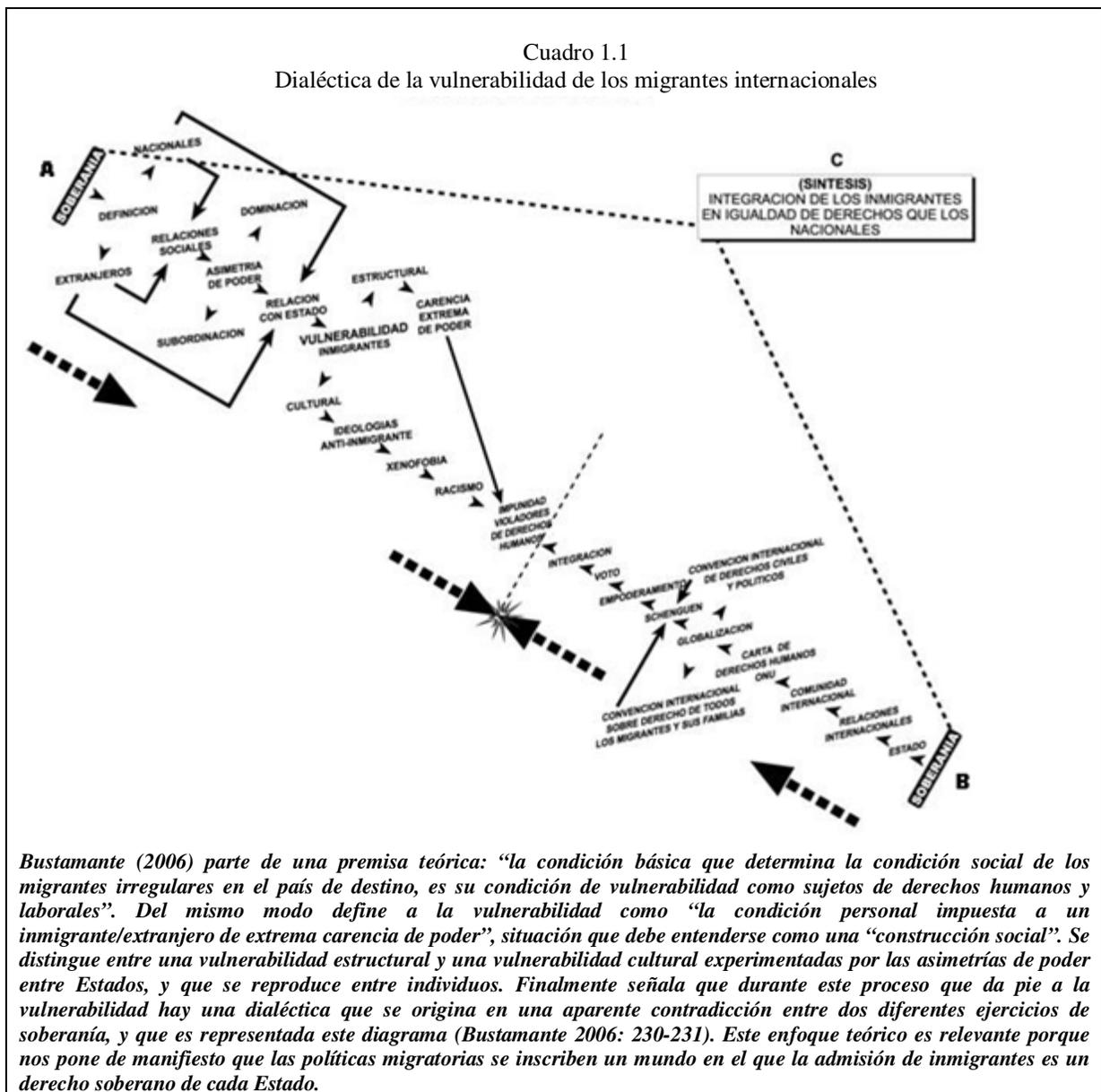
En la medida en que los diferentes niveles de gobiernos se involucren en el diseño y ejecución de políticas de inmigración y emigración concertadas, y más sofisticadas, será posible enfrentar los desafíos que representa la movilidad de personas a través de fronteras internacionales. De ninguna manera se aboga por una atomización o fragmentación de políticas migratorias. Por lo que se apuesta es por una colaboración entre los diferentes gobiernos de los países (intra- e inter- estados) que tienda a redefinir las competencias y los alcances de cada nivel en cada gobierno.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar se revisan las teorías de las políticas migratorias, especialmente algunas corrientes y autores de países de alta inmigración. Después se hace énfasis en las transformaciones que sufre el Estado frente a la migración internacional, así como en el papel que pueden llegar a desarrollar los gobiernos de países emisores a la hora de que se formula una política inmigratoria hacia sus nacionales. Antes de concluir, se desmenuza el concepto de política emigratoria con la intención definir a las políticas de emigración subnacional. Para cerrar se presenta una discusión del enlace entre políticas emigratorias y desarrollo.

1. Teorías de las políticas migratorias

Hasta finales de la primera década del siglo XXI no se ha consolidado una teoría exclusiva, o modelo coherente y único, que explique completamente la migración internacional desde un solo enfoque disciplinario o metodológico. En su lugar, existen una

serie de “teorías fragmentadas” que se han ido desarrollando por separado y sorteando limitaciones disciplinarias (Massey et. al 1998: 17). Esto ha sucedido a través de enfoques y aproximaciones multi-metodológicas y multi-disciplinarias que se concentran en etapas o actores específicos de la migración (individuos, familias, hogares, comunidades, etcétera) (Brettell y Hollifield 2000). Incluso existen premisas teóricas que revisten valor en la realidad debido a que alimentan definiciones de conceptos de alcance internacional, como en el caso de “la dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes” propuesta por Bustamante (2006: 230) y que se muestra en el diagrama del cuadro 1.1. Por lo tanto, las teorías de la



migración internacional dan cuenta de un panorama complejo para el científico social que podría, y debería, abordar desde diferentes niveles de análisis.

En el caso particular de “la teoría de la política migratoria” propuesta por Boswell (2007) existe una complejidad similar. No es posible hablar de una corriente teórica exclusiva y plausible que explique cómo responden los estados (y sus respectivos gobiernos) a la emigración, el tránsito y la inmigración de seres humanos. Porque lo que se entiende por política migratoria es, o debería ser, la suma de las decisiones que ejerce el Estado por controlar su territorio e identificar a todas aquellas personas que por él entran, transitan o salen. En otras palabras, la política migratoria incluye las decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional. De ahí que sea conveniente hablar, también, de ‘teorías de las políticas migratorias internacionales’ y no de una sola teoría de la política migratoria.

De acuerdo con Lelio Mármora (2002) las políticas migratorias son respuestas de los estados a la problemática migratoria, que es producto del movimiento masivo de personas a través de fronteras internacionales, así como de las percepciones que tienen las sociedades que experimentan dicho movimiento con mayor intensidad, aunque también podría decirse que a veces los mismos gobiernos inician el flujo migratorio. Esta situación es particularmente evidente en las últimas dos décadas debido a “la falta de respuestas político-sociales adecuadas de los gobiernos frente a las migraciones” situación que “las está volviendo más visibles y preocupantes” (Mármora 2002: 49). Idealmente estas políticas debería de tender a alcanzar una “governabilidad migratoria” que supere “el alarmismo y la improvisación” (Mármora 2002: 50-52).

Así, es fundamental distinguir en la literatura sobre las políticas migratorias entre la perspectiva argumentativa emigratoria y la inmigratoria, o lo que Mármora denominaría la direccionalidad de la política (2002: 89). Los trabajos sobre políticas de inmigración provienen sobre todo de autores de los países desarrollados como Estados Unidos, Francia, Japón, el Reino Unido, España, Alemania; en especial la producción académica sobre el tema

que se centra en la última década del XX y principios del XXI (Cornelius et al. 2004, Cornelius y Lewis 2007, Izquierdo y León 2008, Castles 2006, Arango 2005, Freeman 1995, Martin 1992, Solanes 2005, Zolberg 2006).⁷ Ahora bien, la mayor parte de estas obras la referencia a la política migratoria se presenta como la del país receptor, que por lo regular cuenta con un amplio margen de maniobra, en términos de movilización de recursos, y en donde se enuncian problemáticas sociales, culturales, económicas y políticas claramente diferenciadas en comparación con las de los países emisores (o expulsores); como el asunto de la asimilación o ‘la crisis’ del Estado de Bienestar.

A finales de la década de los noventa Massey (1999: 303) advirtió que a pesar de ser un asunto importante “poco se ha escrito acerca de la regulación de la emigración en países de origen”. Una excepción sobresaliente en este sentido es el trabajo de Schmitter (1985), quien plantea una problemática interesante para el caso de la política migratoria de países emisores de la segunda mitad del siglo XX (i.e. Argelia, España, Grecia, Italia, Portugal, Turquía y Yugoslavia), donde comienzan a crearse instituciones de gobierno dedicadas a los emigrantes. Otro trabajo que da luces sobre la historia de las políticas hacia los expatriados es el de Choate (2007) para el caso italiano. En el caso mexicano sobresalen, entre otros, Alarcón (2006) y Fitzgerald (2006). Sin duda, en el estudio de las políticas migratorias ha prevalecido el enfoque inmigratorio por encima del emigratorio. Prueba de esto es que los principales desarrollos teóricos sobre las políticas de inmigración se han dado sobre todo en los países clásicos de inmigración como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia o el Reino Unido.⁸

El estudio de las políticas migratorias es un campo fértil para politólogos e internacionalistas que podrían contestar a preguntas como las planteadas por Brettell y Hollifield (2000) en su propuesta de diálogo entre disciplinas; es decir, a cuestiones como

⁷ Es importante rescatar que el Reino Unido, España y Alemania fueron países de emigración y existe una amplia literatura al respecto.

⁸ Antonio Izquierdo ha señalado que en España durante las décadas de los sesenta se habló mucho de la política de emigración, pues en ese entonces no se tenían los números de inmigrantes internacionales que se tienen hoy. Además agrega que “la emigración es un fracaso del desarrollo y que los gobiernos experimentan un alivio cuando los candidatos al paro [desempleo] se van a otro país y envían dinero y bienes. A ningún gobierno el gusta reconocer su fracaso a la hora de abastecer a la población”. Comunicación vía correo electrónico, julio de 2008.

¿por qué los estados tienen dificultades para controlar la migración?, ¿qué factores facilitan o complican este desempeño estatal?, ¿qué actores, a diferentes niveles, intervienen en el proceso de diseño, implementación y ejecución de políticas migratorias?

Prueba de la preeminencia del análisis inmigratorio es evidente en el trabajo de Christina Boswell (2007), quien sostiene que en la literatura reciente sobre la teoría de la política migratoria dominan dos corrientes, la de la economía política y la neo-institucionalista. Dentro de la primera corriente ubica, como principal exponente, a Gary Freeman (1995); mientras que en la segunda destaca, entre otros, a James Hollifield (2004).

El acercamiento de Freeman (1995) parte del poder que logran alcanzar los grupos de interés para beneficiarse de los resultados políticos (*policy outcomes*) de una política inmigratoria liberal.⁹ Las críticas principales que ha recibido esta corriente giran en torno a cuestionamientos tales como: ¿de qué manera los grupos definen sus intereses?, ¿qué determina la influencia de estos grupos en la política migratoria?, ¿cuál es el papel que el Estado desempeña en todo esto? (Boswell, 2007: 78).

Por su parte la corriente neo-institucionalista, retomando elementos de la teoría sistémica luhmaniana, destaca el rol del Estado como un actor clave frente a la migración internacional. Para los neo-institucionalistas el Estado es capaz de trazar y alcanzar objetivos propios, aunque para ello se ve limitado por intereses sociales, por los propios departamentos administrativos que lo integran, y por el sistema judicial e internacional (Boswell 2007: 79). De manera que aquí se encuentran principalmente dos corrientes claramente diferenciadas en términos del papel que adopta el Estado frente a la migración internacional y el juego de intereses entre actores.

Sin embargo el papel estatal no es la única discrepancia entre las corrientes teóricas que intentan explicar la política migratoria. A partir de un análisis fundamentado en dos criterios, rigor metodológico y plausibilidad explicativa, Boswell arguye que la perspectiva de la

⁹ Freeman sostiene que las políticas migratorias de las democracias liberales tienden a ser más abiertas que cerradas. Esto lo comprobó Massey (1999) a la hora de comparar sucintamente las políticas inmigratorias de los Estados Unidos frente a las de países del Medio Oriente.

economía política es útil en la medida en que cumple con el primer criterio y no con el segundo. En el caso de los neo-institucionalistas se sacrifica el rigor metodológico a cambio de una mayor plausibilidad explicativa (Boswell 2007).

Ante esta dificultad Christina Boswell propone una teoría que se abre camino entre los enfoques propios de la economía política y del neo-institucionalismo. Esta ‘tercera vía’ de la teoría en política migratoria parte del concepto de “legitimidad del Estado”, en tanto ente al que se le da vida para que (a) garantice la seguridad de sus integrantes, (b) facilite y permita la acumulación de riqueza, (c) promueva la equidad y (d) cuente con legitimidad institucional (o confianza). Por lo tanto, la política migratoria no debería afectar a la provisión y salvaguarda de estas cuatro actividades. El problema radica en que la acumulación de riqueza de los actuales países industrializados se debe, en buena medida, a la inmigración de mano de obra como uno de los motores clave del crecimiento económico tanto para países receptores como emisores. Además, es fundamental tener en cuenta que la provisión y garantía de riqueza hacia los ciudadanos, por parte del Estado y su gobierno, permite el éxito electoral. Así, Boswell (2007: 94) sostiene que las respuestas políticas habrán de variar en la medida en que cumplan o no con al menos dos o más de los cuatro principios recién anotados. Nuevamente, esta es una teoría de política migratoria claramente concentrada en la visión de sociedades y gobiernos receptores, en la visión de la inmigración como problema exclusivo del lugar de destino.

1.1 The Migration State

¿Estamos en el camino hacia la consolidación de un Estado migratorio capaz de dar solución a las problemáticas que la migración internacional plantea para las sociedades contemporáneas? Siguiendo a Hollifield (2004), las condiciones económicas y sociales para que la migración internacional ocurra están dadas. Empero, las condiciones políticas y legales parecen ser apenas suficientes. Ahora bien, la política inmigratoria y emigratoria ocurre en un contexto de globalización económica en donde el Estado aparece como el actor principal capaz de controlar la migración (Hollifield, 2004: 892).

De tal suerte que si en sus orígenes el Estado era el encargado de velar por ciertos aspectos fundamentales de la convivencia social, o en otras palabras, fue concebido, en términos weberianos, como el instrumento capaz de monopolizar el uso de la violencia legítima que garantizara la seguridad de sus integrantes, con el paso de los años ha ido adquiriendo nuevas tareas. Para Hollifield (2004) las responsabilidades del Estado han evolucionado. En un primer momento el objetivo primordial era garantizar la seguridad de los ‘súbditos’. Después se sumó la idea de construir regímenes favorables para el comercio y la inversión. Ahora surge el *Migration State* o “Estado Migratorio”, que es por definición un estado liberal en tanto que es creador de un ambiente legal donde se regulan los movimientos migratorios y los individuos pueden alcanzar estrategias individuales de acumulación de riqueza (Hollifield 2004: 901). En otras palabras, el Estado ha pasado a ser primero gendarme, luego gerente y ahora gestor de la migración

Y es que se tendría que recordar que el control de la política de la migración internacional, al menos en términos inmigratorios, es facultad de los gobiernos centrales o nacionales. Como se ha mencionado, la política inmigratoria, la que se refiere al control de fronteras, es una decisión que tienen los Estados como resultado del ejercicio de la soberanía nacional. De manera que sí, el estado-nación aparece como uno de los indicados, uno de los más notables, para solucionar las dificultades que la migración internacional presenta en un contexto global. Sin embargo aquí se considera que el nivel subnacional y los gobiernos locales pueden también contribuir significativamente de manera concertada, coordinada y colaborada (con toda la dificultad que estos tres verbos representan para cualquier organización).

La política inmigratoria estadounidense es facultad del nivel federal y no subnacional, ni local. Sin embargo valdría la pena hacer notar que durante los últimos años, al menos desde finales del XX y principios del XXI, los gobiernos estatales de dicho país han tomado cada vez más decisiones que afectan a los inmigrantes, como las restricciones al acceso a servicios públicos. La pregunta es: ¿pueden considerarse estas medidas políticas inmigratorias subnacionales? Quizá en un sentido estricto no lo sean, pero en términos de un objetivo de largo plazo consistente en evitar la llegada de población extranjera a dichos territorios sí

podríamos considerarlas políticas inmigratorias subnacionales, e incluso podríamos catalogarlas como medidas anti-inmigrantes y xenófobas. Esto ha causado debates y conflictos en torno a la competencia y cooperación que debe de existir entre los niveles de gobierno ante una problemática con efectos diferenciados para los niveles de gobierno en cuestión, tal y como Antonio Izquierdo y Sandra León (2008) lo manifiestan para el modelo autonómico español. David Fitzgerald sugiere adoptar la distinción entre “políticas inmigrantes” y “políticas inmigratorias” propuesta por autores como Andrew Geddes.¹⁰

Según un conteo de la agencia de noticias *The Associated Press* publicado por *La Opinión* en las legislaturas estatales estadounidenses proliferaron iniciativas anti-inmigrantes a principios del 2008.¹¹ En los dos primeros meses del año se contabilizaron más de 350 proyectos de ley relacionados con la inmigración irregular. Entre los estados con mayor número de propuestas se encontraron California, Virginia, Carolina del Sur, Arizona y Rhode Island. Cerca de treinta estados elaboraron proyectos de ley que planteaban estrictas medidas contra empleadores que contrataran a “sin papeles”. Al menos veinte legislaturas propusieron aumentar la cooperación entre cuerpos policíacos locales y federales, así como hacer más drásticos los castigos para inmigrantes indocumentados que delincan. Cerca de 15 estados plantearon limitar el acceso a la licencia de conducir y otros documentos de identidad, además de recortar beneficios públicos para indocumentados (a pesar de que éstos están regulados por el gobierno federal). En el 2007, se propusieron más de 1,562 leyes antiinmigrantes en todo el país, y 240 fueron aprobadas, según un conteo de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL, por sus siglas en inglés). Al parecer algunas de estas leyes han provocando problemas legales y financieros a los gobiernos estatales. La agencia EFE reportó a finales de abril de 2008 que en un estudio presentado por la NCSL se documentaron más de 1,100 proyectos de ley en materia de inmigración que se ha producido en 44 estados de los Estados Unidos durante el primer trimestre de ese mismo año.¹²

Otro caso interesante se suscitó en El Paso, Texas, en donde autoridades del Condado se opusieron a la construcción del muro fronterizo. El Paso *County Commissioners Court* votó 3

¹⁰ Comunicación vía correo electrónico con David Fitzgerald, agosto de 2008.

¹¹ *La Opinión*, 24 de marzo de 2008.

¹² Agencia de noticias EFE, 24 de abril de 2008.

a 1 en favor de una resolución que llama a detener la construcción del muro y agrega que las autoridades policíacas locales no deben reforzar las tareas federales que marcan las leyes de inmigración. Además, la resolución enfatizó el detener las redadas y detener los programas que criminalizan a los migrantes.¹³

Ciertamente la tarea de intervención pública no es sencilla, en principio, por el manejo de intereses opuestos que la migración representa para diversos actores al interior del Estado. De ahí surge la “paradoja liberal”, entendida como la contraposición entre la lógica económica de apertura y la lógica legal/política de cierre de fronteras al flujo de personas (Hollifield, 2004: 887). ¿Cómo solucionar esta contraposición de intereses? Obviamente no existe una sola respuesta a la interrogante, pero para autores como Hollifield (2004), Bustamante (2002), Pécoud y de Guchteneire (2005) es preciso avanzar hacia un régimen internacional de la migración (o regímenes), que se fundamente sobre todo en los derechos humanos de los migrantes. Esto es así porque “las políticas migratorias tienen importantes implicaciones en términos de ética, derechos humanos y justicia, [por lo que] no pueden dejarse guiar sólo por instituciones económicas” (Pécoud y de Guchteneire, 2005: 150). De tal manera que el manejo de intereses que hace el Estado habrá de cambiar bajo una perspectiva más humana, negociada y que abra paso a la participación de actores que permitan disgregar el monolítico análisis estatal, tal y como lo sugiere Fitzgerald (2006: 260) a través de su enfoque neopluralista, crítico del ‘nacionalismo metodológico’.

Esto último que se sugiere es resultado de la necesidad de hacer un acercamiento a las políticas migratorias que ocurren más allá del modelo nacional (macro), haciendo un énfasis en el nivel subnacional (y especialmente en lo estatal/regional/provincial). ¿Por qué en el nivel subnacional? Porque, al menos en el caso mexicano el nivel estatal cuenta con una actividad cada vez más intensa en la formulación y ejecución de políticas migratorias. Esto es resultado de que es un nivel ‘meso’ que cuenta con otros recursos políticos y variantes institucionales claramente diferenciadas a las de los niveles macro (federación) y micro (municipios).

¹³Información del *Houston Chronicle*, 6 de mayo de 2008.

1.2 El modelo interméstico

A continuación se procede a la revisión de un modelo teórico cuya aportación radica en darle un papel clave a los estados emisores de migrantes en la formulación de políticas inmigratorias. Esto, como se verá, ocurre gracias al ‘cabildeo’ o *lobbying* que hacen los gobiernos de los países emisores en entornos políticos y mediáticos estratégicos, en términos de opinión pública.

Según Marc Rosenblum (2004) hay un modelo que permite predecir las políticas inmigratorias estadounidenses de acuerdo a lo que él denomina un “ambiente estratégico”. Este ambiente está determinado por dos variables: la preeminencia doméstica del tema inmigratorio (en relación a la opinión pública) y el valor que se tiene hacia la política exterior en un momento dado.¹⁴ Para que este modelo funcione es necesario contar con la participación de tres actores: el Congreso de los Estados Unidos, el Presidente de ese país, y los gobiernos nacionales de los estados emisores de migrantes. El modelo es denominado por Rosenblum como “interméstico” debido a que conjuga la política internacional con la doméstica, destacando el papel y los incentivos que tiene cada uno de los tres diferentes actores involucrados en los resultados de la política inmigratoria estadounidense. La noción de interméstico convencionalmente data de un artículo publicado por Manning en 1977, y es retomado por autores como Bustamante (1989) para la regionalización de las zonas fronterizas.

El modelo de Rosenblum se explica a partir de las combinaciones entre el valor de la política exterior y la preeminencia doméstica (ver cuadro 2.1). En la celda uno, por ejemplo, dado que no hay interés en la política exterior, ni en la inmigración, en términos de opinión pública, la política inmigratoria será de carácter ‘clientelista’ y abierta, es decir, beneficiará a los grupos pro-inmigrantes y a aquellos inmigrantes que califiquen o cumplan los requisitos planteados en la nueva política. En cambio, en la celda dos, habrá más restricciones y la política inmigratoria será cerrada, debido a un discurso político que le resulte agradable a la opinión pública. En la celda tres lo que sucede es que se adoptan políticas migratorias

¹⁴ Entendiendo aquí lo doméstico como lo interno a la política de un país, y no lo relativo al hogar. En inglés *domestic* se emplea para referirse a la política de carácter interior y no exterior. Se ha decidido mantener el término doméstico para explicar mejor su relación con lo internacional a través del concepto original de Rosenblum: ‘**inter** [nacional]-[do] **méstico**’.

concretas fundamentadas en un asunto de política exterior coyuntural. Por último la celda cuatro da cuenta de un conflicto entre ejecutivo y legislativo al no ponerse de acuerdo entre abrir o cerrar la frontera para satisfacer tanto a la opinión pública como solucionar un asunto de política exterior. En las celdas uno y tres la participación de los gobiernos de los estados emisores es más intensa porque existe mayor margen de maniobra bajo esos ambiente estratégicos. El autor proporciona ejemplos para cada caso sustentados en un trabajo empírico.

Cuadro 1.2
El modelo “interméstico” para la política de inmigración en los Estados Unidos

		Preeminencia doméstica de la inmigración	
		Baja	Alta
Valor de la política exterior	Bajo	Celda 1. <u>Predicción:</u> Políticas clientelistas Ejemplo: México y Centroamérica 89-92	Celda 2. <u>Predicción:</u> Política de masas (popular). Ejemplo: México, 82-88
	Alto	Celda 3. <u>Predicción:</u> Inmigración como Política Exterior Ejemplo: Centroamérica 97-00	Celda 4. <u>Predicción:</u> Conflicto entre ‘ramas’ de gobierno. Ejemplo: Centroamérica 81-88. México y Centroamérica 93-96

Fuente: Rosenblum, 2004: 47.
Traducción del autor

La sugerencia de Rosenblum parece encontrar eco en lo que Portes y DeWind (2004: 831) afirman en cuanto a los incentivos que existen para los países emisores si se deciden a ‘controlar’ la migración. Según estos autores, no existen incentivos lógicos en los gobiernos de los países expulsores para reprimir la emigración y existen un gran número de incentivos para mantener los lazos con las comunidades expatriadas que funcionan como importantes y crecientes fuentes de recursos económicos.

Esto último abre paso al asunto de las relaciones estado-díaspóra (González Gutiérrez 2006), que son una modalidad de políticas de emigración en la que los gobiernos de los

países de alta emigración se acercan a sus ciudadanos en el exterior mediante la creación de programas, estructuras institucionales y cuerpos especializados en la migración internacional. Dentro de las relaciones estado-diáspora podrían encontrarse las modificaciones legislativas nacionales en los países de origen para optar por la doble nacionalidad, la representación migrante en cargos públicos y el voto desde el exterior.

2. Políticas de inmigración en países desarrollados

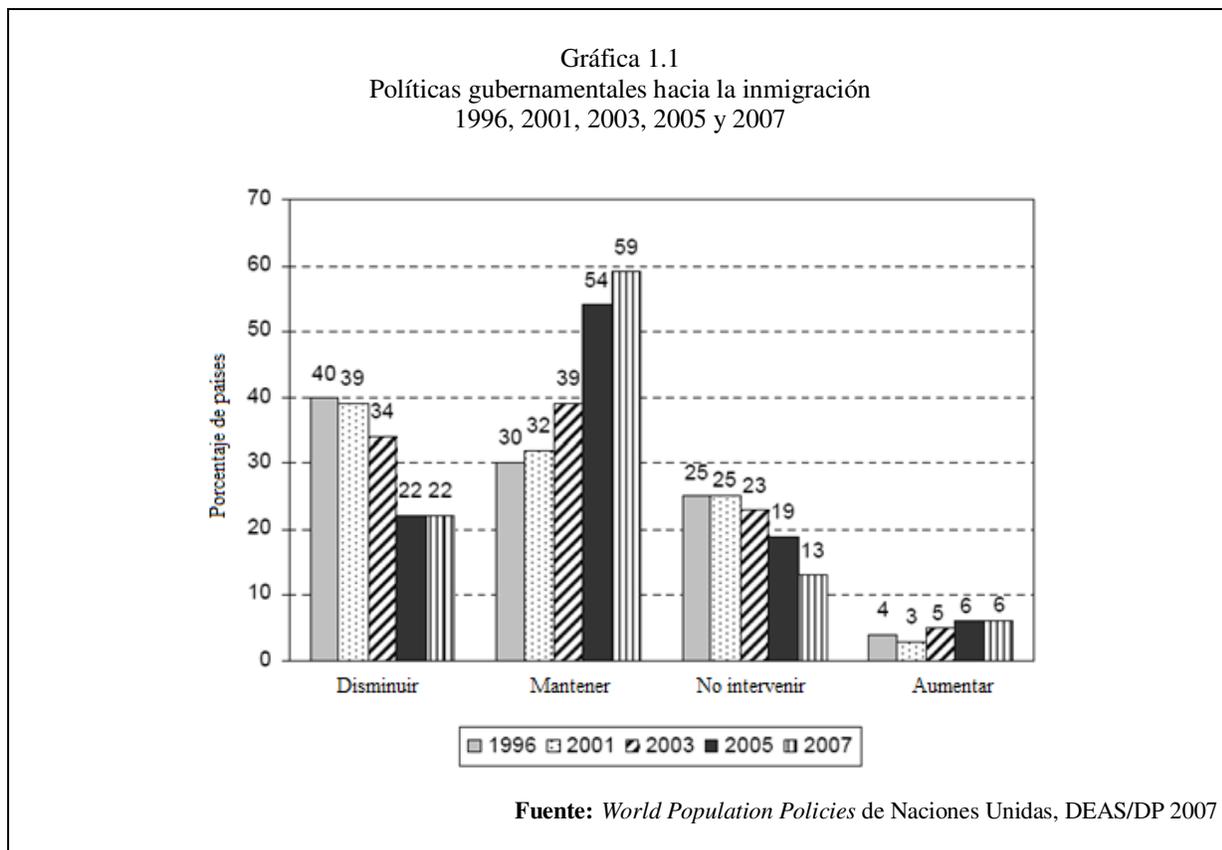
¿Por qué hacer mención de las políticas de inmigración cuando lo que aquí interesa es la actividad de los gobiernos de país y regiones emisoras emigrantes? Justamente porque las políticas de emigración responden, entre otros factores, a las consecuencias “no intencionadas” (Cornelius 2001) de las políticas inmigratorias de los países de acogida (véase también a Durand 2005: 25; Cornelius y Lewis 2007: 3).¹⁵ En concreto la referencia es a propósito de la relación que existe entre los reforzamientos de fronteras en los Estados Unidos o en la Unión Europea y el incremento en el número de muertes de migrantes en el intento de cruce (Alonso y Marroi 2006, Carling 2007).

En relación a la política migratoria el caso de la UE es paradigmático, en el sentido en que es una política de inmigración relativa al control y gestión de los flujos migratorios compartida por diferentes países (Solanes, 2005), lo que la hace más que compleja en su diseño e implementación y que aspira a consolidarse como un política supranacional. Mientras que para el caso estadounidense presenta una larga historia inmigratoria que da cuenta de la vertiginosa evolución de una política que opera bajo la lógica tradicional del estado-nación soberano planteada por el francés Jean Bodin hace más de cuatro centurias. En ambos casos el principio soberano es constante, es decir, se mantiene la idea de que el acceso de un individuo a un territorio que no es el suyo, al que no tiene membresía, es una prerrogativa única y exclusiva del gobierno central receptor.

Según el reporte *World Population Policies* de Naciones Unidas (DEAS/DP 2007), desde mediados de los noventa han ocurrido cambios sobresalientes en las visiones de los

¹⁵ Para profundizar en las políticas inmigratorias de democracias liberales desarrolladas véase Freeman 1995, y Cornelius *et al.* 2004.

gobiernos nacionales en relación a la migración internacional, especialmente en los de acogida.¹⁶ Hoy los gobiernos están más dispuestos que en el pasado a mantener los niveles actuales de inmigración y son menos proclives a reducirlos (DEAS/DP 2007: 27). En 2007, 22 por ciento de los países querían reducir la inmigración, lejos del 40 por ciento de 1996 (ver gráfica 1.1). Al mismo tiempo, hubo un incremento en la parte de países que buscan mantener o no intervenir en cambiar el nivel de inmigración: de 55 por ciento en 1996 a 72 por ciento en 2007. Además el porcentaje de países que desean incrementar los niveles de inmigración creció ligeramente, de 4 por ciento en 1996 a 6 por ciento en 2007.



¹⁶ De acuerdo con Naciones Unidas para una mayoría de gobiernos nacionales en el mundo el asunto demográfico de mayor preocupación no es la migración sino la epidemia del VIH/SIDA. Empero, para los países desarrollados, después del VIH, el envejecimiento poblacional y los relativamente bajos o decrecientes números de personas en edad laboral son motivos de inquietud. Los gobiernos de los países en desarrollo también están alertados por su población en edad de trabajar, principalmente porque necesitan crear los empleos suficientes para el rápido crecimiento de sus fuerzas de trabajo. En contraste, los gobiernos de los países desarrollados están muy al pendiente del potencial recorte o déficit (*shortage*) de trabajadores si la sostenida baja fertilidad y el envejecimiento de la población provocan la disminución en el número de habitantes en edad laboral (DEAS/DP 2007).

En el reporte de la ONU también se afirma que el cambio hacia lo que podrían ser políticas inmigratorias menos restrictivas puede ser atribuido a varios factores, incluyendo a una mejoramiento del entendimiento de las consecuencias de la migración internacional; el creciente reconocimiento de los gobiernos de la necesidad de gestionar mejor los flujos migratorios, en lugar de limitarlos; la persistencia de *labour shortages* en algunos sectores de las economías de los países ricos; un crecimiento de la economía global, y a tendencias de largo plazo en el envejecimiento poblacional (DEAS/DP 2007). La inclinación hacia una inmigración menos restrictiva fue especialmente pronunciada en países desarrollados, donde el porcentaje de países con políticas hacia disminuir la inmigración cayó del 60 por ciento en 1996 al 8 por ciento en 2007. Solamente cuatro países desarrollados quieren reducir la inmigración total hoy en día: Dinamarca, Estonia, Francia y Holanda. De éstos, Estonia es el único que no desea incrementar la inmigración de trabajadores altamente calificados. Finalmente llama la atención que cinco países desarrollados (Australia, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda y la Federación Rusa) desean incrementar el total de la inmigración a la par que la demanda de mano de obra.

2.1 La política inmigratoria de los Estados Unidos

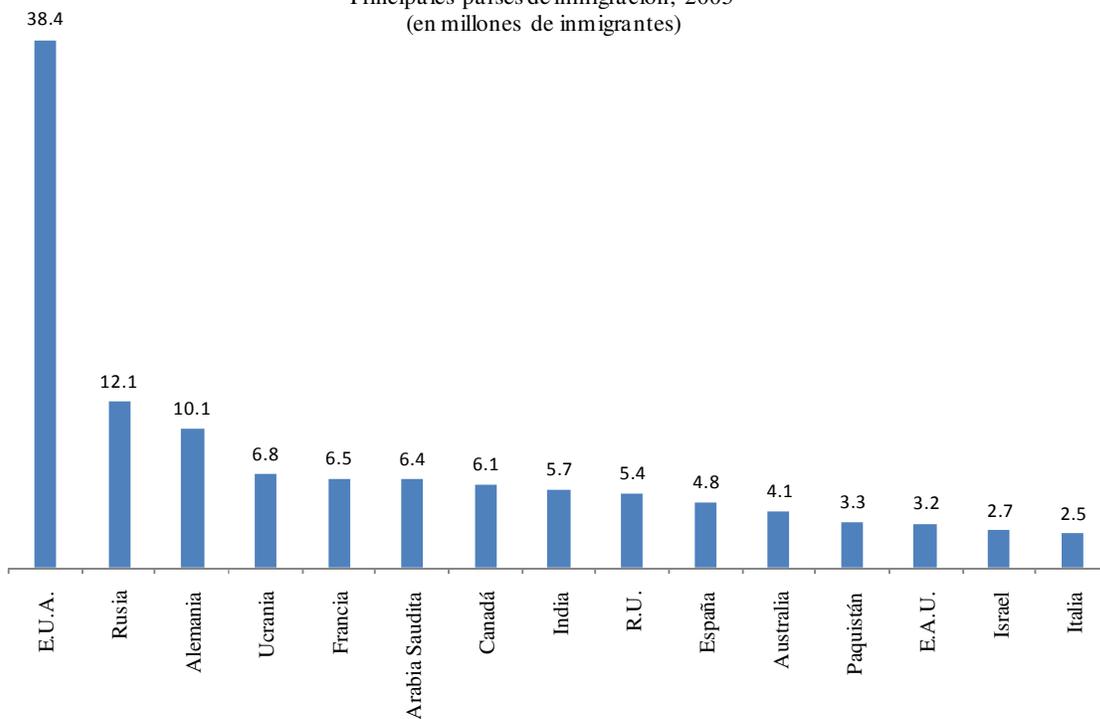
Diversos autores se han preocupado por estudiar la política inmigratoria estadounidense bajo una perspectiva histórica (Martin 1992 y Zolberg 2006). En estos trabajos se encuentran varias modificaciones, cambios e intentos diversos por ‘controlar’ o ‘regular’ el flujo internacional de personas a ese país. En la política inmigratoria estadounidense el Congreso tiene la palabra a la hora de pasar una reforma que modifique la ley que rige dicha política y que impacta sobre millones de seres humanos. La implementación de las decisiones tomadas por el legislativo le corresponde al Presidente, por lo que ambos poderes federales son responsables, al menos para la opinión pública, de la eficacia y eficiencia de las políticas inmigratorias.

En el *Migration and Remittances Factbook* del Banco Mundial (2008) se encuentran algunas de las razones por las cuáles Estados Unidos es uno de los países en donde el asunto de las políticas de inmigración reviste gran interés para el gobierno y la opinión pública. De acuerdo con información de la División de Población de la ONU y referida por el BM en

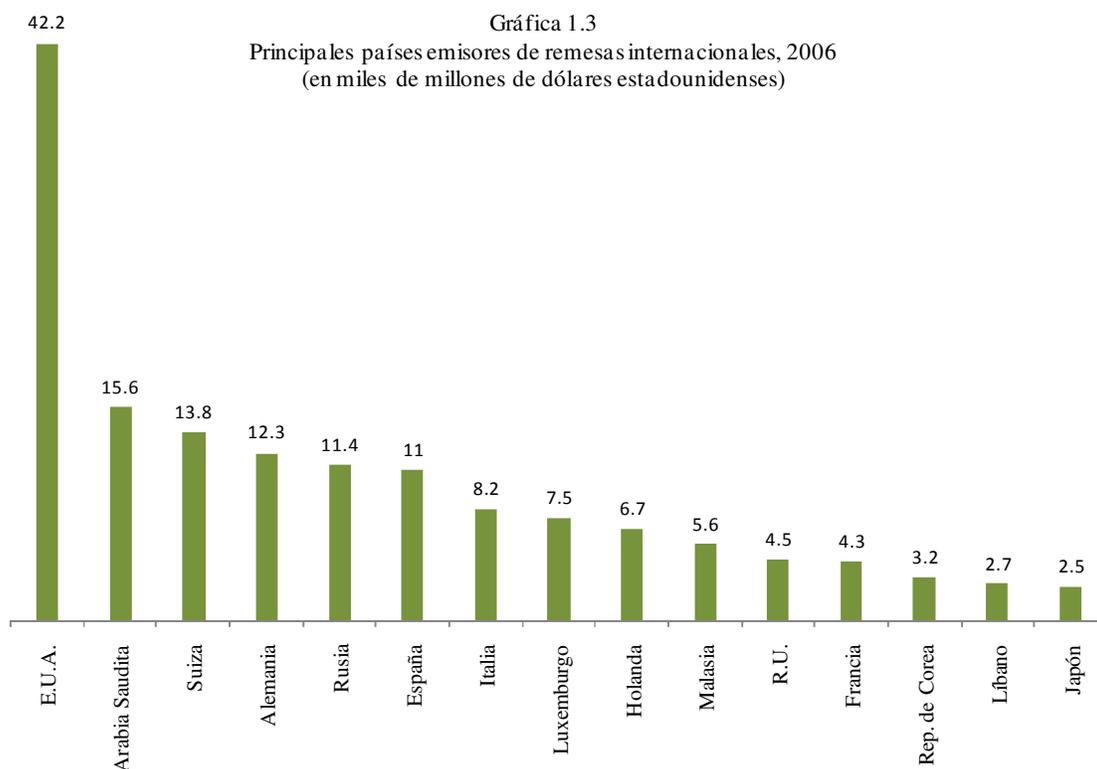
dicho documento, Estados Unidos encabeza la lista de países con mayor número de inmigrantes, por encima de Rusia, y es el primer país emisor de remesas al mundo (gráficas 1.2 y 1.3). Además la frontera entre México-EEUU se ubica en la primera posición de la lista mundial de corredores migratorios (ver gráfico 1.4). ¿Proporcionan estos datos razones suficientes como para que los políticos norteamericanos (de México, Canadá y EEUU) se preocupen por alcanzar nuevas políticas inmigratorias?

La inmigración hacia EEUU no inquieta nada más al gobierno federal, sino también a los gobiernos locales y estatales, poniendo en evidencia tensiones a la hora de determinar quién hace qué y cómo por gestionar la migración.

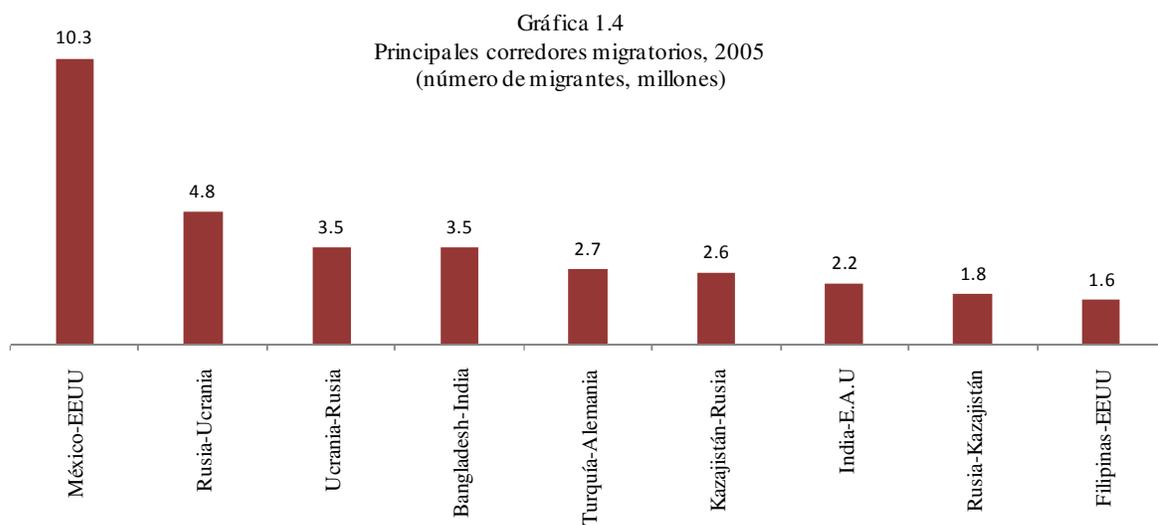
Gráfica 1.2
Principales países de inmigración, 2005
(en millones de inmigrantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con cifras de la División de Población de Naciones



Fuentes: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con datos de *Development Prospect Group* y del B.M.



Fuentes: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con datos de *Development Prospect Group* y del B.M.

Ahora bien, la posición de la opinión pública estadounidense en relación al tema migratorio sin duda tiene un peso específico en lo que se discute, diseña y decide en

Washington. En un estudio de la consultora *Zogby International* difundido a principios de 2008 por la agencia de noticias EFE, realizado a 32.085 adultos de los que un 9 por ciento eran hispanos, se señala que casi la mitad de los encuestados (49 por ciento) opinan que la “inmigración ilegal” ha tenido un impacto negativo en la economía local.¹⁷ Un 53 por ciento considera que leyes inmigratorias más restrictivas ayudarían a mejorar el estado de la economía. Otro 57 por ciento opina que los inmigrantes indocumentados que residen en EEUU no deberían recibir algún tipo de ayuda gubernamental. Estas percepciones revelan algo de lo que Jorge Bustamante, Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes, ha venido afirmando en los últimos meses en cuanto a que el clima anti-inmigrante estadounidense, especialmente contra los mexicanos, se encuentra en uno de los puntos más álgidos de la historia. Situación que vuelve al tema migratorio en un *hot topic* en la agenda política y legislativa estadounidense.

3. Un paradigma emergente: políticas de emigración multinivel

La política de emigración, al igual que la de inmigración, es una facultad de los gobiernos nacionales o centrales. En otras palabras, es un tema que se discute entre Estados debido a que está relacionado con la soberanía nacional y el control de fronteras. Cada gobierno nacional tiene el derecho a decidir no sólo quién entra (inmigración), sino también quién transita (trasmigración) y quién sale (emigración) de su territorio. Esto último fue especialmente evidente en la Unión Soviética y la República Democrática Alemana hace dos décadas cuando la salida de la población de estos países era altamente restrictiva.¹⁸

Siguiendo a Torpey (1998), el Estado, además de contar con el monopolio legítimo de la violencia enunciado por Weber, a través de la expedición de los pasaportes se hace del monopolio de los medios legítimos de movimiento para identificar a sus nacionales en el extranjero. De ahí que la emisión de pasaportes sea una competencia de los gobiernos nacionales, además de ser utilizado como la identificación por excelencia con la cual se

¹⁷ Información disponible en *El Águila news*, 24 de enero de 2008.

¹⁸ Es interesante que el caso de Cuba la propia migración interna este regulada por el Ministerio del Interior, ya que si un individuo de provincia decide irse a la Habana necesita de la aprobación del gobierno central. Agradezco a Sergio Valdés por esta anotación.

registran los cruces de personas por fronteras políticas internacionales, o bien las salidas y entradas a uno u otro país.

3.1 Política de emigración nacional

Aquí se entiende por políticas de emigración nacional a aquellas decisiones públicas tomadas por los gobiernos centrales que se refieren a la salida de sus nacionales al extranjero, al establecimiento de vínculos formales con ellos y con sus familias, así como a la promoción de la identidad nacional en el extranjero. Del mismo modo, para la salida de los ‘nacionales’ al extranjero se establecen puntos determinados de partida (terrestre, marítima o aérea). De manera que se identifica diferentes variantes de políticas de emigración entre los extremos de restricción y apertura totales a la salida al exterior, o entre los acercamientos y distanciamientos entre los migrantes en el destino y sus gobiernos en el origen. Para Fitzgerald (en prensa: 33) las políticas de emigración intentan controlar la salida y el regreso, mientras que las “políticas migrantes” (*emigrant policies*) son aquellas que intentan gestionar (*manage*) las relaciones con los ciudadanos que ya se encuentran en el exterior. Autores como Schmitter (1985), Brand (2006) para el caso de Marruecos, Asis (2006) para Filipinas, Durand (2005), García y Griego (2006), y Alarcón (2006) para México, también han hecho referencias a las políticas de emigración nacionales con diferentes énfasis, y aplicadas a distintos contextos o momentos históricos. Las acciones y políticas del Estado Mexicano frente a la emigración internacional se ilustran en la siguiente línea del tiempo.

Línea de tiempo
Acciones y políticas del Estado Mexicano
hacia la emigración internacional
(1900-2008)



Fuentes: Elaboración propia a partir de Durand (2006) y García y Griego (2005)

3.2 Políticas de emigración subnacionales

Por política de emigración subnacional se entiende a aquellas decisiones públicas tomadas por los gobiernos subnacionales en cuanto a la salida de su población al extranjero, así como a aquellas que están dirigidas mejorar la vida de sus oriundos en otro país y la de sus familiares en comunidades de origen.¹⁹ Pero, ¿cómo podemos probar la existencia de políticas de emigración subnacionales? Para el caso mexicano la respuesta a esta interrogante se encuentra en el discurso de los actuales gobernantes y funcionarios públicos, así como en la actividad que actualmente desempeñan las agencias públicas para emigrantes internacionales en los niveles de gobierno subnacional. En concreto, diversos gobiernos estatales mexicanos están considerando de orden público e interés social la vinculación y la atención a sus emigrantes en Estados Unidos, a sus familias y comunidades de origen, mediante la creación de políticas públicas, programas o acciones que los beneficien en territorio propio y extranjero; porque el operar más allá de los límites de la entidad federativa; de querer incidir en las prácticas culturales o en el mejoramiento del nivel de vida en el extranjero; querer estar en contacto con los emigrados y sus familias; y el sostener abiertamente que no hay que dejarlos salir, son decisiones relativas a la emigración internacional. El sostener públicamente que se toman acciones públicas específicas para que los oriundos no se vayan de la entidad federativa también es una política de emigración. Las políticas de emigración no solamente son aquellas que incentivan a que la población se vaya a otro país, sino también aquellas que regulan, restringen o desincentivan la salida.

Una postura crítica a este planteamiento de la política de emigración subnacional podría venir de internacionalistas que aboguen por manejar la migración internacional como un tema inscrito en la política exterior, que en términos genéricos podría decirse responde a lo que se conoce como el “interés nacional”. Por lo que los acercamientos del gobierno nacional a la “diáspora” quedarían circunscritos a las representaciones diplomáticas y las redes

¹⁹ Valdría la pena preguntarse en este punto por qué no hay un discurso o acciones públicas dirigidas a los migrantes internos. Es decir, a los oriundos que residen o trabajan en otros gobiernos subnacionales del mismo Estado. ¿Cómo es que maneja la soberanía entre gobiernos subnacionales?, porque en el caso mexicano las entidades federativas se denominan soberanas. Además, sería interesante reflexionar sobre el tema de ‘las remesas como elemento de poder’ (Fox y Bada 2008): tanto en las comunidades de origen como de destino. Resulta que ya no es extraño ver cómo los migrantes internacionales, a través de las remesas y el ejercicio de derechos políticos como el voto, se convierten en actores sociales y políticos que dejan de ser ignorados por las autoridades políticas y religiosas, y por las sociedades en origen y destino.

consulares. En este sentido las actividades de protección consular han sido actividades tradicionales en el caso mexicano. Bajo esta argumentación no puede dejarse de reflexionar en cuestiones como las siguientes: el que los gobiernos de las entidades federativas realcen el papel de los emigrantes como sujetos sociales merecedores de atención pública especializada, especialmente por su aportación a sus economías locales o por considerarlos héroes-catalizadores del desarrollo, ¿no incentiva la emigración? ¿Qué pasa cuando los gobiernos subnacionales se acercan a sus oriundos en el extranjero y los premian a por sus contribuciones al desarrollo en la comunidad de origen? O bien cuando las autoridades civiles (y hasta las religiosas) los ponen como ejemplo ante sus comunidades. ¿Esto último no incentiva a la emigración de la población de regiones con alta intensidad migratoria?

Frente a este escenario el gobierno federal mexicano, en conjunto con académicos y representantes de los gobiernos estatales, se ha valido del concepto de “diplomacia federativa” (Schiavon 2004), también conocido como “para-diplomacia” (Velázquez Flores 2006). Dicho término básicamente quiere decir que los estados mexicanos manejan una política exterior como resultado de la descentralización y la democratización, pero especialmente por la emergencia de las regiones frente a la globalización (Schiavon 2004). Además se sostiene que las entidades federativas, u otros entes subnacionales, a pesar de tener una agenda *vis a vis* un país, u otras regiones en otros países, no pueden llevar a cabo acciones en el exterior sin pasar antes por el ‘visto bueno’ del gobierno central o federal. Jorge Schiavon (2005), experto en la diplomacia federativa mexicana, explica el novel concepto de la siguiente manera:

Creo que los cambios dentro del sistema internacional, particularmente la globalización y la interdependencia, por una parte y por otra, los cambios en el sistema interno mexicano, muy específicamente, la democratización y la descentralización, ha creado los incentivos para que las entidades federativas busquen una mayor participación dentro del ámbito internacional, con la idea de tener mayores espacios para sus exportaciones, para presentarse como buenos lugares de recepción de inversión extranjera directa. Finalmente, en un mundo tan competitivo, tratan de sobresalir frente a las demás entidades federativas. En pocas palabras, estamos en un mundo más global y competitivo, por lo tanto, las entidades federativas mexicanas han buscado su espacio dentro de ese nuevo mundo.

Además, a la pregunta sobre cuáles son las motivaciones de las entidades mexicanas para incursionar en el ámbito internacional, Schiavon (2005) responde:

Principalmente son de carácter económico; es decir, la colocación de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa; sin embargo, también hay otros factores que explican esa participación. Uno, es la relación de esas entidades federativas con sus comunidades en el exterior, particularmente, ante la importancia de las remesas, entidades como Jalisco, Michoacán o Zacatecas han buscado un acercamiento con las comunidades de michoacanos, zacatecanos y jaliscienses en el extranjero, para tener un vínculo mucho más directo y por lo tanto, facilitar la atracción de remesas y también para establecer programas de inversión conjunta entre la federación, los estados y las comunidades en el exterior. Otra razón que hemos visto en algunos estados, es el querer posicionar al ejecutivo local; es decir, al gobernador, en la escena internacional, por una lógica de futuro crecimiento político, esto lo vimos particularmente en el caso del Estado de México, con el ex gobernador Montiel, quien participó muy activamente durante su sexenio en el ámbito internacional, la lógica era posicionarse en el ámbito doméstico para obtener la candidatura de su partido, ya sabemos lo que ocurrió y, finalmente se tuvo que retirar de la misma.

4. Desarrollo, región y emigración: participación de las unidades subnacionales

Las políticas migratorias revisten más valor si se considera que los diferentes niveles de gobierno pueden intervenir públicamente en la búsqueda de soluciones a los problemas asociados con el éxodo masivo y vulnerable de miles de personas. Antes aquí se han presentado algunas de las corrientes de las teorías de las políticas migratorias que, entre otras cosas, distinguen entre la participación que deben tener los Estados frente a la migración internacional. También se describió un modelo predictivo para la política inmigratoria estadounidense en el cual los estados emisores tienen un margen de influencia, y se estableció la importancia de hablar de un “estado de migración” en el siglo XXI. Además definimos a la política emigratoria nacional y subnacional. Empero, ha faltado referirse a los vínculos entre migración internacional y desarrollo regional que pueden ocurrir a nivel subnacional.

La definición del desarrollo regional que aquí se utiliza parte del desequilibrio entre regiones como un problema que justifica la intervención gubernamental. El desarrollo debe entenderse como un proceso dinámico, que evoluciona; como un hecho multidimensional y multidisciplinario. El desarrollo en términos generales tiende a mejorar la calidad de vida de las personas en un territorio. Boisier (1998) sostiene que:

El entorno territorial es un factor clave del desarrollo. Bajo diferentes fórmulas administrativas y jurídicas del entorno territorial, la comuna, la provincia, la región, el

país, el mundo; la calidad del territorio determina el desarrollo de las estructuras sociales pertinentes en cada escala [...] es difícil imaginar alguna posibilidad de éxito en el duro escenario actual si se pretende competir usando estructuras decisionales centralizadas que, por ello mismo, carecen de la velocidad, flexibilidad, maleabilidad y complejidad requeridas por la contemporaneidad (Boisier 1998: 5-6).

Además de los componentes territorial y descentralizador, el desarrollo es un proceso que idealmente cuenta con características tales como la eficiencia y la sustentabilidad. ¿Pero qué papel tienen las instituciones subnacionales y las políticas que diseñan e implementan?

Los problemas del desarrollo regional en relación a organizaciones públicas han sido analizados por autores como Boisier (1998), Bueno Lastra (1990) y Vázquez Barquero (2001). Las teorías del desarrollo regional tienen su fundamento precisamente en el estudio de la región y los elementos que la componen. Sin embargo se ha trabajado poco el papel de las instituciones públicas en la promoción del desarrollo territorial, cuestión sobre la que se podría incidir a través de un análisis disgregado del estado migratorio que abría paso a algo que podría denominarse como ‘gestión pública regional de la emigración’. Los autores arriba mencionados se han concentrado en señalar la importancia de habilidades organizativas y de decisión, pero no en determinar el alcance que pueden llegar a tener las instituciones públicas a la hora de intervenir en la reducción de diferencias al interior de las regiones y de experimentar una evolución institucional en sus organizaciones públicas que pueda considerarse como un elemento de desarrollo político.

En el desarrollo regional ha existido un énfasis en lo económico que limita su propio origen multidisciplinario. Aquí, al igual que Boisier (1998: 10) se plantea que el crecimiento económico es condición necesaria, “pero nunca suficiente del desarrollo”. La acción de gobierno no ha sido suficiente para disminuir las diferencias entre regiones a pesar del crecimiento económico y de la ‘consolidación’ de instituciones públicas a diferentes niveles. “No hay una receta posible para alcanzar el desarrollo de un territorio dado”, asegura Boisier (1998: 10), empero hay dos afirmaciones importantes en relación a quien debe tener la responsabilidad de conducir una intervención pública: si “el desarrollo se encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; [y] si es el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo

construyan”. Esta última idea tiene mucha trascendencia en este trabajo porque permite distinguir entre actores endógenos y actores exógenos a la hora de intervenir pública en la política emigratoria. Los primeros serán aquellos que se consideran miembros de la comunidad, independientemente de su lugar de residencia, y que al mismo tiempo están comprometidos con el desarrollo de ese territorio sobre el cual reclaman membresía o ejercen algún poder, como en el caso del poder económico que dan las remesas.

Así, cuando el tema de la migración internacional es asociado con el del desarrollo y las remesas, el afán por determinar si hay o no incidencia positiva sobre el problema ha sido recurrente. Recientemente, Alejandro Portes (2006: 28) se dedicó a hacer una revisión conceptual de la evidencia en cuanto a migración y desarrollo se refiere. Una de las conclusiones que más llaman la atención en su trabajo es la que tiene que ver con que “no existe precedente de que algún país haya optado por la vía del desarrollo sostenido en las bases de las remesas enviadas por sus expatriados”. Por su parte, Alarcón y Escala (2007) sostienen que la centralidad alcanzada por las organizaciones de migrantes, bajo ciertas consideraciones, “revela la importancia creciente y la evolución progresiva en la relación entre desarrollo, migración y remesas”. Pero, ¿dónde está el Estado?, ¿dónde están los gobiernos? Ante este panorama es que cabe inquirirse qué han hecho los diferentes gobiernos por vincular la migración y el desarrollo. Bajo este tenor es de destacar que, durante la primera década de este milenio, Naciones Unidas y organismos internacionales como la OCDE y la OIM han publicado informes de investigación en los que alientan a los gobiernos de los países de origen y destino a vincular las políticas migratorias con el desarrollo humano, social y económico.

En el estudio *Coherencia de políticas para el desarrollo: migración y países en desarrollo* (OCDE 2007: 15) básicamente se presentan dos ideas centrales. Primero, que los países pueden obtener beneficios “considerables” de la migración. Segundo, que los flujos migratorios responden de manera imperfecta a las políticas de los países de origen y destino. Por lo que la OCDE considera que “combinando ambas ideas, se puede pensar que los responsables de la elaboración de las políticas públicas tanto en países de origen como de acogida pueden adoptar medidas que maximicen los beneficios y minimicen los riesgos

asociados a la migración.” El estudio concluye que una mejor gestión de los flujos migratorios de la que ambas partes pueden beneficiarse reside en la colaboración entre países expulsores y receptores de migrantes. Es en este punto en el que los países receptores de inmigración deben reconocer como un factor endógeno la demanda de mano de obra, y los emisores la oferta de la misma, para en consecuencia actuar en forma conjunta.

Por su parte el objetivo principal del estudio *Políticas dirigidas a las diásporas como agentes para el desarrollo* (OIM 2007) consistió en recabar información que permitiera definir cómo las diásporas pueden contribuir con el desarrollo de sus países de origen y cómo difieren los programas de desarrollo tradicionales a aquellos que vinculan a las diásporas. La segunda etapa de dicho trabajo se concentró en la región de América Latina y el Caribe con la intención de responder a la pregunta de por qué los migrantes de dicha región residentes en países industrializados son los que más envían remesas a sus países de origen. El estudio sostiene que los migrantes demuestran un “comprobado interés” por el desarrollo de sus países, familiares y amigos. Además se demuestra que varios países han formulado políticas o programas pro diásporas que aun no han sido incorporados a los planes de desarrollo, concluyendo que a nivel global y regional para integrar las diásporas al desarrollo los gobiernos deben: (a) diseñar “guías políticas” para incorporar a los migrantes a estos planes, (b) identificar “buenas prácticas internacionales” y (c) socios dentro de las diásporas, (d) así como aumentar el conocimiento que se tiene sobre el potencial de éstas.

Hay una precaución insoslayable en este enlace entre migración y desarrollo que hay que señalar. Si bien las diásporas o los migrantes están “movilizados” hacia la promoción del desarrollo por iniciativa propia, como advierte De Hass (2006), otros actores del desarrollo también deben de “movilizarse” para vincularse y aprender de la experiencia de los expatriados: “plantear expectativas realistas mediante la precaución de experiencias pasadas y estudios que demuestran que la migración no es panacea para el desarrollo” (De Hass 2006). Esto no quiere decir que se deba abandonar la agenda migración-desarrollo, sino que se debe tender a establecer lazos de cooperación entre migrantes organizados y gobiernos, sin que ninguno de los dos lados imponga una visión de desarrollo y en donde se privilegien la

comunicación, la negociación y concertación de acciones encaminadas a mejorar el nivel de vida de las comunidades expulsoras de migrantes vulnerables (De Hass 2006).

Ahora bien, ¿qué peso tiene los gobiernos subnacionales en los estudios sobre migración internacional? Fitzgerald (2006) ha contestado esa cuestión argumentando que las políticas de control de la emigración en México no podrían comprenderse sin un análisis de los niveles regionales y locales de gobierno. Es clave mencionar que son escasos los trabajos dedicados al estudio de instituciones públicas subnacionales que vinculen las políticas de emigración, la gestión pública y el desarrollo regional. Además, a partir de la revisión bibliográfica, se ha detectado que el componente institucional y político de los migrantes internacionales en el desarrollo de las regiones ha sido soslayado.

Es precisamente en este punto en el que el estudio de las políticas migratorias, a través de un análisis del estado de migración disgregado será de gran utilidad para identificar las relaciones entre instituciones subnacionales y desarrollo regional, quizá a la luz de la gestión pública de la emigración regional. Sin embargo habrán de surgir otras cuestiones que quedarán pendientes de resolver tales como ¿a quién o a quiénes les corresponde atender mejor la migración?, ¿debe de procurarse una actividad preventiva, reactiva, de gestión u otras?, ¿cómo se diferencian y complementan las respuestas públicas del país emisor y el receptor?, y ¿cuál es papel que juega la democracia y los derechos humanos en la transformación de las políticas migratorias y en la evolución de las instituciones estatales dedicadas a los migrantes internacionales?

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS DE EMIGRACIÓN A NIVEL NACIONAL Y SUBNACIONAL EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO: APRENDIZAJE TRANSCONTINENTAL

Los gobiernos de países en vías de desarrollo y de alta emigración -como India, Filipinas, Marruecos y México-, han recurrido durante las últimas tres décadas a estrategias de acercamiento a sus poblaciones en el exterior a través de la implementación de políticas y la creación de leyes e instituciones, que les permitan enfrentar los efectos derivados del éxodo permanente o temporal de su población al extranjero. Es interesante identificar los procesos paralelos y divergentes entre las acciones de los gobierno de estos países hacia sus diáspora porque ello ofrece la posibilidad de aprender de las experiencias institucionales en otros contextos sociales, así como de las trayectorias políticas seguidas por cada gobierno para hacerse de la confianza de sus migrantes.

El objetivo de este capítulo consiste justamente en situar históricamente y distinguir a las políticas emigratorias nacionales y subnacionales de cuatro países en vías de desarrollo con números elevados de individuos viviendo en el extranjero. La intención también es mostrar cómo Filipinas y Marruecos han recurrido a políticas emigratorias nacionales, diseñadas, gestionadas e implementadas desde el centro y hacia la periferia, mientras que en estados federales como India y México las unidades subnacionales llevan a cabo políticas y acciones de gobierno que, independientes al gobierno central, faciliten la salida al empleo temporal en el exterior, atraigan remesas y promuevan la identidad regional de los oriundos en el extranjero.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se realiza una breve contextualización de las políticas emigratorias en los países en vías de desarrollo. Ahí se señalan cuáles son los principales países de emigración y de recepción de remesas en el mundo, además se presentan algunas de las características sociales, demográficas, políticas, administrativas y económicas de India, Filipinas, Marruecos y México en el 2008. Las dos

secciones siguientes agrupan a los cuatro países arriba señalados en función del nivel de las políticas de emigración implementadas: nacionales para filipinos y marroquíes; subnacionales para indios y mexicanos. Para cada caso se presentan descripciones de sus diásporas y de las actividades de los gobiernos relacionadas con la emigración internacional, aunque se ha optado por darle a México un mayor peso por ser el área de interés para este trabajo.

1. Políticas emigratorias en países en vías de desarrollo

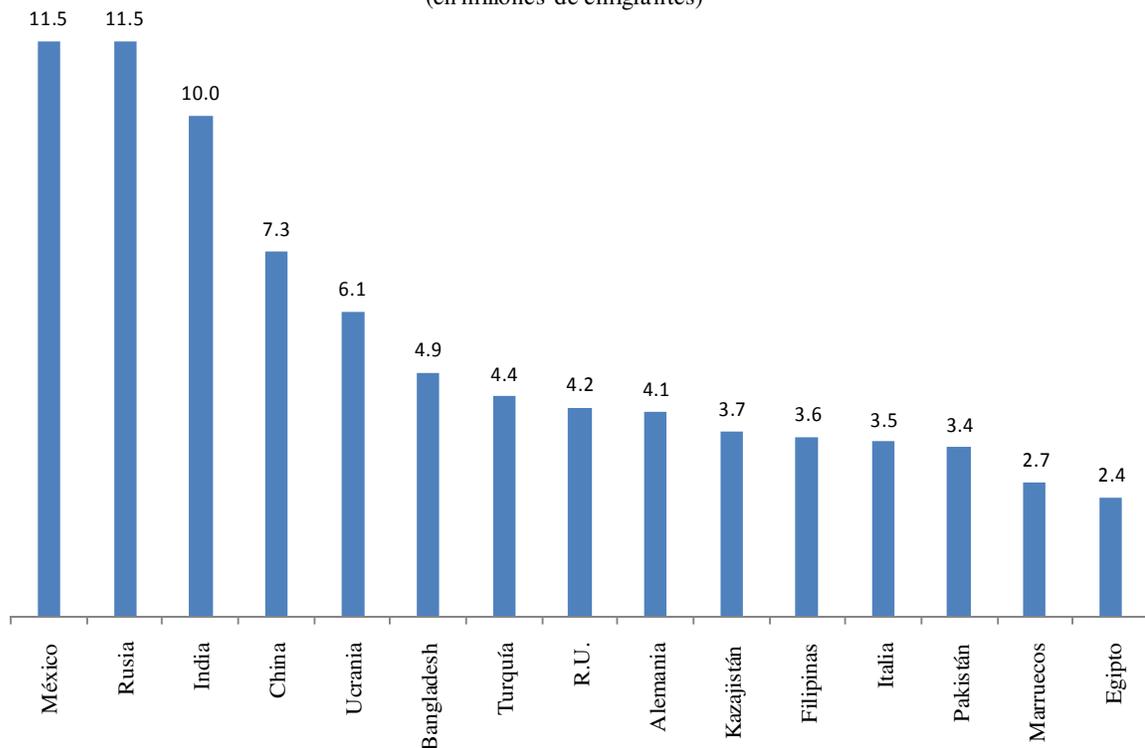
De acuerdo con *World Population Policies* de Naciones Unidas (DEAS/DP 2007) la mayor parte de los países del mundo se inclina por mantener sus políticas de emigración en lugar de reducirlas o aumentarlas. Es interesante que si bien en 1976 el porcentaje de países en el mundo que optaba por mantener dichas políticas era del 83 por ciento, en el 2007 sea del 72 por ciento. El mayor incremento de gobiernos que aumentaron sus políticas emigratorias ocurrió en Asia, donde se pasó del 11 por ciento en 1976 al 21 por ciento en 2007, la proporción más alta alcanzada por cualquier otra región. El porcentaje de gobiernos de los países en regiones en vías de desarrollado que han reducido sus políticas emigratorias creció ligeramente de 1976 a 2007, pasando del 12 al 23 por ciento en el grupo de los “pobres” (*less developed regions*) y del 7 al 16 por ciento en los “más pobres” (*least developed countries*), aunque una mayoría de gobiernos en países en vías de desarrollo todavía mantiene sus políticas emigratorias (cerca del 70 por ciento)

En relación a las visiones sobre los niveles de emigración los datos que ofrece la ONU son también harto interesantes. Por ejemplo el hecho de que una mayoría de los países en el mundo considerara satisfactorio el nivel actual de emigración, aunque dicho porcentaje cayó del 83 por ciento en 1976 al 67 por ciento en 2007. En los países en vías en desarrollo el número de gobiernos que ve los niveles de emigración muy altos ha aumentado en las últimas tres décadas en más del doble, situándose en 2007 en cerca de un tercio del total para los “pobres” y en casi un cuarto del total para los “más pobres”.

Según el *Migration and Remittances Factbook* del BM (2008) México, Rusia, India y China son los cuatro países con el mayor número de emigrantes en el mundo (ver gráfico 2.1). Juntos sumaron a cerca de 40 millones de personas residiendo en un país distinto al que

nacieron. Si la Organización Internacional para las Migraciones estimó en 2002 en 175 millones el número de migrantes, los cuatro países arriba señalados estarían aportando con casi un cuarto del total de migrantes en el mundo. México compartió en 2005 el primer lugar con Rusia contando con un total de 11.5 millones de expatriados cada uno. India se situó en la tercera plaza con 10 millones de emigrantes, mientras que China contó con 7.3 millones.

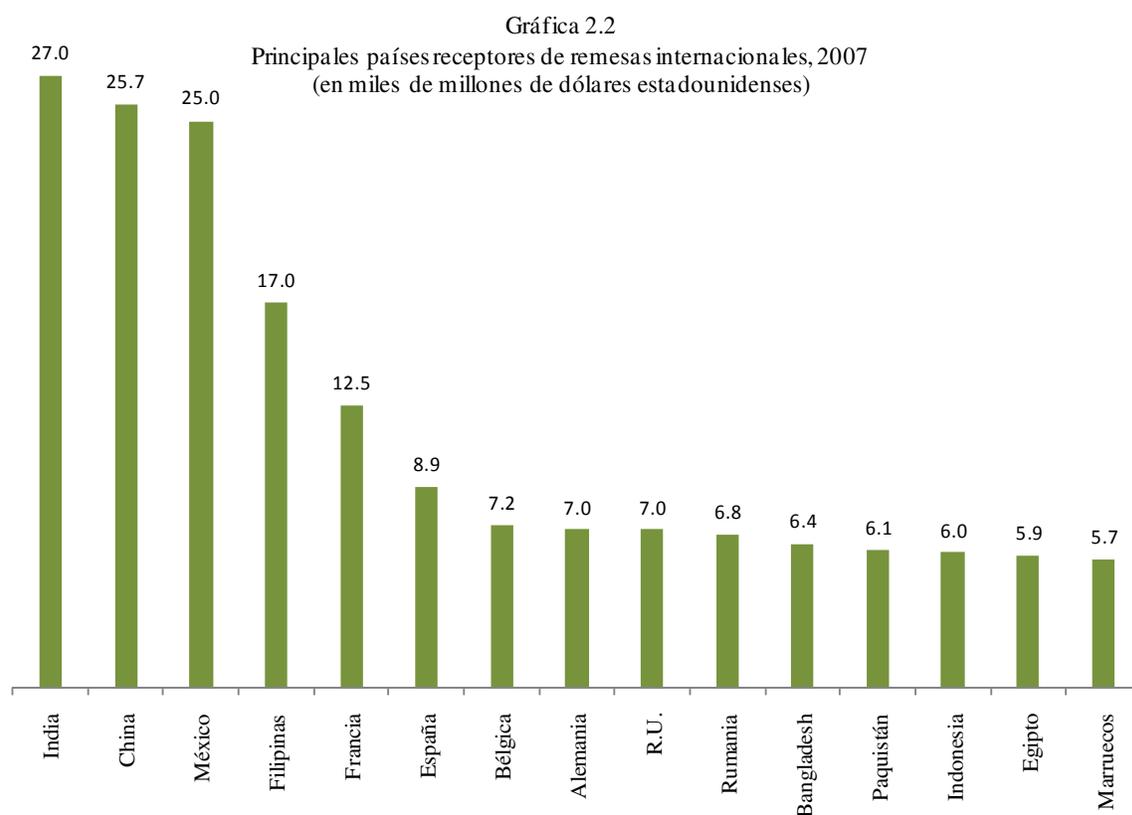
Gráfica 2.1
Principales países de emigración, 2005
(en millones de emigrantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con datos de *Development Prospect Groupy* del B.M.

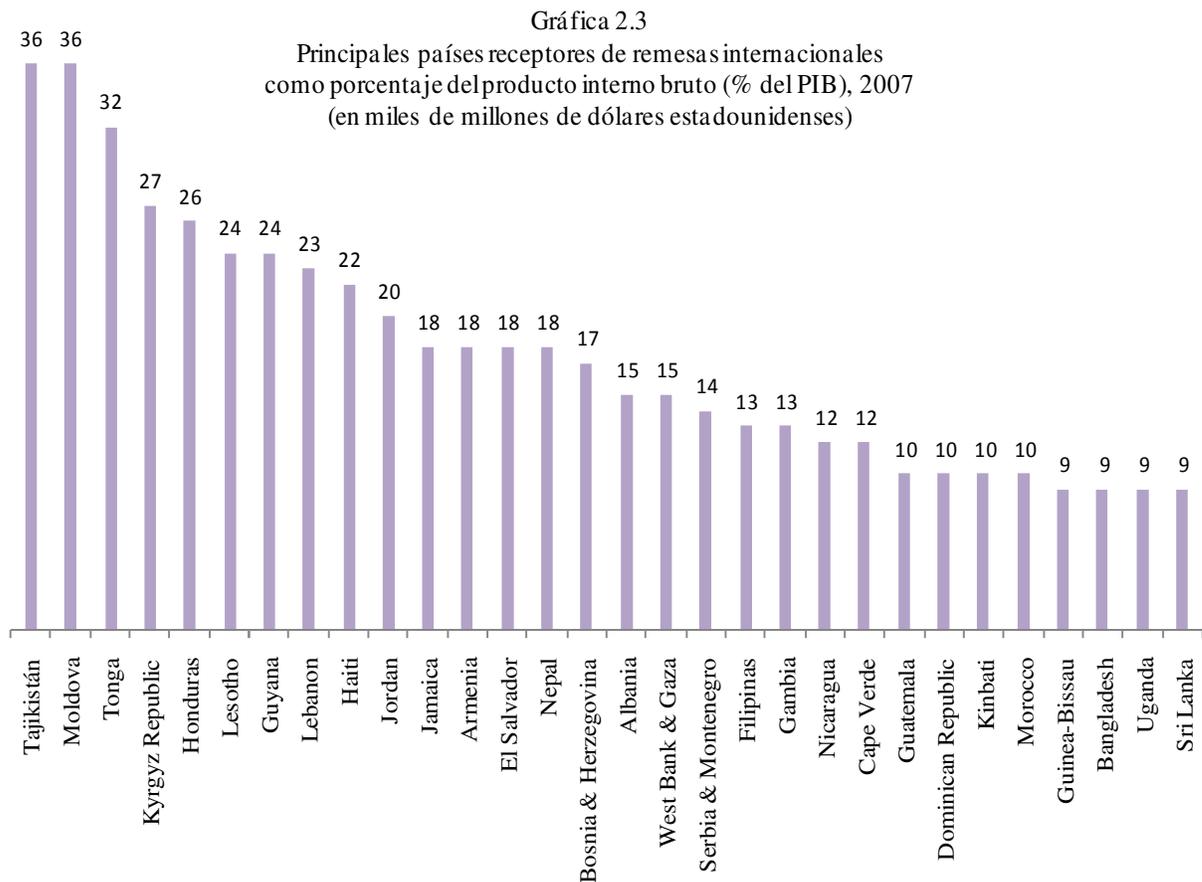
A pesar de que Filipinas y Marruecos no se encuentran entre los primeros cinco lugares de emigrantes sus volúmenes de población en el extranjero son muy elevados. El BM situó a los filipinos en el décimo puesto de los mayores países de emigración, con 3.6 millones, mientras que Marruecos ocupó el lugar decimotercero a nivel mundial con 2.7 millones de migrantes.

El orden de los países antes mencionados se altera en los indicadores sobre remesas internacionales proporcionados por el BM (ver gráfica 2.2). El mayor receptor de remesas totales en el mundo, en 2007, fue India con 27 mil millones de dólares estadounidenses. Le siguieron China (25.7 mil millones), México (25 mil millones) y Filipinas (17 mil millones). En la posición número 15 se ubicó Marruecos con 5.7 mil millones de dólares. Sin embargo, en la lista de 30 países cuyo porcentaje del PIB dependen en mayor medida de las remesas México, India y China ya no aparecen (ver gráfica 2.3). Los primeros lugares en dicha lista lo ocupan Tayikistán, Maldiva o Toga, donde las remesas internacionales aportan a más del 30 por ciento de sus PIB. Filipinas y Marruecos en cambio sí aparecen, el primero en la posición decimonovena y el segundo en la vigésimo séptima. Para los filipinos las remesas representaron el 13 por ciento de su PIB mientras que para los marroquíes fue del 10 por ciento.



Fuente: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con datos de *Development Prospect Group* y del B.M.

Pero ¿por qué el interés en estos cuatro países? Justamente porque además de tener altos indicadores relativos a la migración internacional son gobiernos que cuentan con agencias públicas para los emigrados a otros países. Nos referimos a instancias como el Comité Superior de la Diáspora India, la Oficina para los Asuntos de los Trabajadores Migrantes Filipinos, la Fundación Hasan II para los Marroquíes en el Extranjero y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, todas ellas a nivel nacional.²⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de *Migration and Remittances Factbook 2008* con datos de *Development Prospect Group* y del B.M.

²⁰ Existen otros gobiernos que también cuentan con agencias nacionales para emigrantes internacionales y aquí no se mencionan. Por ejemplo en Ecuador el presidente Rafael Correa creó en 2007 el Ministerio del Migrante; para el caso de las políticas emigratorias coreanas y sus instituciones véase Shin-wha Lee (2003). Véase también para otros países a González Gutiérrez Ed. (2006) y Schmitter (1985). Es interesante que en perspectiva histórica países como Suecia y el Reino Unido hayan contado con Comisionados para los Emigrantes a finales del siglo XIX y principios del XX, o que durante el nazismo los alemanes crearan la Oficina Central para la Emigración Judía con la intención de expulsar al mayor número posible de judíos.

Antes de repasar sucintamente dichas experiencias gubernamentales en cada país es conveniente ofrecer algunas características de este grupo de países de alta emigración (ver cuadro 2.1). India es por mucho el país con la mayor población, sólo por debajo de China a nivel mundial. Filipinas con 91 millones de habitantes se acerca a México que tiene 109 millones de habitantes, mientras que Marruecos está por debajo de los 35 millones (estimaciones para 2008 del *CIA-Factbook*). Los cuatro países son cercanos en sus edades promedio y tasas de crecimiento poblacional. La tasa de natalidad más alta de los cuatro países la tiene Filipinas, y México tiene la más baja. India tiene la tasa de mortalidad más elevada, y México nuevamente el es más bajo del grupo. Sin embargo los mexicanos cuentan con la tasa de migración neta más alta de los cuatro países. En el indicador sobre mortalidad infantil Marruecos presenta cerca de 38 muertes por cada mil habitantes colocándolo en el primer lugar de los cuatro, seguido por India con 32, Filipinas 21 y México con 19. La mayor esperanza de vida es de 75 años para los del continente americano, seguido por Marruecos (71), Filipinas (70) y en último lugar India (69).

Cuadro 2.1
Caracterización socio-demográfica, político-administrativa y económica de
India, Filipinas, Marruecos y México, 2008

	India	Filipinas	Marruecos	México
Población (estimado 2008)	1,147,995,898	92,681,453	34,343,219	109,955,400
Edad media (años)	25.1	23	24.7	26
Tasa de crecimiento poblacional.	1.578%	1.728%	1.505%	1.142%
Tasa de natalidad (nacimientos/ 1,000 hab)	22.22	24.07	21.31	20.04
Tasa de mortalidad (muertes/ 1,000 hab)	6.4	5.32	5.49	4.78
Tasa de migración neta (migrante/ 1,000 hab)	-0.05	-1.47	-0.77	-3.84
Tasa de mortalidad infantil (muertes/1,000 h)	32.31	21.45	38.22	19.01
Esperanza de vida (años)	69.25	70.8	71.52	75.84
Tipo de gobierno	República Federal	República	Monarquía Constitucional	República Federal
División administrativa	28 estados	81 provincias	15 regiones	31 estados, 1 DF
GDP – real growth rate	8.5%	7.3%	2.1%	3%
GDP per cápita (USD)	\$2,700	\$3,300	\$3,800	\$12,500
Composición del GDP por sector	agricultura: 16.6% industria: 28.4% servicios: 55%	agricultura: 14.1% industria: 31.1% servicios: 54.6%	agricultura: 15.1% industria: 38.2% servicios: 46.8%	agricultura: 3.9% industria: 26.3% servicios: 69.9%
Fuerza de trabajo por ocupación	agricultura: 60% industria: 12% servicios: 28%	agricultura: 35% industria: 15% servicios: 50%	agricultura: 40% industria: 15% servicios: 45%	agricultura: 18% industria: 24% servicios: 58%
Tasa de desempleo	7.2%	7.3%	15%	*28.7%
Población por debajo de la línea de pobreza	25%	30%	15%	*13.8% - 40%
Emigrantes residiendo o trabajando en el ext.	10 millones	3.6 millones	2.7 millones	12 millones
Principales destinos para los migrantes	Medio Oriente	EEUU, Japón, Medio Oriente, Italia	UE (FRA, ESP)	EEUU (98%)
Remesas recibidas (USD)	27 mil millones	17 mil millones	5.7 mil millones	25 mil millones

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial, 2008 y CIA-Factbook, 2008

Una diferencia sustancial entre los gobiernos de estos países es su carácter federal o unitario. India y México son repúblicas federales en donde las unidades subnacionales, especialmente los estados o entidades federativas, juegan un papel importante a la hora de implementar políticas complementarias o distintas a las que se crean desde el centro y que tienen carácter federal.²¹ Lijphart (1999) sostiene que la característica primordial del Estado federal es “una garantizada división del poder entre el gobierno central y los regionales”. El federalismo, explica Lijphart, normalmente va acompañado de la descentralización, situación que durante mucho tiempo no existió en el caso mexicano, que únicamente era federal en el papel y no la práctica. Este autor señala que en estados unitarios también puede existir un poder descentralizado. Filipinas como República y Marruecos como Monarquía Constitucional, presentan un grado mayor de centralización al menos en lo que concierne a la política de emigración, pues todos los asuntos vinculados con esta práctica son decididos y gestionados desde el centro. Con todo y que Filipinas muestra la mayor fragmentación en la división administrativa es en Manila en donde se concentran las decisiones relativas a la salida de los filipinos al extranjero.

En lo económico el crecimiento del PIB de India y la distribución del mismo en México son notables. Con un crecimiento real del 8.5 por ciento en el PIB los indios junto con los filipinos (con 7 por ciento) se encuentran muy por encima del México (3 por ciento) y Marruecos (2.1 por ciento) (CIA 2008). Sin embargo la distribución per cápita del PIB mexicano es por mucho la más alta del grupo con 12,500 dólares anuales, con India presentando la más baja (\$2, 700), mientras que los marroquíes y filipinos presentan un monto similar.

Los cuatro países tienen a la industria como el sector que más aporta a la economía, aunque la diferencia entre México e India en relación a la agricultura es significativa. En este último país el 60 por ciento de la fuerza laboral se desempeña en el sector primario mientras

²¹ Para conocer a detalle la diferencia entre Estado federal y unitario, y entre Estado centralizado y descentralizado véase el capítulo 10 del clásico texto de Arend Lijphart (1999) [1984] *Las democracias contemporáneas*. Para una definición clásica del federalismo utilizada justamente por Lijphart, véase a William H. Riker (1975): “el federalismo es una organización política en la que las actividades de gobierno están repartidas entre los gobiernos regionales el gobierno central, de tal manera que hay una serie de actividades en las que cada tipo de gobierno tiene plenas competencias”.

que casi el 70 por ciento de la fuerza laboral mexicana lo hace en el sector terciario. Los indicadores sobre tasas de desempleo y población por debajo de línea de pobreza dan cuenta de los grandes retos que enfrentan los cuatro países por escapar a los problemas más agudos del subdesarrollo. Estas diferencias entre los países significan que los países en vías de desarrollo son heterogéneos y por tanto pueden recurrir a estrategias distintas de desarrollo.

Nuevamente, la importancia de la migración internacional en el grupo de cuatro países aquí seleccionados es insoslayable. Son millones los nacionales de estos países que emigran al extranjero en busca de oportunidades laborales. Al tiempo que sus envíos de dinero garantizan un ingreso a sus familias se podría especular que con ello mantienen la paz social. Los destinos de la emigración para cada país también dan cuenta de dinámicas diferentes, pues mientras los mexicanos tienen como destino casi único a los Estados Unidos, los filipinos distribuyen sus opciones en tres continentes; los emigrantes marroquíes se concentran sobre todo en países europeos y los indios salen principalmente en dirección al Medio Oriente aunque cuentan con una presencia importante en Europa y Norteamérica.

2. Políticas emigratorias a nivel nacional: Filipinas y Marruecos

2.1 Las Filipinas: recursos humanos compartidos internacionalmente

Filipinas cuenta con una de las dinámicas migratorias más intensas del mundo. En 2004, era un importante exportador de mano de obra: 3 millones de trabajadores legales en el exterior; 2 millones también fuera del país pero sin autorización y, 2.4 millones de filipinos inmigrantes y ciudadanos naturalizados en diversas latitudes del planeta. Estos 7.4 millones de filipinos en el extranjero (más o menos el 10 por ciento del total de la población) remitieron cerca de 8 mil millones de dólares al año, lo que representó aproximadamente el 10 por ciento del PIB de ese país. (Martin, Abella, Midgley, 2004: 1545; Asis, 2006: 25). En 2004 se calculó que un millón de filipinos al año -2,700 al día- fueron enviados a trabajar al extranjero bajo el ‘auspicio’ de su gobierno.

La sociedad filipina se ha convertido en una de las mayores fuentes de mano de obra migrante en el mundo, un ‘prototipo’ o ‘modelo’ de país exportador de fuerza de trabajo.

Esta mano de obra migrante ve su empleo en el exterior como una solución temporal a los problemas económicos que viven en sus lugares de origen, como un medio para luchar contra la pobreza, y como una vía para sostener a sus familias cuando éstas no ha podido emigrar (Semyonov y Gorodzeisky, 2005).

La exportación de mano de obra procedente de Filipinas fue establecida en 1974 como política oficial del gobierno para combatir el desempleo y proporcionar divisas procedentes del extranjero. Esta política es llevada a cabo por la *Philippine Overseas Employment Administration*. La POEA es la agencia filipina de gobierno responsable de la “optimización de beneficios”²² del programa de trabajo en el exterior. Creada en 1982 por decisión del ejecutivo, su objetivo principal ha consistido en promover y monitorear el trabajo de los filipinos en el extranjero. De acuerdo con información proporcionada por la página electrónica de la institución, para la mejor atención de sus “clientes”²³, la POEA mantiene una estructura en la que un Consejo de Gobierno (*Governing Board*) se encuentra a la cabeza. La dirección de este consejo es ejercida por la Secretaría del Trabajo y el Empleo. Resulta por demás interesante darle un vistazo a la misión y visión de la POEA:

La misión de la POEA es asegurar el decente y productivo empleo de los trabajadores filipinos en el exterior

Su visión es ser culturalmente sensible, con una orientación de negocios y al cliente, avocada al bienestar de los trabajadores filipinos en el exterior.²⁴

El gobierno de Las Filipinas ha incentivado, facilitado y sacado provecho de la sistemática y más o menos ordenada exportación de trabajadores por más de tres décadas, desde que el presidente filipino Ferdinand Marcos (1965-1986) comenzó el *Labor Export program* (Programa de exportación de mano de obra) a mediados de los años setenta. El programa fue resultado del doble efecto de las crisis del petróleo en los setenta: por un lado, la economía filipina fue gravemente afectada por el aumento en los precios del hidrocarburo, mientras que, por otro lado, las economías de los países productores de petróleo contaban con

²² Traducción del autor a partir de la sección “About” de la POEA: <http://www.poea.gov.ph/>

²³ Sus oficinas atiende alrededor de 5,000 “clientes” al año.

²⁴ Información disponible en POEA...

dinero destinado a proyectos que requerían de grandes cantidades de mano de obra extranjera y barata.

El presidente Marcos decidió motivar a los filipinos a emigrar y con ello reducir el desempleo en casa, incrementando los ingresos en moneda extranjera. Es una estrategia que se ajusta a la noción de la división internacional del trabajo, consistente en que los países pobres ofrecen recursos naturales a los ricos, incluyendo mano de obra (Weekley, 2004). Desde entonces ningún gobierno filipino ha rechazado este rol hacia su población, ni tratado de reducir el número de migrantes que se marchan cada año. En lugar de eso, los gobiernos han respondido con diferentes niveles de entusiasmo y compromiso hacia las demandas de los trabajadores migrantes: por mayor regulación en la contratación y colocación de agencias privadas dentro del país, y por promover mayor protección a sus nacionales mientras estén fuera de Filipinas, incluso cuando esto ha significado alterar las relaciones diplomáticas con otros países asiáticos (Weekley, 2004).

Las mujeres filipinas se han beneficiado económicamente de la globalización del trabajo doméstico (entre el 25 y 30 por ciento del total de la fuerza laboral filipina en el exterior realiza esta actividad), del cuidado de niños y de la enfermería. Otras son reclutadas como *entertainers* o *performing artists*, un eufemismo para trabajadoras del comercio sexual, aunque algunas efectivamente se desempeñan como cantantes o bailarinas. En cambio, los varones filipinos suelen ser empleados en trabajos 3-D (*dirty, dangerous y demanding*), como en la extracción de petróleo en países de Medio Oriente o como marinos mercantes (1 de cada 4 marinos en el mundo es filipino) (Martin et al. 2004).

Filipinos y filipinas emigran a diferentes países y encuentran empleo en destinos ocupacionales distintos. Los hombres tienden a trabajar en labores administrativas y de tipo manual, mientras que las mujeres tienden a dedicarse a labores domésticas y relacionadas con la salud (la mayoría como enfermeras). Los hombres tienden a migrar a países en el Medio Oriente o a trabajar en altamar alrededor del mundo. Las mujeres prefieren encontrar trabajo en Hong Kong u otros países industrializados del Este de Asia (Semyonov y Gorodzeisky, 2005). Las remesas son la fuente más importante de ingreso para los hogares de los

trabajadores filipinos en el exterior. Un creciente número de hogares filipinos se están convirtiendo en altamente dependientes de los flujos provenientes de las remesas para su subsistencia (Semyonov y Gorodzeisky, 2005).

De acuerdo con Maruja M.B. Asis (2006: 24) la dinámica migratoria filipina es tan intensa que “los lazos de la diáspora filipina con su país de origen trascienden al Estado”, por lo que sugiere analizar este fenómeno bajo la noción de relaciones sociedad-diáspora. Asis explica cómo es que la creación de los programas de empleo en el extranjero durante la década de los setenta inició una tendencia irreversible de migración laboral. Incluso el Departamento de Asuntos Exteriores se alinea con los “Tres pilares de la política exterior filipina”, en donde además de la seguridad nacional y la diplomacia económica, se encuentra “la protección de los derechos y promoción del bienestar de los filipinos en el exterior y su movilización como socios en el desarrollo nacional” (Asis 2006: 55).

2.2 Marruecos: represión y cortejo a los expatriados

En Marruecos el panorama en torno a la atención pública de los gobiernos hacia los emigrantes se ha centrado en características más sociopolíticas que económicas. De manera que en la creación de las instituciones que atienden a los marroquíes residentes en el exterior, sin duda, el papel de las redes sociales, el Monarca, y los partidos políticos es central. Laurie Brand (2006: 101) reconoce tres “generaciones” en los esfuerzos estatales para organizar o acercarse a sus comunidades en el extranjero: las sociedades de amistad (*amicales*); los representantes parlamentarios de las comunidades (legisladores migrantes); y la creación de un Ministerio dedicado a los asuntos de los Marroquíes Residentes en el Exterior (MRE). En estas tres generaciones el Reino se había mostrado preocupado por la oposición política que podría surgir entre los emigrantes organizados.

La política emigratoria marroquí de los últimos años puede resumirse en tres momentos. En el primero se encuentre el papel que han tenido las comunidades marroquíes en el extranjero, las cuáles han llegado a estar sumamente politizadas y, por lo tanto, vigiladas/auspiciadas por el gobierno. En segundo lugar Brand (2006: 133) apunta que para el caso de Marruecos se advierte “una transformación en el desarrollo institucional estatal y en la práctica de la ciudadanía que ofrece lecciones importantes a otros estados exportadores

de trabajadores”. Y, finalmente, el cambio de discurso en el gobierno del Reino de Marruecos, positivo hacia la emigración, lo que explica el incremento sostenido en la actividad gubernamental del Estado marroquí hacia sus migrantes.

El reinado de Hasan II (1961-1999) fue bien conocido por la mano firme y arbitraria hacia los disidentes dentro y fuera del país.²⁵ Las *amicales* contribuyeron a reforzar esa estrecha vigilancia hacia los exiliados que se organizaban por su cuenta, que criticaron o que se opusieron al régimen. La muerte del Monarca, acaecida el 23 de julio de 1999, dejó al frente del Reino de Marruecos al joven príncipe Mohammed VI, quien desde entonces ha tomado decisiones que rompen con lo hecho en el pasado; con la percepción negativa del majzén²⁶. Si bien es cierto que ya en el ocaso de Hasan II comenzaron a vislumbrarse algunos cambios en los esfuerzos estatales por hacerse de la confianza de los MRE, a los pocos días de acceder al trono Mohammed VI participó en un par de eventos cargados de alto significado político para los exiliados políticos y la diáspora marroquí.²⁷

Si se hace un repaso de la ubicación de las regiones de alta emigración de Marruecos es posible encontrar la influencia política del Estado y el origen de lo que podría denominarse una amenaza política para la estabilidad del país. Hein de Hass (2007) sostiene que desde la independencia en 1956, el Estado Marroquí ha impulsado la migración de determinadas regiones, debido, principalmente, a preocupaciones de carácter político y económico. Así, retomando un análisis de tasas de migración a nivel provincial documentada por Refass (1990), De Hass (2007:8-9) distingue principalmente tres “cinturones de migración”: la parte Este del área montañosa del Rif; la región Sudoccidental del Souss; y los oasis localizados al Sureste del Alto Atlas. Ahí el gobierno marroquí reconocería no sólo factores de inestabilidad política, sino “las posibilidades de que una política migratoria podría tener en

²⁵ Sobre Hasan II véase la biografía elaborada por el Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo de la Fundación. Disponible en: <http://www.cidob.org/> Última consulta: 13 de julio de 2008
Sobre el proceso democrático que a últimas fechas ha experimentado Marruecos ver Zemni y Bogaert (2006).

²⁶ Palabra del árabe marroquí *mahzen* que significa almacén, y con la que coloquialmente se hacía referencia al gobierno o autoridad suprema.

²⁷ La referencia es a propósito de dos acontecimientos que documenta Marvine How (2000): (a) cuando Mohammed VI recibe en Marruecos a la familia de Mehdi Bin Barka, conocido líder opositor de Hasan II, quien presuntamente había sido secuestrado y desaparecido por órdenes reales; y (b) a la visita que el nuevo Rey hizo al norte del país y a la región montañosa del Rif, zona que su padre nunca visitó luego de sofocar ahí una revuelta a mediados de los cincuenta.

términos de aliviar las tensiones mediante la promoción de la emigración de estas regiones hablantes del Bereber, especialmente en la turbulenta región del Rif” (De Hass 2007: 10).

Al igual que en Filipinas y México, el cambio de actitud gubernamental en Marruecos hacia los emigrantes es visible en el nivel de las instituciones nacionales. Justamente el giro ocurre en el país norteafricano durante la década de los noventa, pues antes el gobierno había mantenido un perfil muy bajo en la defensa de los emigrantes marroquíes en Europa (De Hass 2007, ver cuadro 2.2). Si bien es cierto que durante la década de los sesenta y setenta existió una Oficina de Emigración, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que hacía ver al Estado marroquí como intermediario y coordinador de flujos migratorios (Brand 2006: 102), la atención y los recursos destinados a la diáspora eran escasos. Es notable que para el año de 1968 el gobierno encargara a la Banca Popular la organización de un sistema de remesas que suplantara los envíos ‘de mano en mano o de bolsillo a bolsillo’, lo que ponía de manifiesto el interés gubernamental por lo que representaban las divisas de los MRE.

Cuadro 2.2 Principales cambios <i>post</i> 1989 en las políticas emigratorias de Marruecos	
<i>Hasta 1989</i>	<i>Después de 1989</i>
Marroquíes Trabajadores en el Extranjero	Marroquíes Residentes en el Extranjero
Represión estatal	"Cortejo a la diáspora"
Evitar naturalización	Impulso a la doble ciudadanía
Integración que hacía peligrar el vínculo con Marruecos	Integración favorable a remesas e inversiones
Migrantes como amenaza política	Migrantes como herramienta política
Fuente: De Hass 2007: 22	

Para De Hass (2007) la creación del Ministerio para los Asuntos de la Comunidad Marroquí Residente en el Extranjero en 1990 fue un paso importante para Marruecos. Entre las tareas de este Ministerio, cuya responsabilidad caía en manos del Primer Ministro, se incluían: el acrecentar el interés por los migrantes marroquíes en el exterior; promover la

vida asociativa de los mismos; y participar en las negociaciones relacionadas con los migrantes en todos aquellos acuerdos de carácter bilateral o multilateral (De Hass 2007 retomando a Belguendouz 2006). Luego de su transformación y degradación a “Ministerio Delegado”, debido a la falta de eficacia y, sobre todo, por las tensiones en cuanto a competencias sostenidas con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Fundación Hasan II se ha perfilado como un importante canal de acceso al Rey Mohammed VI para los marroquíes en el extranjero (FHII 2005).

Fatima Sadiqi (2004) igualmente sostiene que Marruecos ha dado pasos importantes hacia la construcción de un marco institucional que permita tratar con la migración. En un proyecto financiado por la Comisión Europea, Sadiqi afirma que son diez las grandes agencias del gobierno marroquí involucradas con la migración, cuyas agendas pueden ser abiertamente declaradas hacia el fenómeno o no.²⁸ En este sentido la autora considera que las instituciones públicas con mayor relevancia o injerencia en el tema son el Ministerio Delegado a Cargo de la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior y el Ministerio del Interior, este último claramente relacionado con la inmigración internacional en el Reino.²⁹

Si desde los sesenta y durante los setenta el gobierno de Marruecos había fomentado y vigilado la emigración, por razones de carácter político y económico, ¿por qué es hasta los años noventa que se crean instituciones de gobierno especializadas en los emigrantes? Esta respuesta requiere de una sucinta contextualización. Entre 1965 y 1972 el número estimado de marroquíes viviendo en Europa creció exponencialmente (De Hass 2005 estima que el incremento fue de 30,000 a 300,000). Además la crisis petrolera de 1973 provocó que los países de Europa Occidental cerraran sus fronteras, cortando la circularidad de los flujos migrantes procedentes del país magrebí. Es así que las reunificaciones familiares al norte del Mediterráneo provocarían que para principios de los noventa se alcanzara el millón de

²⁸ Se refiere a: (1) El Ministerio Delegado a Cargo de la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior; (2) el Ministerio de Justicia; (3) el Ministerio del Interior; (4) el Ministerio de Asuntos Exteriores; (5) el Ministerio de Derechos Humanos; (6) el Ministerio del Trabajo; (7) el Ministerio de Asuntos Sociales; (8) el Ministerio de Salud; (9) el Ministerio de Educación; y (10) el Parlamento.

²⁹ No deja de ser importante la cooperación que se ha desarrollado entre Marruecos y la Unión Europea para intentar frenar la migración indocumentada procedente de África Subsahariana, en donde están ocurriendo hechos lamentables en cuanto al trato a los detenidos. Con respecto a la nueva ley relativa a la entrada y salida de extranjero en Marruecos véase Elmadmad (2004).

marroquíes en Europa. En estos años, en concreto desde 1968 a 1992, el monto total de remesas registrado por el gobierno había crecido sostenidamente. Sin embargo, el crecimiento se detuvo y el estancamiento de las divisas provenientes del exterior preocupó seriamente a las autoridades.

En el discurso oficial y en las acciones de gobierno la diáspora marroquí paulatinamente ha pasado de ser una amenaza política a una panacea transfronteriza. Los Marroquíes Residentes en el Exterior (MRE) ahora no son vistos con temor o sospecha, son vistos como agentes del desarrollo y esto se nota en las actividades que llevan a cabo instituciones como la Fundación Hasan II. El cambio de actitud por parte del gobierno hacia los emigrantes vendría acompañado de una invitación: la de sumarse al desarrollo de Marruecos. El interés de la clase política por involucrar a los emigrantes en la creación de proyectos productivos en sus lugares de origen es una prioridad para Mohammed VI. De ahí que se piense en un cambio de visión que se aleja de ver a los emigrantes y a la diáspora como factor de desequilibrio político, como amenaza, y más bien ahora sean considerados una especie de remedio y palanca de desarrollo, como una panacea transfronteriza de la cual no hay que alejarse. Esto es particularmente evidente en el nivel nacional, en donde el Ministerio Delegado para la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior ha definido cuatro objetivos (Fadiqui 2004: 4) en donde, luego de proponerse mejorar las condiciones ofrecidas en Marruecos a los migrantes que regresen, se plantea “promover las inversiones directas en el país por parte de los migrantes marroquíes, así como considerar a sus remesas como la fuerza directora del desarrollo económico” (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Objetivos a nivel nacional del Ministerio Delegado para la Comunidad Marroquí Residente en el Exterior

1. **Mejorar** las condiciones ofrecidas en Marruecos a los migrantes que regresan.
2. **Promover** inversiones directas en Marruecos por parte de los MRE, y considerar sus remesas como una fuerza conductora en el desarrollo económico.
3. **Transferir** a través de los migrantes sus habilidades-conocimientos (*expertise*) y tecnología necesaria para el desarrollo
4. **Modernizar** el sector nacional turístico con la intención de atraer a los MRE mediante la atracción de los MRE a través de la puesta en marcha de oferta competitivas y trayendo nuevas ideas creativas y una variedad de actividades que satisfagan las necesidades de la generación más joven de emigrantes.

Fuente: Traducción del autor a partir de Fadiqui (2004: 4)

3. Políticas emigratorias a nivel nacional y subnacional: India y México

3.1 Diáspora que el Sol (y el gobierno) no cubre: India, Kerala y sus migrantes

Para el caso indio se dispone de menor información en comparación con la de los otros países, aunque Ostergaard-Nielsen (2003) ha elaborado un capítulo ampliamente recomendable. Jagdish Sharma (2006) ofrece referencias históricas para situar la evolución de las relaciones entre el gobierno y la diáspora india en el mundo. Ahí llaman la atención los esfuerzos indios a nivel subnacional así como el papel del Comité Superior de la Diáspora India (*High Level Committee on the Indian Diaspora*). En ese trabajo se ha decidido incluir el caso indio debido a la interesante actividad gubernamental que ha estado ocurriendo en el estado de Kerala, en el sur-occidente del país.

India es el segundo país más poblado del mundo después de China. De acuerdo con el último censo, el total la población India en 2001 fue de 1, 028, 737, 436 habitantes, de los cuales el 72 por ciento es considerado población rural.³⁰ La división administrativa es de 28 estados, agrupados en 7 territorios. Kerala es uno de esos estados, uno de los más densamente poblados, con una población registrada por el censo de 31.8 millones de habitantes, más del 70% viviendo en zonas rurales en un área 38 mil kilómetros cuadrados. Se podría decir que en Kerala vive una población casi del tamaño de la de California, en Estados Unidos, en un territorio similar al tamaño del de Holanda. Lo interesante de los keralitas es que si bien sus indicadores de esperanza de vida y alfabetización son similares a los de países desarrollados, muy por encima de la media nacional en India, asuntos como el desempleo el pobre crecimiento económico y la emigración siguen siendo una constante.³¹

Kerala, junto con el estado de Punjab, son los que mayor número de emigrantes internacionales tienen a nivel nacional. De acuerdo con Parveen Nangia y Uma Saha (2001:1-3) se desconocen las cifras exactas sobre el número de emigrantes indios y poco se ha hecho por revertir esa situación. Además, agregan que el aumento de la inmigración indocumentada hace que la dificultad de realizar cálculos o estimaciones sea mayor. Estos

³⁰ “*Census of India*”, *Office of the Registrar General & Census Commissioner* de India.

³¹ *The New York Times*, 7 de septiembre de 2007.

autores estiman que entre 1800 y 1945 se estima que emigraron tres millones de personas, más de la mitad lo hicieron a Ceilán (hoy Sri Lanka), Birmania (o Myanmar) y Malasia. Una vez terminado el periodo colonial dos nuevos patrones se erigieron, uno con dirección a Europa (principalmente al Reino Unido) y otro a Norteamérica. Sin embargo la emigración al Medio Oriente ha perdurado en las últimas tres décadas, especialmente para tareas vinculadas con la industria petrolera, y para mediados de los ochenta India era el segundo proveedor de fuerza laboral para los países de esa región.

De acuerdo con el *World Migration Report* de 2000 se calcula que hay 15 millones de migrantes de la India en el mundo. La salida de los indios altamente calificados hacia países desarrollados ha sido difundida y estudiada por diversos autores en años recientes. La emigración india es sobre todo de tipo laboral, motivada por un incremento sustancial en los ingresos en comparación con el lugar de origen. Continuando con el trabajo de Parveen Nangia y Uma Saha (2001:4), algunos estudiosos han asegurado que las razones de la salida de los keralitas al exterior han sido explicadas por el desempleo, la expansión demográfica, el estancamiento agrícola, la expansión de la educación y el pobre crecimiento de los sectores secundario y terciario.

La política de emigración en India en los últimos años queda muy clara. Parveen Nangia y Uma Saha (2001) considera que la relajada política de emigración india es explicada básicamente por dos poderosas razones: el alto crecimiento poblacional y el desempleo, aunque las remesas internacionales son igualmente importantes. Estos autores aseguran que el interés del gobierno se ha expresado en la regulación del proceso de envío de trabajadores al exterior mediante el registro de ‘enganchadores’ o agentes reclutadores de trabajadores ante el Ministerio del Trabajo. En 1983 se aprobó el Acta de Emigración con la intención de proteger los intereses de los trabajadores indios en el exterior. En 1999 y de acuerdo con información del propio gobierno, Parveen Nangia y Uma Saha (2001) sostenían que se consideraba seriamente establecer un Consejo de Promoción de la Exportación de Mano de Obra (*Manpower Export Promotion Council*), el cual habrían de llevar a cabo tareas de promoción de los trabajadores indios en el exterior.

En el gobierno keralita existe una agencia pública para migrantes internacionales denominada Departamento de Asuntos de los Keralitas No Residentes (NORKAD por sus siglas en inglés, *Non-Resident Keralites Affairs Department*). En su presentación como organización pública dicho departamento sostiene que la migración tiene efectos positivos y negativos, dos caras inseparables de una misma moneda, y que a sabiendas de eso dicha agencia se propone “promover la emigración y atraer a las remesas”. La agencia también advierte que las remesas son destinadas a usos no productivos, por lo que una de las grandes preocupaciones del NORKAD es canalizar los envíos monetarios de los expatriados en “forma creativa” para asegurar el desarrollo del estado.³²

NORKAD fue creado en diciembre de 1996 con la intención de fortalecer las relaciones entre el gobierno estatal y los No Residentes Keralitas, también con la idea de “institucionalizar un marco administrativo. Esta agencia subnacional india está dirigida por un secretario principal que se apoya en un secretario adjunto (*Joint Secretary*). Dentro de los programas y actividades que ofrece la oficina se encuentran: un sistema de seguridad social para los migrantes denominado “*Pravasi Insurance*”; el establecimiento de una “agencia para el bienestar de los keralitas” establecida bajo un esquema administrativo especial, cuyo principal objetivo es canalizar las habilidades de los migrantes que regresan, así como sus recursos al apoyo del crecimiento industrial; un fondo de infraestructura para el desarrollo; un fondo para la repatriación de emergencia; asistencia en la compensación ante el gobierno de Kuwait; y una campaña contra el reclutamiento ilegal de trabajadores. Es interesante hacer notar que la agencia para el bienestar keralita siguió el modelo de Las Filipinas, pues se encontraban particularmente preocupados por la seguridad de las emigrantes que se desempeñan en labores domésticas en el Golfo Pérsico. La intención de estas agencias es proveer de ayuda y asistencia legal en el exterior. Otras actividades menores que la agencia ha llevado a cabo son la localización de keralitas durante los ataques del 11 de septiembre en Nueva York; proveer asistencia en unidades industriales y proyectos de turismo; asistencia en el traslado de cadáveres; proveer facilidades educativas a los hijos de los emigrados; petición de más vuelos comerciales y reducción de sus tarifas; asuntos relacionados con el abuso a los migrantes en los aeropuertos; e incluso violaciones a los derechos humanos.

³² Información disponible en <http://www.norka.gov.in/>

3.2 La política nacional y subnacional de los mexicanos al grito del dólar

La migración internacional es uno de los temas más importantes para las agendas social, económica, política y cultural del México contemporáneo. Desde finales del siglo XIX y especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX los Estados Unidos y México experimentan una intensa dinámica migratoria que los posiciona como uno de los casos más fascinantes a nivel global. A pesar de ser un territorio de tránsito y receptor de inmigrantes, México es principalmente un país de emigrantes laborales, 98% de ellos radicados en Estados Unidos, con una tradición regional consolidada en redes sociales y comunidades transfronterizas que se reproducen en un contexto caracterizado por una asimetría de poder (económico y político de manera más evidente).³³ Esto representa un reto mayúsculo para el futuro de ambas sociedades y gobiernos debido a que sus capacidades de interacción y respuesta se han visto limitadas frente el mayor corredor migratorio del mundo.

Este flujo centenario de personas se incremento vertiginosamente entre las décadas de los setenta y ochenta. Antes se había mantenido estable y con una tasa de crecimiento baja en comparación con años posteriores. A partir de 1960 se reconoce una caída sistemática de la población mexicana debido a la migración internacional. Hoy, la población de origen mexicano en Estados Unidos ronda los 30 millones, y uno de cada diez nacidos en México vive en territorio estadounidense. El mayor número de mexicanos que entraron a Estados Unidos lo hicieron entre 1996 y 2006, más de la mitad -6 millones- permanecen ahí como indocumentados

La composición social de los contingentes de migrantes mexicanos ha variado con el paso de los años. A fines del siglo XIX y principios del XX se reconocía el carácter temporal, masculino y rural del flujo migratorio, es decir, el de hombres jóvenes que viajaban para realizar labores en la construcción de vías férreas, en las tierras agrícolas de California y Texas, o en la industria de Illinois u otros puntos del *Mid-West*, que regresaban

³³ La información estadística de este capítulo proviene de fuentes como Conapo, Banxico, *US Census Bureau* y *Pew Hispanic Center* que se puede encontrar en la sección “México y el mundo” del *Almanaque Mexicano 2008* texto a cargo de Sergio Aguayo Quezada.

periódicamente a sus lugares de origen principalmente en el centro-occidente de México. En este sentido los acuerdos bilaterales de trabajadores temporales mantenidos entre México y los Estados Unidos durante veintidós años, también conocidos bajo el nombre de Programa Bracero o Convenios Bracero (1942-1964), determinaron no sólo los lugares de origen y destino para miles de migrantes mexicanos, sino también sus características sociales en función del trabajo para el que habrían de ser contratados. Con el Programa Bracero ocurre la institucionalización de la migración mexicana a Estados Unidos a través de más de 4.5 millones de contratos de empleo temporal. “La Oficina Documentadora de trabajadores emigrantes” que existió en México durante el periodo bracero es la agencia nacional más antigua que haya tenido a su cargo la gestión de la emigración laboral hacia Estados Unidos. En su obra clásica, *La democracia en México*, Pablo González Casanova (1965) utiliza la información ofrecida por dicha oficina para proporcionar los números de trabajadores temporales mexicanos enviados a Estados Unidos como parte de su anexo estadístico.

Actualmente los mexicanos en Estados Unidos son adultos en edad laboral, en su gran mayoría con menos de diez grados de escolaridad, que forman hogares integrados por entre cuatro y seis miembros. Sólo una quinta parte de los mexicanos que residen en ese país han adquirido la ciudadanía estadounidense. La diferencia entre la proporción de hombres y mujeres ha disminuido significativamente y ahora se encuentran casi a la par (55% y 45% respectivamente), con una edad promedio de 35 años (CONAPO 2007). Casi la totalidad de la población en edad de trabajar (7 millones) tiene un empleo de tiempo completo, con un promedio de 40 horas de trabajo por semana. El principal sector de actividad económica es el terciario (56%) seguido por el secundario (40%), y muy por debajo el primario (4%). Las tres principales ocupaciones son: (1) limpieza, mantenimiento y preparación de alimentos, (2) transporte y producción, y (3) construcción y reparaciones. En cuarto lugar están las actividades asociadas a los servicios, ventas y administración (CONAPO 2007). El ingreso promedio anual de la población mexicana ocupada y residente en Estados Unidos en 2005 fue de \$20,000 dólares, aunque para los que tenían 13 grados de escolaridad o más (nivel profesional y posgrado, 5% del total de mexicanos en EEUU) fue del doble (\$40,000) en el mismo año (CONAPO 2007 y *U.S. Census Bureau*, 2006). Llama la atención que a pesar de que la gran mayoría cuenta con un empleo, uno de cada dos mexicanos se encuentra sin

cobertura a servicios de salud. En cuanto a la preferencia religiosa se estima que casi tres cuartas partes de los hogares de origen mexicano (74%) optan por el catolicismo, y en segundo término se encuentra el evangelismo (12%) (*Pew Hispanic Center, 2007*).

Los lugares de origen de los migrantes mexicanos se encuentran distribuidos prácticamente en toda la república, aunque con diversos y cambiantes grados de intensidad migratoria. De acuerdo con una regionalización basada en criterios geográficos y estadísticos, México puede dividirse en cuatro grandes regiones migratorias que agrupan estados: norte, tradicional, centro, y sur-sureste (gráfica 2.4).

Grafica 2.4
Regiones de origen de la migración de México a Estados Unidos



Fuente: Conapo 2006

La composición de las regiones de origen de la migración de México a EEUU es la siguiente, región norte: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; región tradicional: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas; región centro: Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala; región sur-sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Oaxaca y Guerrero han sido considerados en otras regionalizaciones como pertenecientes a la región centro

El Centro Occidente de México, integrado por nueve estados, es conocido por su historia y alta intensidad migratoria como la región tradicional de la emigración a Estados Unidos (CONAPO 2007, Durand y Massey 2003, Massey et al. 1987). De 1925 a 2000 más del 50% de los migrantes internacionales eran nativos de esta región, principalmente de los estados de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato (Durand y Massey 2003). La región norte, conformada por los estados fronterizos con EEUU, se ha mantenido con una intensidad migratoria estable, de donde por varias décadas han sido originarios dos de cada diez mexicanos en el extranjero. Las regiones centro y sur-sureste han aumentado su participación en el flujo migratorio en los últimos quince años. Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Oaxaca Puebla, y especialmente Veracruz han presentando un marcado incremento anual, por encima de la media nacional, en sus proporciones de población nacida en territorio nacional que deciden residir al otro lado de la frontera. Esta situación los posiciona como nuevos lugares de origen, con redes sociales todavía débiles que los hacen comparativamente más vulnerables en el exterior en relación a los migrantes de la región tradicional.

California, Texas, Illinois y Arizona han sido los lugares preferidos de residencia para los migrantes mexicanos. Tres cuartas partes de la “diáspora mexicana” se encuentran en estos estados. Son también conocidas como destinos tradicionales las ciudades de Los Ángeles, Dallas y Chicago, en donde ocurrieron tres de las marchas más numerosas a favor de los derechos de los migrantes en la primavera del 2006. Otros estados en donde los mexicanos superaron los 150 mil habitantes son Florida, Georgia, Colorado, Carolina del Norte, Nueva York, Nevada y Washington. En el resto de las entidades federativas se reparten más de un millón de mexicanos, esparcidos a lo largo y ancho de los Estados Unidos, ocupando en más 25 estados el primer lugar entre la población de origen extranjero, y el segundo puesto en el mismo rubro en Alaska, Dakota del Sur, Florida, Hawái y Kentucky (CONAPO 2005).

Fundamentalmente son razones de tipo económico –laboral– y social las que han impulsado a los mexicanos a abandonar sus lugares de origen con dirección al norte. A principios del siglo XX hubo razones vinculadas con la inestabilidad política resultado de conflictos armados. La añeja, constante, masiva y vulnerable emigración mexicana a Estados Unidos ha servido para aliviar tensiones sociales provocadas por la explosión demográfica

(durante los años setenta) y el pobre desempeño económico de las décadas más recientes. Además se ha señalado la existencia de un amplio diferencial salarial atractivo para los migrantes y sus unidades familiares, quienes responde a un efecto endógeno de demanda-atracción de mano de obra de los sectores productivos estadounidense a través de una oferta-expulsión de trabajadores temporales y permanentes, en un mercado laboral de facto en donde las redes sociales actúan como vínculo entre estas fuerzas, al mismo tiempo que disminuyen los riesgos asociados a un cada vez más complicado y peligroso cruce fronterizo. La reunificación familiar, el sentido de privación relativa (*relative deprivation*), los avances tecnológicos en la comunicación y el transporte, así como otros factores de tipo cultural – como la asociación que se hace con ritos o la adquisición de un mejor estatus– han servido también como incentivos para la migración internacional mexicana.

La política inmigratoria estadounidense, como decisión soberana mediante la cual se decide quién entra al país, ha sido inefectiva en el control de la migración. Dado que la mano de obra mexicana ha sido empleada en Estados Unidos para realizar aquellas tareas que los nativos no quieren realizar, además de ser más barata y flexible cuando es indocumentada, la política inmigratoria ha sido en ocasiones relajada o estricta dependiendo del ciclo económico, aunque con un alto contenido simbólico ante la opinión pública, expresado en la construcción de muros o la implementación de redadas en lugares de trabajo. La última gran reforma migratoria adoptada en 1986, *The Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, marcó un antes y un después para la migración mexicana al permitir la legalización del estatus migratorio a más de dos millones de trabajadores indocumentados en Estados Unidos.

Aun sabiendo que la política inmigratoria es diseñada y aprobada por el Congreso, y ejecutada por el Presidente, desde finales del siglo pasado los gobiernos estatales y locales estadounidenses han tomado con mayor frecuencia decisiones que afectan a los inmigrantes mexicanos, como las restricciones al acceso a servicios públicos de salud, educación, o a documentos de identificación como licencias manejo. Esto ha causado debates y conflictos en torno a la competencia y cooperación que debe de existir entre los niveles de gobierno ante una problemática con efectos diferenciados para cada una de las partes. Una de las

acciones políticas estatales más difundidas en contra de los inmigrantes mexicanos fue la proposición 187 en California a principios de los noventa.

Sin embargo, una ‘periodización’ del proceso de *policymaking* hacia los emigrantes debe tener en consideración no sólo las acciones políticas del país receptor sino también del emisor. En México las acciones del gobierno nacional pueden identificarse en cuatro grandes periodos. El primero va de finales del siglo XIX a 1940 que es cuando se realizan campañas disuasivas a la salida al extranjero y en donde ocurre una repatriación masiva de migrantes ante las crisis económicas. En segundo lugar se encuentra el periodo del Programa Bracero, convenios establecidos entre Estados Unidos y México en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y años posteriores. Se calcula que de 1942 a 1964 participaron en estos acuerdos más de cuatro millones de trabajadores temporales. Posteriormente vendría la etapa de la migración indocumentada, ya que a raíz del fin unilateral de los acuerdos de empleo temporal miles de mexicanos decidieron irse por sus propios medios al país vecino. En ese momento el gobierno mexicano opta por hacer algunos acercamientos a la población de origen chicano aunque de manera muy esporádica y marginal.

Finalmente un último periodo se sitúa en los noventa, cuando ocurre un acercamiento a la “diáspora mexicana” a través diferentes acciones de gobierno como el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), el Programa Paisano o la creación de los Grupos Beta. El PCME –anterior a la apertura económica alcanzada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en donde se excluyó de la agenda trilateral la migración laboral–, promovía la identidad nacional, la actividad consular y la organización de las comunidades mexicanas en Estados Unidos; el Programa Paisano brinda asistencia a los connacionales en su regreso a México ante las extorsiones experimentadas por diferentes cuerpos policíacos; los Grupos Beta ofrecen asistencia humanitaria a los migrantes en zonas peligrosas de cruce fronterizo.³⁴ Justamente en este contexto se hace una reforma constitucional anterior al voto extra-territorial y como respuesta a medidas anti-inmigrantes

³⁴ El papel que El Colegio de la Frontera Norte, creado a principios de los ochenta, desempeñó en el PCME, el Programa Paisano y los Grupos Beta fue clave, ya que se convirtió en el centro de investigación público al cual el gobierno federal recurría para abordar no sólo los temas migratorios, sino aquellos vinculados con la dinámica regional fronteriza.

como la proposición 187, que es “la no pérdida de la nacionalidad mexicana” cuyos efectos no son de doble ciudadanía sino de no pérdida de derechos patrimoniales en México.

Con el cambio de partido político en la presidencia de la república en 2000, los migrantes mexicanos contaron por primera vez en la historia con un espacio en la administración pública exclusivo para sus demandas y cercano al ejecutivo federal: la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior. En 2003 desaparece esta agencia y el PCME para dar paso a la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que cuenta con un espacio de discusión y debate para un grupo de líderes migrantes mediante el cual se emiten recomendaciones de políticas públicas que mejoren la situación de los mexicanos en el extranjero.

Algunos autores coinciden en que es a partir de los ochenta cuando se desarrollan en México una serie de políticas y prácticas por parte de agencias estatales diversas, con la intención de difundir el nacionalismo y a promocionar el envío de remesas (Cano y Délano 2004, González Gutiérrez 2003, Irazuzta e Yrizar 2006). Otros autores sitúan este cambio de actitud del gobierno a inicios de la década de los noventa (Alarcón 2006, García-Acevedo 2003, Imaz 2006).

Con el inicio de los ochenta parecería que bajo la configuración de la ‘política de acercamiento’ del gobierno mexicano hacia los migrantes yacía un progresivo interés de carácter económico. Tal y como lo menciona Martínez Pizarro, “la atención creciente hacia los emisores de las remesas no es un hecho aislado, pues se inscribe en la dinámica y visibilidad de las diásporas, redes y comunidades de migrantes” (Martínez Pizarro 2003: 45). Esto cuaja perfectamente con el argumento de Durand (2005) en cuanto al cambio de percepción de los emigrantes mexicanos: de traidores a héroes.

Las iniciativas de políticas hacia los migrantes se consolidaron en 2003 con la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que se autodefine como ‘un esquema institucional de vanguardia en materia migratoria’. El IME como órgano desconcentrado de la SRE suplantó al PCME y la OPME. Por encima de este Instituto se creó el Consejo

Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, en el que participan las Secretarías de Estado que poseen programas para las comunidades en el extranjero. El Consejo Nacional está encabezado por el Presidente de la República y el Canciller.

Además el IME cuenta con un Consejo Consultivo formado por líderes representantes de las comunidades, representantes de organizaciones latinas dentro de Estados Unidos, asesores especiales y representantes de los gobiernos estatales. Entre las novedades de esta dependencia destacan tres aspectos: (I) la unificación de una política migratoria del Estado mexicano hacia su población en el extranjero; (II) la incorporación en el *policy making* de líderes migrantes y expertos en la problemática migratoria; y (III) la oportunidad de consolidar una estructura de gobierno dedicada exclusivamente a la atención de ‘los hijos ausentes’, que trascienda y supere la capacidad política tradicional.

Para Rafael Alarcón (2006) el cambio de actitud en el gobierno nacional hacia la emigración se cifra a inicios de los 90. Argumenta en su análisis que entre los factores que llevaron a que el gobierno de México diera inicio a la elaboración de políticas para apoyar a los oriundos en Estados Unidos, junto con la importancia que alcanzaron las remesas y el crecimiento acelerado de la población mexicana en el país vecino se encuentra la de proposición 187 en California (Alarcón, 2006). Ante la vulnerabilidad mostrada por la diáspora mexicana es que el gobierno mexicano se decide por apoyar la ley de la no pérdida de la nacionalidad, como una medida que incentivara a los emigrados a regularizar su situación legal en el extranjero sin temor a perder la ‘mexicanidad’. Siguiendo a Alarcón, México se encuentra en el camino “hacia la construcción de una política de emigración” en la que cada vez es más importante la participación de los expatriados ahora bajo la modalidad de voto desde el extranjero.

Las entidades federativas que componen la región histórica de la migración en México han respondido gubernamentalmente al fenómeno de la migración internacional mediante la creación de agencias públicas para migrantes internacionales (institutos, oficinas, departamentos, direcciones) encargadas de atender los asuntos relacionados con la

emigración de sus poblaciones.³⁵ Sin embargo, se desconocen los alcances de estas respuestas gubernamentales en cuanto a la resolución de problemas que afectan a los migrantes y sus familias, y a sus comunidades (Escala, 2005); así como en lo referente al grado de participación política que se espera de los ‘hijos ausentes’, y el interés que los actores públicos y privados muestran por reducir la marginación social y la pobreza, factores que obligan a las personas a dejar sus lugares de origen.

Resulta por demás interesante descubrir que en el rumbo *Hacia una Política Migratoria del Estado Mexicano* (INM 2006) la federación, a través del Instituto Nacional de Migración, este recogiendo las propuestas que hacen los estados mexicanos. Es todavía más interesarse darse cuenta, al menos en este texto, de la participación que pueden llegar a tener las agencias públicas para migrantes en conjunto con agencias federales regionales, expertos en el tema y políticos estatales. En este sentido el caso de San Luis Potosí es muy ilustrativo de la cooperación entre funcionarios federales, estatales y academia (INM 2006: 244-250, Zepeda y Nava 2006).

¿Qué sucede a nivel subnacional con la ‘política’ de la política de emigración en México? La investigación de Basilia Valenzuela (2007) sobre *el papel de las organizaciones de migrantes en la definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos* arroja resultados interesantes. Luego de entrevistarse con varios presidentes de federaciones de clubes de migrantes en California, y con presidentes municipales de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, Valenzuela descubre que estas respuestas institucionales, entendidas por ella como espacios para los migrantes, “son muy frágiles pues dependen del grado de influencia del gobernador, así como de las relaciones personales de éste con la diáspora organizada y de los recursos económicos del estado” (Valenzuela 2007:25). Este hallazgo sobre el rol del gobernador en turno es crucial, ya que habla de las limitaciones de estas respuestas de gobierno y de la necesidad de dotarlas de un mayor grado de institucionalización en términos de marco legal y atributos, o de estructura, presupuesto, pero especialmente competencias.

³⁵ Aunque otros estados mexicanos han también creado instituciones relacionadas con la migración, especialmente las de los estados de emigración emergente y los ubicados en la frontera con Estados Unidos.

Ahora bien, las políticas de atención a migrantes podrían considerarse una política de emigración subnacional que tiene cerca de 15 años de historia en México. Lo interesante de esta modalidad de acción de gobierno se encuentra en el papel que llegan a desarrollar las estructuras institucionales públicas conformadas por cuerpos profesionalizados en el acercamiento y atención a los migrantes.

Las políticas de atención a emigrante son respuestas públicas, porque vienen del gobierno, interesadas en atender las demandas y necesidades de los emigrantes y sus familias. Mármore (2002) podría clasificarlas como “políticas de recuperación del emigrante con programas de vinculación con la población emigrada” (297-323). Para González Gutiérrez (2006) serían parte de las relaciones estado-diáspora, mientras que para Schmitter (1985) sería una política emigratoria que muestra el uso de medios y actividades de gobiernos emisores que desean una migración temporal de largo plazo que les garantice divisas por más tiempo. Estas dos definiciones aplican para el nivel nacional. Pero para el caso subnacional, y viendo a través de lo que sucede en México, Ana Vila (2007) argumenta que la propia política de atención a migrantes varía entre los gobiernos de las entidades federativas. Su análisis se concentra especialmente en las acciones de política migratoria que realizan los gobiernos a través de las agencias subnacionales de atención a migrantes, desarrollando cuatro tendencias generales: activa, reactiva, gestora o inexistente. Es interesante anotar que la autora cita un caso en el que la política de atención a migrantes es integral, es decir, no sólo se atienden los problemas y demandas de los emigrantes, sino de migrantes en tránsito e inmigrantes.

Conclusión

Las acciones llevadas a cabo por los gobiernos nacionales y subnacionales hacia la migración internacional varían entre países y regiones en función no sólo de las características de la diáspora, sino también del sistema político, de la situación económica, de la geografía, la historia y la cultura. Los casos de India, Filipinas, Marruecos y México ponen de manifiesto lo anterior pero también ofrecen puntos de comparación en cuanto al cambio del discurso político oficial hacia los migrantes y en la institucionalización de organizaciones especializadas en acercarse a sus emigrados.

En todos los casos es evidente el interés de los gobiernos por las remesas y la inversión de los migrantes en las comunidades de origen. Este interés se mantiene constante tanto a nivel país como a nivel de las regiones periféricas. Los cuatro casos presentan a administraciones públicas nacionales y subnacionales deseosas de hacerse de la confianza de los emigrados y con ello garantizar el envío de remesas a sus familias. Como países en vías de desarrollo deseosos de hacerse de divisas, están conscientes de que no es posible, y al parecer poco deseable, detener completamente la migración internacional pues ello significaría el dejar sin un salario a las familias de los migrantes. Es precisamente por esta razón que Filipinas ha optado por un modelo exportador de mano de obra a nivel nacional.

El futuro de la migración internacional en los cuatro países es incierto aunque diversos elementos ofrecen algunas luces. Claramente el reforzamiento de las fronteras no será una medida que pueda frenar el éxodo masivo y constante de individuos atraídos por el deseo de mejorar su situación económica y social, quienes provendrán cada vez más de nuevas regiones y con rumbo a destinos no tradicionales. El incremento en la actividad política subnacional en la relación con los migrantes y los diferentes niveles de gobierno parece apuntar a la búsqueda de fórmulas más sofisticadas de gestión migratoria que prioricen los derechos humanos, y a que se otorgue mayor legitimidad a los derechos políticos de los expatriados.

En el caso de México, como resultado del endurecimiento de la política inmigratoria estadounidense las muertes de los migrantes no se reducirán y lo mismo sucederá con el número de indocumentados, quienes habrán de sufrir las redadas en lugares de trabajo y luego la deportación ante las crisis económicas. Estas medidas fragmentaran familias y pondrá en jaque a los empresarios estadounidenses de los sectores económicos de menor calificación. De seguirse frenando la circularidad del flujo migratorio y la entrada a Estados Unidos las remesas internacionales experimentarían un decremento que será resentido por miles de familias y podría poner en riesgo la estabilidad económica y la paz social.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURA Y GESTIÓN DE LAS AGENCIAS PÚBLICAS ESTATALES PARA EMIGRANTES EN LA REGIÓN CENTRO OCCIDENTE DE MÉXICO

Desde mediados de los noventa gobiernos estatales mexicanos de la región Centro Occidente de México han negociado y cooperado en la promoción del desarrollo comunitario a través de redes sociales de migrantes organizados en Estados Unidos. Entre los casos más sonados se encuentran los de Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato. Sin embargo hay otros estados que también han comenzado a desarrollar políticas hacia sus oriundos en el extranjero, como lo son Aguascalientes o San Luis Potosí. Hablamos de experimentos institucionales, u organizacionales, que van más allá del ampliamente difundido programa Iniciativa Ciudadana 3x1, como lo es la creación de agencias públicas para los emigrantes internacionales, también conocidas en México como Oficinas de Atención a Migrantes.

Los vínculos que han comenzado a desarrollarse entre las redes sociales migrantes y los partidos políticos en México no son del todo claros, aunque existen ya muchos antecedentes de cooperación a nivel federal y estatal. Un primer vínculo entre migrantes organizados y partidos políticos, a nivel federal, se encuentra precisamente en el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). Luego de la ‘caída del sistema electoral’ en la contienda presidencial de 1988, Salinas de Gortari, del oficialista Partido Revolucionario Institucional, asume el cargo teniendo como antecedente las muestras de inconformidad de comunidades de migrantes organizados y el apoyo de otras tantas al candidato de la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Frente Democrático Nacional, luego Partido de la Revolución Democrática (Alarcón, 2006:159-160). Sin embargo, como ha señalado Michael Peter Smith (2003) el PCME para que fuera exitoso requería de la participación de los estados en el acercamiento a las diásporas regionales, lo que de alguna manera provocó que cada unidad subnacional actuara de manera diferenciada.

Antes de que los gobiernos mexicanos se interesaran por colaborar con los migrantes mexicanos ya existían inversiones en infraestructura pública financiadas en “migradólares”. Como lo ha señalado De Hass (2007), los migrantes no necesitan “movilizarse” hacia el desarrollo pues ya tienen varios años incrementando su actividad en beneficio de los lugares de origen. Los que necesitan “movilizarse”, no sólo en el discurso, son los gobiernos mexicanos de todos los niveles, con la intención de proveer distintas condiciones que faciliten la cooperación transfronteriza.

El objetivo de este capítulo es analizar a las agencias públicas de la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos a partir de su estructura y gestión. Para ello es fundamental situar sus antecedentes y los actores clave involucrados en su formación. El capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero se proporcionan algunos datos demográficos y estadísticos sobre la migración internacional en la región tradicional. Ahí se subraya la preeminencia de los estudios en estados como Zacatecas, Jalisco, Michoacán y Guanajuato, además de listar las más actuales agencias públicas para migrantes a nivel regional y nacional. Posteriormente se revisan cada uno de los estados de la región tradicional y se describen los procesos de origen y formación de sus agencias. En general se hace un énfasis en la identificación de actores, estructuras, recursos y actividades para cada caso.

1. Emigrantes de la región tradicional y agencias públicas

Los oriundos de los estados de la región tradicional han emigrado de manera temporal o permanente a los Estados Unidos de América desde hace más de un siglo, mientras que la aparición de agencias públicas estatales especializadas en acciones y políticas hacia los migrantes de esa región tiene en promedio una década. Los casos de Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato han sido ampliamente estudiados y difundidos en comparación con los de Aguascalientes, Colima, Durango, Nayarit y San Luis Potosí. Esto se explica debido a que este último grupo de entidades pertenecen a un subgrupo de estados de la región tradicional que podría denominarse de ‘interés secundario’ por no ocupa los primeros lugares en cuanto a números totales y relativos de migrantes internacionales o de captación de remesas.

Bajo esta apreciación Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Guanajuato conforman al grupo de estados de mayor interés debido a que encabezan los indicadores sociodemográficos y económicos ligados a la migración internacional. Esa situación ha justificado la amplia y diversa producción académica que se ha hecho de estas entidades desde los años setenta. Justamente el interés abrumador de académicos, medios de comunicación, organismos internacionales y políticos por los estados de primera categoría indirectamente ha provocado que se conozca sobre la experiencia migratoria internacional en el resto de estados de la región histórica.

En el cuadro 3.1 se aprecia la ‘jerarquía’ del grupo de estados de mayor interés para políticos e investigadores de la migración internacional en México. En primer lugar es notable que la población de estos cuatro estados representó en 2006 el 16.3% de la población total en México (más de 17 millones de personas), en parte gracias a que Jalisco, Michoacán y Guanajuato superaron los cuatro millones de habitantes, lo que no sucede en Zacatecas ni en el resto de entidades que conforman a la región tradicional (CONAPO 2007). Igualmente destaca que en 2005 el 39.5% de los zacatecanos residían en los Estados Unidos. Michoacán le siguió en segundo lugar con el 25.1% de oriundos en el vecino país (CONAPO 2006), además de que en 2006 esta misma entidad fue receptora de casi dos mil 500 millones de dólares en remesas (Banxico 2006), colocándose como el primer lugar a nivel nacional, cantidad que significó el 13.2 % de su PIB estatal (Almanaque Mexicano 2008). Después de Zacatecas los hogares michoacanos son los que más remesas internacionales reciben (CONAPO 2000). En conjunto, los cuatro estados de mayor interés aportan con poco más de una tercera parte al número total de mexicanos que residen en Estados Unidos y también con una proporción similar en los ingresos totales por remesas que recibe México.

Los grados de intensidad migratoria y marginación estimados por en 2000 son significativos en el conjunto de la región. Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Durango y Nayarit tienen un grado de intensidad migratoria muy alto, mientras que Jalisco, Aguascalientes, Colima y San Luis Potosí tiene un grado alto. Es interesante que ninguno de los estados de la región tradicional tenga un grado de marginación muy alto ya que pone sobre la mesa la hipótesis de que los más pobres no son necesariamente los que más emigran,

pues tienen mayores dificultades para irse a Estados Unidos.³⁶ Jalisco, Aguascalientes y Colima cuentan con un grado de marginación bajo, Durango tiene un grado medio y el resto tiene un grado de marginación alto; sobresale San Luis Potosí como el sexto lugar en el índice de marginación a nivel nacional, justo debajo de los cinco estados más marginados del país.

Cuadro 3.1
Información demográfica y migratoria de la
región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos (2000-2006)

Estados de la región histórica	Población ^a (2006)		Nacidos en México y que residen en E.U.A. ^b (2005)		Ingresos por remesas ^c (2006)		Hogares que reciben remesas ^d (2000)		Intensidad migratoria ^d (2000)			Marginación ^e (2000)	
	habitantes	%	total	%	Millones de USD	% PIB estatal	%	lugar	lugar	grado	lugar	grado	
Zacatecas	1,383,311	1.3	508,924	35.9	\$610	2.6	13.03	1°	1°	Muy alto	12°	Alto	
Michoacán	4,003,680	3.8	1,061,867	25.1	\$2,472	13.2	11.37	2°	2°	Muy Alto	10°	Alto	
Jalisco	6,843,469	6.5	1,415,224	20.8	\$1,993	3.7	7.70	8°	7°	Alto	25°	Bajo	
Guanajuato	4,968,208	4.7	926,718	18.3	\$2,055	6.7	9.20	5°	3°	Muy Alto	13°	Alto	
<i>Subtotal 1</i>	17,198,668	16.3	3,912,733	-	\$7,130	-	-	-	-	-	-	-	
Aguascalientes	1,088,005	1.0	135,989	13	\$378	3.6	6.69	10°	6°	Alto	28°	Bajo	
Colima	577,575	0.6	99,605	16.8	\$167	3.7	7.34	9°	8°	Alto	22°	Bajo	
Durango	1,531,298	1.5	384,192	24.7	\$371	3.3	9.70	3°	5°	Muy Alto	17°	Medio	
Nayarit	961,381	0.9	183,508	18.4	\$328	7.2	9.64	4°	4°	Muy Alto	14°	Alto	
San Luis Potosí	2,448,749	2.3	393,845	16.3	\$607	2.6	8.20	6°	9°	Alto	6°	Alto	
<i>Subtotal 2</i>	6,607,008	6.3	1,197,139	-	\$1,851	-	-	-	-	-	-	-	
Total regional	23,805,676	23	5,109,872		8,981								

Fuentes:
a. Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2007 "Proyecciones de población 2006-2050", www.conapo.gob.mx/00cifras/5.htm .
b. CONAPO, 2006.
c. Banco de México (BANXICO), 2006, "Estadísticas", www.banxico.org.mx . Porcentaje del PIB disponible en Almanaque Mexicano 2008.
d. Estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
e. Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Como lo muestra el cuadro 3.2 los gobiernos estatales de las entidades federativas con grados altos y muy altos de intensidad migratoria y marginación cuentan con una agencia pública para migrantes internacionales. En el mismo cuadro se aprecia que todos los gobiernos de los estados que integran la región tradicional cuentan con una agencia de este tipo en sus estructuras orgánicas. En el resto de regiones vemos que estas organizaciones

³⁶ Los cinco estados con muy alta marginación según las estimaciones de Conapo (2000) son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo y Veracruz. En años recientes estos estados han experimentado un crecimiento en sus flujos migratorios, incluso en 2000 Guerrero e Hidalgo ya tenían un grado de intensidad migratorio alto.

también aparecen bajo diversos nombres, por lo general con la etiqueta de su población objetivo: los migrantes. Resalta también el carácter asistencialista en casi todas agencias

Cuadro 3.2 Agencias públicas para emigrantes internacionales en las entidades federativas mexicanas, 2008	
Regiones migratorias y entidad federativa	Nombre de la agencia
Tradicional	
Aguascalientes	Oficina de Atención a Migrantes Aguascalentenses y Familiares
Colima	Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses
Durango	Dirección de Atención a Comunidades Duranguenses en el Extranjero
Guanajuato	Dirección de General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero
Jalisco	Dirección de Atención al Jalisciense en el Exterior y Coordinación de Protección a Jaliscienses en el Extranjero
Michoacán	Secretaría del Migrante
Nayarit	Oficina de Atención a Oriundos del Estado de Nayarit en el Extranjero
San Luis Potosí	Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí
Zacatecas	Instituto Estatal de Migración de Zacatecas
Norte	
Baja California	-
Baja California Sur	-
Coahuila	Oficina Estatal para la Atención de Coahuilenses en el Extranjero
Chihuahua	Coordinación General de la Comisión Estatal de Población y Atención a Migrantes
Nuevo León	Directora de Relaciones Federales, Consulares y de Atención al Migrante
Sinaloa	-
Sonora	Dirección General de Atención a Migrantes
Tamaulipas	-
Centro	
Distrito Federal	Dirección de Atención a Migrantes y sus Familias
Hidalgo	Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el estado y el Extranjero
Estado de México	Sub-coordinación de Enlace Internacional y de Mexiquenses en el Exterior
Morelos	Dirección General de Atención a Migrantes y Participación Ciudadana
Puebla	Comisión Estatal para la Atención del Migrante Poblano
Querétaro	-
Tlaxcala	Dirección de Atención a Tlaxcaltecas en el Extranjero
Sur	
Campeche	-
Chiapas	Unidad de Atención a Migrantes
Guerrero	Dirección General de Atención a Comunidades Guerrerenses en el Exterior
Oaxaca	Instituto Oaxaqueño de Atención a Migrantes
Quintana Roo	-
Tabasco	-
Veracruz	Dirección General de Atención a Migrantes del Gobierno del Estado de Veracruz
Yucatán	Departamento de Atención a Migrantes del Estado de Yucatán
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP 2006), y por las páginas de Internet de los gobiernos de los estados mexicanos entre enero a julio de 2008.	

bajo el rubro de ‘atención, apoyo o protección’, con las excepciones de la Secretaría del Migrante en Michoacán, el Instituto Estatal de Migración de Zacatecas y la Sub-coordinación de Enlace Internacional y de Mexiquenses en el Exterior, aunque en este último estado, por tratarse de una sub-coordinación, el papel o jerarquía de la agencia es menor en comparación con las otras dos en términos de presupuesto, número de funcionarios y programas.

Ocho de 32 entidades federativas no cuentan con una figura administrativa cuyo nombre haga referencia explícita a sus oriundos en el extranjero. De manera que se identifican a 24 agencias públicas de atención a migrantes en el nivel intermedio de gobierno en México.³⁷ La región tradicional de la migración es la única en la que en todos los estados se puede encontrar una agencia para los expatriados y sus familias. Vale la pena aclarar que el directorio de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM) cuentan a 28 estados como participantes en sus sesiones.³⁸ Esto ocurre debido a que los gobiernos de Baja California, Campeche, Querétaro y Tabasco envían a ‘representantes de gobierno’ pues no cuentan con una oficina o agencia para migrantes como tal; en todo caso podría decirse que estos representantes son asesores o gestores en asuntos migratorios. Sin embargo, nuevamente, estos cuatro estados no tienen una organización pública que se dedique explícitamente a atender a sus emigrantes a pesar estar en el directorio de la CONOFAM. A pesar de no estar en el directorio Tamaulipas cuenta con un “asesor de desarrollo económico y asuntos internacionales” que es representante ante esta organización multi-estatal.³⁹ Baja California Sur, Sinaloa y Quintana Roo además de no tener una agencia para migrantes no se listan en el directorio antes mencionado.

En los últimos diez años el número de agencias ha crecido significativamente. Michael Peter Smith (2003:473) identificó hace un lustro a veintitrés estados con una organización

³⁷ En el caso de Jalisco hay dos dependencias a cargo de tratar los asuntos de los jaliscienses en el exterior, sin embargo, al ubicarse las dos en la Dirección de Asuntos Internacionales se cuentan como un caso..

³⁸ El directorio se puede consultar en:

http://www.aguascalientes.gob.mx/SEGGOB/migrante/ofam_directorio.aspx

³⁹ En mayo de 2006 el titular de la CONOFAM aseguró que 29 estados de la República integraban dicha organización, posiblemente incluyendo a Tamaulipas. Información disponible en:

<http://www.zacatecas.gob.mx/UpdNotas/ShowNota.asp?IdNota=1874> .Cuatro años atrás, en 2002, Mario Riestra Venegas como coordinador nacional de la CONOFAM dijo representar a 25 estados mexicanos ante un foro internacional. Información disponible en:

http://www.international.metropolis.net/events/croatia/prog_e.htm

“activa” de este tipo. Luin Goldring (2002: 73) en 1997 identificó nueve “oficinas estatales para migrantes internacionales” en las entidades federativas mexicanas. De acuerdo con Goldring en ese entonces los estados que tenían una oficina o encargado del tema migratorio eran: Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas. Es interesante hacer notar que si Colima, Aguascalientes y Nayarit hubieran contando con una organización pública para migrantes en ese entonces, la región tradicional de la migración hubiera sido la única en la que todos los estados tendrían un responsable gubernamental ante los migrantes internacionales a finales del siglo XX.

Sin embargo una cosa es tener, o decir que se tiene, una agencia pública para migrantes a nivel estatal, y otra muy diferente es darle las herramientas y los instrumentos para que efectivamente marque una diferencia en el acercamiento a los migrantes y en la solución de sus demandas o las de sus familias. El cuadro 3.3 muestra que el alcance y capacidad de las agencias estatales para migrantes en la región tradicional varía en función de características presupuestarias y organizativas. En este sentido, el caso Michoacano es que sobresale por el recurso económico asignado así como por el número de funcionarios y su jerarquía en la estructura de gobierno..

Ahora bien, ha sido muy difundido que las comunidades migrantes y los gobiernos estatales mexicanos han estado cooperando en la provisión de infraestructura social a través de la participación en el programa hoy conocido como Iniciativa Ciudadana 3x1. Por lo general las agencias para migrantes de la región tradicional participan en los Comités de Validación de dicho programa, aunque el papel que ahí llegan a desempeñar es variable. En el cuadro 3.4 se aprecia que la participación de los zacatecanos en el 3x1 a nivel nacional en el 2006 fue la más alta, seguidos por los jaliscienses, mientras que para los michoacanos y potosinos resultó ser, en porcentaje, la misma. Esto ocurrió independientemente del partido mejor posicionado en el nivel estatal, en términos del partido del gobernador y de la mayoría relativa en el congreso local, que fue distinto para estas dos últimas entidades. Estos datos podrían indicar que independientemente del partido del gobernador o de las preferencias electorales manifestadas en elecciones recientes, o en el número de diputados en el congreso local, los migrantes han estado colaborando con los gobiernos estatales, aunque no sabemos

si ocurre lo mismo a nivel municipal; Bada (2003) ya ha advertido dificultades para Michoacán.

Cuadro 3.3 Características presupuestarias y organizativas de agencias públicas para migrantes internacionales en la región Centro Occidente de México, 2008				
Nombre de la agencia	Presupuesto estimado (en pesos)	Número aproximado de funcionarios que integran la agencia	De quién dependen en la estructura orgánica de gobierno	Actividades con mayor demanda de usuarios
Oficina de Atención a Migrantes Aguascalentenses y Familiares	No cuenta con presupuesto propio	4	COESPO de AGS.	1. Actas y doble nacionalidad 2. Asesoría y apoyo en materia de protección 3. Pensiones alimenticias
Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	No cuenta con presupuesto propio	5	Secretaría General de Gobierno	1. Empleo temporal 2. Atención Braceros 3. Protección
Dirección de Atención a Comunidades Duranguenses en el Extranjero	No cuenta con presupuesto propio	4	Secretaría de Desarrollo Social	1. Bienvenido Durango 2. 3x1 3. Trámite admr. varios
Dirección General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero **	N/D	16	Secretaría de Desarrollo Social y Humano	1. Apoyo envío de remesas 2. Asesoría y apoyo en materia de protección 3. 3x1
Coordinación de Protección a Jaliscienses en el Extranjero **	2.6 millones (2008)	1 (+ estudiantes que hacen servicio social)	Dirección de Asuntos Internacionales del Despacho del Gobernador	1. Traslados de restos 2. Localización de personas 3. Actas y certificados
Dirección de Atención al Jalisciense en el Exterior	N/D	4 (un director y tres coordinadores)	Despacho del Gobernador	Acercamiento a los migrantes
Secretaría del Migrante en Michoacán	18 millones (2008)	56 (contando con colaboradores de servicio social)	Gobernador	Trámites admr. varios y eventos binacionales
Oficina de Atención a Oriundos en el Extranjero, del Gob. del Estado de Nayarit	69 mil (2006)	2	Sub-Secretaría de Participación Ciudadana	N/D
Instituto de Atención a los Migrantes del Estado de San Luis Potosí	3 millones	12 (aprox.)	Secretaría General de Gobierno	1. Traslado de restos 2. Localización de personas
Instituto Estatal de Migración de Zacatecas	7 millones (2007)	7	Secretaría General de Gobierno	1. Protección consular
Fuente: Elaboración propia a partir de documentos oficiales, notas periodísticas, llamadas telefónicas, y correos electrónicos con responsables y funcionarios de las agencias				

Sin duda Zacatecas es el estado pionero en la cooperación con los migrantes a través del 1x1 instaurando a finales de los ochenta. Sin embargo es importante aclarar que en ese entonces no existía una agencia para migrantes que resolviera sus demandas o las de sus familiares, sino más bien un área de gobierno exclusivamente dedicada a darle seguimiento al programa de inversión de remesas.

Cuadro 3.4
Programa 3 por 1 y partidos políticos en la región tradicional
de la migración mexicana a Estados Unidos, 2006

Estados	Participación en 3 x 1	Partido del gobernador	Mayoría relativa en el congreso local	Partido c/+ votos en elección presidencial
Zacatecas	35.8 %	PRD	PRD	PRD
Jalisco	20.5 %	PAN	PAN	PAN
Michoacán	7.1 %	PRD	PRD	PRD*
San Luis Potosí	7.1 %	PAN	PAN	PAN
Guanajuato	4.2 %	PAN	PAN	PAN
Aguascalientes	3.3 %	PAN	PAN	PAN
Durango	ND	PRI	PRI	PAN
Colima	ND	PRI	PRI	PAN
Nayarit	ND	PRI	PRI	PRD*

* El PRD fue en coalición con el Partido del Trabajo y Convergencia.

Fuentes: Pérez Espino 2006, IFE 2006.

La presencia más notable de las agencias estatales para migrantes en la opinión pública mexicana quizá ocurrió cuando decidieron agruparse antes del cambio de partido político en la Presidencia de México. La Declaratoria de Puebla es el documento fundacional de la CONOFAM, y fue firmada por representantes de once estados el 8 de marzo del 2000. En ese entonces dicho documento establece que se conforman como la Asociación Nacional de Oficinas de Apoyo a Migrantes de la República Mexicana, es decir, como un “órgano permanente que promueva la solución integral de los problemas que origina el fenómeno migratorio, dentro y fuera del país, teniendo en todo momento como objetivo fundamental el desarrollo con justicia y equidad de las mujeres y los hombres migrantes de México”.⁴⁰ Los representantes signatarios provenían de los gobierno de Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí,

⁴⁰ “Declaratoria de Puebla”. Agradezco a Mauro Ruiz Saldierna, actual director de la Oficina Municipal para atención a migrantes de San Luis Potosí por haberme proporcionado una copia de este documento.

Michoacán, Zacatecas, Oaxaca, Sonora, Jalisco, Querétaro, Morelos y Guerrero, aunque Vila (2007:79) con información del primer coordinador nacional, Mario Riestra de Puebla, asegura que la CONOFAM se constituye por iniciativa de los primeros ocho. Los dos estados que en 1997 tenían una agencia para migrantes y que no firman el documento que constituye a la CONOFAM son Guanajuato y Durango. De los once representantes que rubricaron la declaratoria tres venían de estados no gobernados por el PRI: Querétaro y Jalisco con ejecutivos panistas y Zacatecas con administración perredista.⁴¹

Se consideraron 17 puntos en la Declaratoria de Puebla entre los cuáles se expresó en primer término una visión de la migración como un fenómeno que “no se puede detener mientras no desaparezcan los problemas que lo originan”. En el documento también se percibe los siguientes elementos e intereses: fomentar la participación de los tres órdenes de gobierno; fortalecer la relación con los mexicanos en Estados Unidos para que preserven su identidad y lengua; capacitar para el trabajo a los migrantes y sus familias en comunidades de origen para que mejoren su ingreso; implementar campañas de salud; impulsar proyectos productivos en zonas de expulsión que funcionen como alternativas laborales; se reconoce a las remesas como “factor de estabilidad” en los lugares receptores; se promueve la creación de casas u oficinas estatales en “puntos de concentración de migrantes mexicanos dentro y fuera del país” con la intención de brindar asesoría jurídica y respaldo con énfasis en los derechos humanos; la cooperación y acercamiento con el gobierno federal, los medios masivos de comunicación y los clubes de mexicanos en el extranjero; así como el reconocimiento de que “la suma de esfuerzos y el intercambio de experiencias permitirá optimizar recursos y generar programas y proyectos en beneficio de nuestros migrantes y de sus comunidades de origen”. En general en las consideraciones se establece un reconocimiento de la migración como problema y oportunidad, así como una actitud en algunos casos paternalista hacia los migrantes y cooperativa con los niveles de gobierno, medios de comunicación y las organizaciones de mexicanos en el exterior.

Llama la atención que en la declaratoria fundacional de la CONOFAM se plasmara una posición de los estados frente a al empleo temporal en el extranjero. En el noveno punto de

⁴¹ En Morelos la gubernatura pasó del PRI al PAN el 6 de julio de 2000.

las consideraciones los representantes de los estados que firmaron se comprometieron a “promover programas binacionales de trabajadores temporales y de jornaleros agrícolas, entre México y Estados Unidos, a fin de que muchos mexicanos puedan trabajar de manera documentada y con acceso a programas de seguridad social en el vecino país del norte”. De manera que no sorprenden que unos años después, entre 2001 y 2004, Zacatecas y San Luis Potosí fueran los estados pioneros en la promoción y supervisión de visas temporales de trabajo entre representantes legales de empresas estadounidenses, enganchadores y personas con deseos de conseguir un empleo remunerado en dólares a través de sus agencias estatales para migrantes.⁴²

La primera agencia pública estatal para migrantes internacionales en tener una vocación exclusiva hacia los oriundos en Estados Unidos no fue creada en Zacatecas sino en Michoacán en 1992. Para detallar este hecho es conveniente hacer un repaso de estas experiencias organizativas en la región tradicional con la intención de identificar procesos paralelos y particularidades que ofrezcan pistas sobre factores sociales y políticos que han tenido un papel determinante en su creación y formación.⁴³

2. ¿Todos los caminos llevan a Zacatecas?

La experiencia zacatecana en cuanto a la conformación de una agencia pública para migrantes internacionales no es anterior a la de estados como Guanajuato, Jalisco y Michoacán. La Dirección de Atención a Comunidades Zacatecanas en el Extranjero (DACZE) fue creada el 4 de enero de 1999 por el entonces gobernador perredista Ricardo Monreal (1998-2004). Ocho meses más tarde cedió su lugar al Instituto Estatal de Migración de Zacatecas (IEMZ), órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, mediante la expedición de un decreto publicado en el Periódico Oficial el 4 de septiembre de 1999.

⁴² Entrevistas a Mauro Ruiz Saldierna en febrero de 2008, en San Luis Potosí, y a Armando Elías Esparza en mayo de 2008, en San Antonio del Mar, B.C.

⁴³ En los casos de los estados que se verán a continuación no se hacen referencias exhaustivas a la gestión o administración descentralizada de los programas definidos por el gobierno federal en materia de migración internacional (para ello véase Vila 2007), sino que más se examinan las acciones diseñadas por cada estado.

Antes de la administración de Ricardo Monreal, durante el gobierno del priísta Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998) existió una oficina a cargo del Programa 2x1 que fue dirigida por Samuel Delgado, y que podrían considerarse como un antecedente organizativo a la DACZE y al IEMZ⁴⁴ Esta oficina, según Miguel Moctezuma, venía precedido por las obras comunitarias financiadas por remesas colectivas que se venían implementando desde 1985 a través de lo que el gobernador priísta Genaro Borrego Estrada (1986-1992) llamó el “Programa Dólar por Dólar”, o el 1x1.

Genaro Borrego es considerado el primer político mexicano en establecer relaciones estrechas con los migrantes mexicanos en California, e incluso fue él quien formalizó a la Federación de Clubes Zacatecanos Unidos en 1988 (Michael Peter Smith 2003: 472). Una discrepancia en este sentido la encontramos en Alarcón (2004: 166) quien afirma que la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur del California (FCZSC) ya se había formado desde 1965 y es en 1986 cuando ocurre un acercamiento con el gobierno del estado para invertir en obras públicas. Esta misma discrepancia en la historia de la FCZSC la hace notar Burgess (2005: 139) al señalar que Lanly y Hamann (2004) afirman que dicha organización se fundó en 1972. La misma autora aclara que la Federación de Clubes Unidos Zacatecanos se constituye formalmente en 1986 y en 2003 cambia su nombre a FCZSC.

Así, las actividades de los migrantes zacatecanos organizados en clubes que envían dinero a sus comunidades de origen para financiar proyectos de infraestructura social se remonta a los años sesenta, cuando la participación gubernamental era nula. A este periodo, en el que el dólar migrante se convierte por primera vez en un instrumento financiero para obras en comunidades expulsoras, se le conoce como el del 0x1 (García Zamora 2006: 158). Katrina Burgess (2005: 139) relata que la visita de Borrego a Los Ángeles fue poco después de haber sido electo y el nombre del programa mediante el cual “el gobierno del estado daba una contrapartida equivalente a cada peso invertido por la FCZSC en proyectos locales” se

⁴⁴ Miguel Moctezuma Longoria, comunicación vía correo electrónico, 8 de mayo de 2008. El programa 2x1 nace en 1992 y consistía en que por cada dólar que los migrantes envían a sus comunidades de origen para realizar obras de infraestructura social (i. e. pavimentación de calles, electrificación, construcción de drenajes o remodelación de templos religiosos, etcétera), en forma de remesas colectivas, los gobiernos estatal y federal aportaban un dólar más. En 1999 se incorporan los municipios con un dólar más y el programa cambia de nombre a 3x1 (García Zamora 2006: 158). Para saber más sobre el programa 3x1 en otros estados mexicanos véase Burgess (2004) y Fernández de Castro, et al. (2006).

denominó “Programa de los Zacatecanos Ausentes”. Incluso Robert C. Smith (2003: 307) al rastrear lo que sucedía antes de la aparición del PCME asegura que entre las actividades autónomas o independientes al gobierno central que llevaban a cabo los estados mexicanos se encuentra la creación del Programa para los Zacatecanos en el Exterior en 1985 en el gobierno estatal a cargo del PRI, cuando era gobernador José Guadalupe Cervantes Corona (1980-1986).

De lo anterior se desprende que antes de la existencia de una agencia u oficina pública para migrantes en Zacatecas, lo que durante un tiempo estuvo vigente fue una actividad privada de los migrantes organizados a la que posteriormente se le sumarían acciones de gobierno y programas. Esto permitió en el caso zacatecano establecer los primeros acercamientos o colaboraciones entre emigrantes organizados y gobierno estatales.

Volviendo al caso del IEMZ, el primer problema al que se enfrentó esta agencia tuvo que ver con la asignación del presupuesto presupuesto, situación que retrasó el funcionamiento oficial de la dependencia y por ende el nombramiento de un titular. Tuvieron que pasar dos años y cuatro meses para que su primer director general, Armando Esparza Elías, que también había estado al frente de la DACZE, tomara protesta el 23 de mayo de 2002.⁴⁵

Armando Elías Esparza cuenta con una amplia experiencia laboral en la administración pública de los tres niveles de gobierno, así como en la iniciativa privada. Antes de convertirse en director de la DACZE fue representante de la Secretaría de Industria, Turismo y Minas del gobierno del Estado de Zacatecas (1986-1991), director de turismo municipal en Zacatecas (1991-1993), asesor del oficial mayor de la Secretaría de Gobernación (1993-1994), y coordinador de relaciones públicas para México de la cadena televisiva Telemundo (1994-1998). Actualmente se desempeña como representante del gobierno de Zacatecas en la zona noreste del país y zona sur de los Estados Unidos, con sede en la ciudad de Monterrey. Entre las actividades más sobresalientes de su trayectoria laboral en cuanto al tema

⁴⁵ Miguel Moctezuma, profesor investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas y egresado del doctorado en ciencias sociales de El Colegio de la Frontera Norte, “no aceptó el ofrecimiento del gobernador Monreal Ávila” de hacerse responsable de la agencia zacatecana en 1999 antes de la llegada de Armando Elías Esparza. Miguel Moctezuma Longoria, comunicación vía correo electrónico, 8 de mayo de 2008.

migratorio se refiere se encuentra una ponencia sobre “atención a comunidades en el exterior” como parte de un curso de capacitación a miembros de nuevo ingreso al servicio exterior mexicano y su participación como invitado del Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos a un evento para que visitantes internacionales conocieran las leyes de inmigración de ese país. Además, fue coordinador de las reuniones de las “oficinas de atención a oriundos” del PCME “pertenecientes a la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Finalmente es de destacar el acercamiento que tuvo con los migrantes zacatecanos en California, especialmente con la Federación de Clubes Unidos del Sur de California.⁴⁶

El segundo y actual responsable de la agencia zacateca es Fernando Robledo Martínez, quien todavía en abril de 2008 era el coordinador nacional de la Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), puesto que Armando Elías Esparza también ocupó hasta 2004. El perfil que se ofrece de Fernando Robledo Martínez en la página electrónica del IEMZ es el de un profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas que también ha sido asesor de la Secretaría General de Gobierno de 1998 a 2001. Además, es autor de una publicación sobre derechos humanos y articulista en medios impresos locales.⁴⁷

El paso de dirección a instituto implicó cambios importantes en la nueva agencia para migrantes siendo el aumento de presupuesto y la aparición de una nueva estructura los más destacados. Durante el periodo del primer director general la DACZ estuvo integrado por dos funcionarios: el director y una secretaria. Después, ya no como dirección sino como instituto se incorporarían tres funcionarios más: el encargado del área de protección (defensa) enfocado en el traslado de cadáveres, un administrativo que estuvo como comisionado por otra dependencia del gobierno estatal, y un responsable del empleo temporal en el extranjero. Actualmente el IEMZ ha duplicado su personal y multiplicado sus funciones.

En cuanto a estructura al IEMZ se le dotó de un Consejo consultivo y una Dirección general. El primero sería considerado como una instancia colegiada de asesoría y evaluación

⁴⁶ Armando Esparza Elías, comunicación vía correo electrónico, 13 de mayo de 2008.

⁴⁷ Información del IEMZ, disponible en: <http://www.zacatecas.gob.mx/instmigracionprogramas.htm>, consultado el 1 de mayo de 2008.

de las políticas que habría de integrarse por administradores públicos, académicos y sociedad civil (no necesariamente migrantes), en donde el gobernador del estado fungiría como presidente y tendría voto de calidad. La Dirección general, como instancia ejecutiva, fue estructurada con cuatro departamentos a su cargo: vínculo interinstitucional, defensa, gestión económica y social, y un último departamento exclusivamente administrativo. El primero de ellos serviría como enlace entre dependencias federales, estatales y municipales, así como con organizaciones de migrantes. En el departamento de defensa recaerían las tareas de atención y recepción de quejas y problemas relacionados con los migrantes, mientras que el departamento de gestión económica estaría encargado de buscar y propiciar el desarrollo de estrategias de inversión comunitaria.⁴⁸

El techo financiero para el IEMZ se fijó en cinco millones 250 mil pesos para el año 2002. De acuerdo con Esparza Elías este se gastaría de la siguiente manera: casi un 20 por ciento en la representación del gobierno estatal en Estados Unidos; el 30 por ciento, un millón 600 mil pesos, destinados al pago de personal, y el 50 por ciento restante, dos millones 650 mil, para recibir cuerpos de zacatecanos que fallecen en el extranjero⁴⁹. El presupuesto ejercido en 2003 y en 2004 fue de cinco millones 626 mil pesos y de cinco millones 258 mil pesos, respectivamente. Para estos dos años, el presupuesto del IEMZ representó poco menos de la mitad que el presupuesto asignado al Consejo estatal de turismo, casi el doble del que le fue destinado al Instituto de la mujer zacatecana, y una cuarta parte de lo asignado al Instituto zacatecano de la cultura “Ramón López Velarde”. En el 2005 el presupuesto ejercido por el IEMZ se redujo en poco más de un 30 por ciento con respecto al año anterior, quedando en un total de tres millones 678 mil pesos.⁵⁰ Sin embargo para 2007 el presupuesto subió y fue cercano a los seis millones y medio de pesos.

La creación del IEMZ tuvo que ser negociada con el gobierno federal. La administración de Romo Gutiérrez ya había dejado un trabajo legislativo asociado con el paso de dirección a

⁴⁸ Decreto que crea el Instituto Estatal de Migración. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, 4 de septiembre de 1999.

⁴⁹ Diario Imagen, 27 de mayo de 2002.

⁵⁰ Presupuesto de egresos ejercido por la administración pública descentralizada (gasto corriente), Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2005. Gobierno del Estado de Zacatecas, administración 2004-2010. Disponible en: <http://www.zacatecas.gob.mx/>

instituto que no pudo prosperar, entre otras cosas, porque el gobierno federal no veía con buenos ojos la iniciativa zacatecana. Fue entonces necesario acercarse al Instituto Nacional de Migración y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para explicar con mayor detalle la propuesta estatal y convencer a los funcionarios que entraron con el nuevo gobierno foxista que no habría un conflicto de competencias.⁵¹

Durante los primeros años del IEMZ hubo algunas acciones que vale la pena destacar. La primera de ellas fue la elaboración de la “Guía de información al migrante” que fue patrocinada por el municipio de Guadalupe, Zacatecas; una compañía zacatecana de transporte transfronterizo; otra compañía local receptora de divisas; y por dos firmas de abogados especializados en trámites legales y administrativos para emigrantes internacionales (una con sede en Monterrey y la otra con sede en Mc Allen, Texas). Según Armando Esparza Elías la publicación de este documento contó con el visto bueno del Consulado de Estados Unidos en Monterrey. Cosa que no sucedió con la “Guía del Migrante Mexicano” diseñada por la SRE y distribuida en el “Libro Vaquero” en 2004.⁵² En la portada de la guía zacatecana se aprecia otra de las acciones impulsadas desde el IEMZ: “El Monumento al Migrante Zacatecano”, obra de Javier Díaz Rivapalacio y financiada por la Legislatura Estatal, dos presidencias municipales, y empresarios nacionales, entre los que se encontraba una compañía funeraria. Esta obra se inauguró el 9 de noviembre de 2003, fecha en la se instituyó, mediante decreto publicado un año antes, el “Día del Migrante Zacatecano”. A estas últimas podríamos denominarlas “políticas públicas simbólicas” y tienen alcances y efectos en los ámbitos sociales y culturales que podrían parecer limitados y que desconocemos.⁵³

⁵¹ Entrevista a Armando Esparza Elías, 26 de mayo de 2008, San Antonio del Mar, Tijuana, B.C.

⁵² El “Libro Vaquero” tuvo un tiraje estimado de 800 mil ejemplares semanales en 2001. La “Guía del Migrante Mexicano” publicada en diciembre de 2004 recibió airadas críticas por parte de congresistas estadounidenses y grupos anti-inmigrantes quienes argumentaban que dicha publicación promovía la inmigración clandestina. Otros gobiernos estatales de regiones de emigración en el sur del País como Yucatán y Veracruz también publicaron documentos similares: la guía del migrante yucateco y la cartilla del migrante veracruzano. Extractos de la “Guía del Migrante Mexicano” fueron traducidos al inglés por *The New York Times* el 9 de enero de 2005, que se encuentran disponible en:

<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D04E7DC1E39F93AA35752C0A9639C8B63>.

⁵³ La Ley migrante de Zacatecas, en un principio también conocida como Ley Bermúdez, parece no haber estado vinculada directamente con la labor del IEMZ. Esta iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas fue promovida por el Frente Cívico Zacatecano de Los Ángeles, California, y fue promulgada oficialmente en octubre de 2004. De acuerdo con Moctezuma Longoria (2003a y 2003b:) en ella se

Una última acción del IEMZ que es muy importante resaltar es la relacionada con la gestión del empleo temporal para zacatecanos en Estados Unidos. En este sentido, la función de la agencia pública para migrantes consistía en “poner en contacto” a empleadores estadounidenses con trabajadores zacatecanos para que fueran a hacer estancias laborales a ese país. Esta acción de gobierno fue abierta a medios de comunicación locales y se realizó durante el periodo del primer director del IEMZ, quien aseguró que durante tres años, entre 2001 y 2004, se envió un promedio anual cercano a los 4,500 trabajadores temporales zacatecanos a Estados Unidos con visa de trabajo H-2A y H-2B.

Como resultado del pronunciamiento del gobierno de México hacia la intervención de Estados Unidos en Iraq los programas de empleo temporal de algunos estados de la región tradicional, como Zacatecas y Aguascalientes se vieron afectados. En una nota publicada por *El Universal* los responsables de gestionar el empleo temporal en esos estados aseguraron que se congelaron cerca de 4,500 empleos para mexicanos en Estados Unidos por esa razón.⁵⁴

Hoy el IEMZ ha evolucionado y tiene bajo su responsabilidad más de media docena de programas ‘temáticos’ adecuados a su estructura de gobierno (ver figura 3.1). El “Programa de atención a migrantes” consiste en realizar reuniones de trabajo con federaciones, hacer visitas de protocolo a nivel nacional e internacional, y atender tanto a delegaciones de empresarios migrantes como a la problemática que presentan las familias de los migrantes. El “Programa cultural” promueve eventos artísticos, el intercambio de exposiciones y de actividades deportivas. En tercer lugar se encuentra el “Programa de fomento económico” mediante el cual se crean fondos de inversión, se promueve la exportación de productos zacatecanos y se impulsan tanto el (sub)programa de inversión productiva y como el

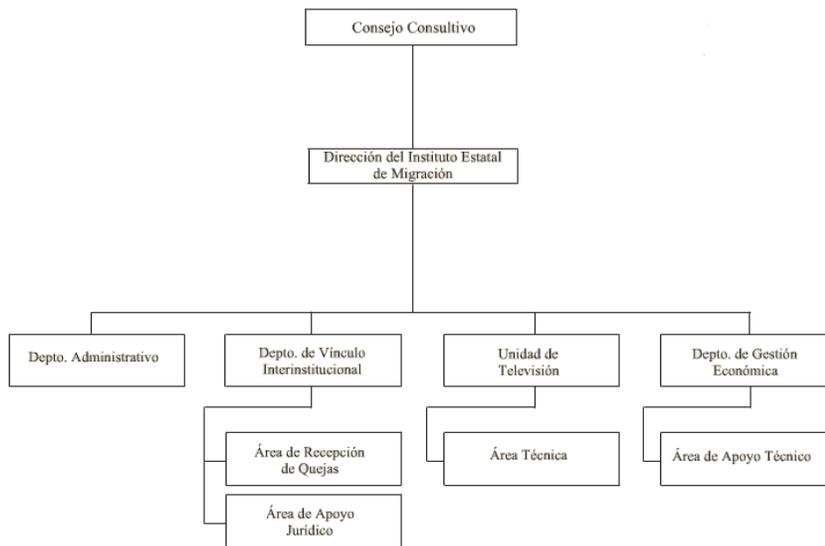
“reconoce a migrantes y binacionales, sin distinción, el derecho a ser electos a ocupar los cargos de representación popular para los casos de diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores; además de asegurar la representación de dos diputados migrantes en la legislatura estatal. La reforma se apoya en el reconocimiento a la residencia binacional simultánea y echa por la borda la idea de la residencia efectiva e ininterrumpida con base en la cual fue declarado inelegible Andrés Bermúdez [el rey del tomate], quien por ese impedimento, no pudo tomar posesión del cargo de Presidente Municipal de Jerez (Zacatecas)”. Para conocer más acerca del proceso por el que pasó la iniciativa zacatecana en materia de “derechos políticos-ciudadanos extraterritoriales” véase Moctezuma Longoria (2004), (2003a) y (2003b).

⁵⁴ El Universal, 25 de abril de 2003. Disponible en:

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=96019&tabla=nacion

(sub)programa de emprendedores jóvenes.⁵⁵ En el “Programa de salud” se desarrollan convenios en la materia con gobiernos locales y estatales en EEUU, se difunde el servicio de ventanillas de salud de los consulados mexicanos, y se promueven iniciativas para mejorar la atención médica a los migrantes ante la Comisión Binacional. Para el “Programa de educación” la intención es fortalecer convenios de intercambios de profesores, promover programas de becas a través del programa 3x1, y difundir servicios educativos a través de Internet.

Figura 3.1
Estructura orgánica del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas (2008)



Fuente: IEMZ, disponible en: <http://www.zacatecas.gob.mx/instmigracionprogramas.htm>, consultado el 1 de mayo de 2008.

⁵⁵ Bribilia Cota Cabrera (2006) estudió el programa Invierte en México para los estados de Zacatecas y Jalisco, en donde Nacional Financiera y el Banco Interamericano de Desarrollo participaron en conjunto con los gobiernos de estas entidades más el de Hidalgo, así como con empresarios mexicanos con experiencia migratoria internacional, con el objetivo general de “contribuir al aumento de la competitividad de las comunidades locales, conduciendo al incremento del ingreso y el empleo en las zonas de alta intensidad migratoria de México”. El objetivo específico del programa se planteó “establecer o fortalecer un mecanismo piloto en los estados de Zacatecas, Jalisco e Hidalgo, para canalizar los recursos de migrantes a proyectos empresariales productivos con la participación del gobierno local, inversionistas privados de la región y clubes de migrantes de origen mexicano en el extranjero” (Cota 2006: 35-36). Es interesante que en el caso de esta política ‘multinivel’, por la diversidad de actores que participan, el gobierno estatal no tuviera un papel protagónico sino más bien secundario. Inclusive no es posible determinar qué relación existe, o existió, entre los actores principales de Invierte en México, que en todo caso debieron ser los propios migrantes empresarios zacatecanos o jaliscienses, y las agencias públicas estatales para emigrantes.

Además de participar en el “Programa Paisano”, el IEMZ cuenta con un “Programa social”, un “Programa jurídico”, y un “Programa político” que se detallan en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.5 Tres programas del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas, 2008		
Programa social	Programa jurídico	Programa político
<p>a) Fomentar la organización de los trabajadores migrantes pensionados.</p> <p>b) Promover, fomentar y ampliar el programa de empleo temporal hacia los E.U.A</p> <p>c) Coordinar la atención de las autoridades estatales para atender los problemas de las familias de los migrantes.</p> <p>d) Tramitar ante las autoridades de E.U.A pensiones alimenticias.</p> <p>e) Eficientar (sic) y agilizar el servicio de traslados de cadáveres de migrantes.</p> <p>f) Orientar a los zacatecanos que requieren tramitar visas humanitarias.</p> <p>g) Gestionar la repatriación de Zacatecanos a sus comunidades de origen.</p> <p>h) Establecer comunicación con la red de Casas del Migrante y organismos no gubernamentales que atienden los problemas migratorios.</p>	<p>a) Coordinarse jurídicamente con las distintas instituciones para brindar atención a los migrantes.</p> <p>b) Orientar a los trabajadores transfronterizos hacia las instituciones a las que pueden recurrir en caso necesario, especialmente en los Consulados Mexicanos en E.U.A</p> <p>c) Auspiciar la procuración, promoción y defensa de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.</p> <p>d) Gestionar ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos que atienda de forma expedita las quejas de los migrantes.</p> <p>e) Establecer una estrecha relación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración con el propósito de vincularse al programa para las comunidades mexicanas en el extranjero y buscar beneficiar a los migrantes zacatecanos.</p> <p>f) Establecer vínculos con organismos internacionales abocados a la defensa de los derechos humanos de los migrantes.</p>	<p>a) Estimular y apoyar la autodeterminación de los migrantes en sus distintas formas de organización, como clubes y federaciones.</p> <p>b) Garantizar la participación de los migrantes y sus organizaciones en los procesos de planeación democrática de la entidad.</p> <p>c) Promover e impulsar el derecho ciudadano al voto de los mexicanos en el extranjero.</p>
<p>Fuente: IEMZ, disponible en: http://www.zacatecas.gob.mx/instmigracionprogramas.htm, consultado el 1 de mayo de 2008.</p>		

En el rubro social destaca la promoción, fomento y ampliación del programa de empleo temporal en Estados Unidos, los trámites de pensiones alimenticias y visas humanitarias así como el servicio de repatriación de cadáveres. En lo jurídico destaca el interés por orientar a los trabajadores fronterizos mediante el acercamiento a las representaciones consulares así como el establecimiento de relaciones y vínculos con la SRE, el INM y las ONG dedicados a

la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Finalmente en el programa político llama la atención el impulso que se le quiere dar al voto de los zacatecanos en el exterior. Desgraciadamente el IEMZ no ofrece estadísticas o indicadores disponibles en línea acerca de los resultados o avances en los programas aquí citados.

En el programa social del IEMZ se exponen dos acciones que agencias de otros estados no están llevando a cabo. Llama la atención aquella relacionada con el fomento a la organización de los trabajadores migrantes pensionados, pues es la única agencia estatal que públicamente dice llevar a cabo esta actividad. Al parecer la población objetivo de esta acción de gobierno son los trabajadores temporales de las décadas de 1940 a 1960 también conocidos como Braceros. En segundo lugar es interesante el que se haga explícito en un programa de gobierno estatal la promoción, fomento y ampliación del empleo temporal en Estados Unidos. Esta es otra acción que explícitamente no reconocen otras agencias y gobiernos estatales en México, con excepción de San Luis Potosí, quien participó en el mismo periodo que Zacatecas, y Michoacán, que recientemente con la entrada del nuevo gobernador y de la Secretaría del Migrante se ha propuesto establecer este tipo de convenios de trabajo en los Estados Unidos con apoyo de *United Farm Workers*.⁵⁶

Del resto de acciones que integran el programa social del IEMZ se puede decir que son llevadas a cabo varias de las agencias públicas estatales para migrantes en otros estados, e incluso por agencias o responsables a nivel nacional y municipal. En entrevista, la profesora María Olivia Madrigal, encargada de atender a los migrantes en el Ayuntamiento de Tarímbaro, Michoacán, aseguró que las principales tareas llevadas a cabo durante su periodo de trabajo (2005-2008) fueron: “traslados de occisos, la localización de personas y las pensiones alimenticias para madres que se quedan de este lado”.⁵⁷ Este último trámite es explicado por la propia encargada municipal en el siguiente fragmento:

Están ahorita por salir 17 pensiones alimenticias que metimos desde el primer año de gobierno que son muy tardadas, son gestiones de 2 o 3 años, en las que la mujer se desespera y a veces tira la toalla antes de tiempo. De 340 solicitudes que metimos nada más 17

⁵⁶ *La Jornada de Michoacán*, 29 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2008/05/29/index.php?section=municipios&article=012n1mun>

⁵⁷ Entrevista a Profesora María Olivia Madrigal Bolaños, Morelia Michoacán, enero de 2008.

decidieron continuar con el trámite y están por salir este año (2008), a ellas sí les llegarán sus pensiones alimenticias. Una batalla que hicimos antes la SRE, discutiendo mucho en que se recortaran los trámites, en que tuvieran la manera de negociar con el gobierno de EEUU para que se hicieran las pensiones. Una tarea muy difícil. El dinero de las pensiones viene de los esposos de las mujeres. Se puede porque ellos tienen un seguro allá, uno obligatorio, y es que es bien fácil de detectar con el nombre de la persona. Pero que a las mujeres les ponen muchos requisitos, ¡tantas hojas como la Biblia! Porque es un libro muy grande en donde les repiten las preguntas, les hacen una y esa misma se repite ocho hojas después: que cuánto ganan, que cuánto gastas, que si trabajan, que si ya están con otra pareja, que si ya se hicieron la prueba del ADN. ¡Puras tonterías!, que si te pones a pensar que una mujer con 5 hijos tiene que hacerlos, pues no tiene tiempo. Muchos requisitos que piden el DIF estatal y la SRE. Fácil son como unas 150 hojas, y lo tienen que presentar en 3 copias y notariadas; el notario te cobra por sello por hoja, y es algo muy caro y que lleva mucho tiempo.

En realidad este tipo de trámites que los familiares en comunidades de origen solicitan no ocurre porque existe un “seguro”, sino porque la ‘pensión alimenticia’ es un derecho que se ejerce y se fundamenta en dos instrumentos internacionales: la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias y la Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero.⁵⁸ Este trámite ha sido llevado a cabo por la Oficina de Derecho de Familia de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la SRE, quién se puede valer de los consulados o de las delegaciones regionales de la cancillería que están en los estados. De acuerdo con información proporcionada por el Consulado de México en Nogales los pasos a seguir para el cobro de la pensión alimenticia en Estados Unidos son:

1. México (la oficina de Derecho de Familia) remite la solicitud a la central de registro del estado (Por ejemplo, a Arizona) que corresponda.
2. La central de Registro, analiza la procedencia de la solicitud y en su caso la canaliza a la Agencia que conoce de pensiones en el Estado.
3. La Agencia de pensiones localiza y notifica al deudor alimentario.
4. Si el deudor alimentario se niega a pagar de manera voluntaria la pensión, se inicia un procedimiento judicial ante la Corte local.
5. La Corte cita a audiencia al deudor alimentario y resuelve.⁵⁹

Trámites como el de las pensiones alimenticias, la repatriación de cadáveres y la localización de personas son actividades de protección que ya ha venido realizando la SRE, sin embargo las agencias públicas estatales para migrantes las han adoptado y en cierta forma

⁵⁸ Boletín mensual Vol. 1., Núm., 2, del Consulado General de México en Nogales, Arizona. Junio de 2008.

⁵⁹ Boletín mensual...

funcionan como enlace entre las demandas a nivel municipal y las actividades que se llevan a cabo a nivel federal.

Un último elemento a considerar en el caso zacatecano en relación al origen de su agencia estatal para migrantes es el proceso electoral para gobernador de 1998. Miguel Moctezuma (2004: 245-247) relata la “disputa electoral en California”, cuando Ricardo Monreal, del PRD, se convierte en el primer candidato de oposición en ocupar la gubernatura de Zacatecas. Antes únicamente había gobernador el PRI, sin embargo en la elección del 98 el PRD logró hacerse del apoyo de algunos miembros de la comunidad de zacatecanos organizados en Estados Unidos. En esta etapa política del estado se identifica a diversos actores, como líderes migrantes y políticos zacatecanos, luchando por cotas de poder que al final llamarían la atención de la clase política local. Podría inferirse que la creación de la primera agencia zacatecana (DCZA) en el periodo de Monreal es resultado de una deuda política-electoral que se contrajo como nueva administración ante la participación política extra-territorial de los zacatecanos en California; como lo pudo haber sido también la Ley Migrante, o como el respaldo que se le dio a las iniciativas federales vinculadas también con la migración internacional (para más sobre el proceso político de la elección de Monreal ver Goldring 2002).

3. Guanajuato: gobierno de corte empresarial y migrantes emprendedores

No fue sólo el gobierno de Zacatecas sino también el de Guanajuato uno de los primeros en crear una organización pública dedicada a los emigrantes internacionales. Vega Briones (2004: 72-73) y Martínez Mendizábal (2007) sostienen que la Dirección para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, creada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco del PCME de 1990, “se propuso establecer direcciones similares en las diferentes entidades del país”. De manera que durante el gobierno interino del panista Carlos Medina Plascencia (1991-1995) el estado decide dar vida a una oficina similar a la de Relaciones Exteriores, y en enero de 1994 surge la Dirección de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero (DCGE), dirigida primero por Fermín Salcedo Courtade y seis años después por José Hernández Hernández (en julio de 2000). Sin embargo hay que notar que la fecha de creación de la DCGE tampoco es exacta, pues Michael Peter Smith

(2003: 477) la sitúa en mayo de 1994. A pesar de la discrepancia por meses, Guanajuato, después de Michoacán, es el segundo estado mexicano en contar con una agencia pública para migrantes.

Entre 1994 y 1999 la DCGE parece haber experimentado una actividad intensa. Fue entonces que se diseñaron e implementaron cinco programas hacia los migrantes (M.P. Smith 2003: 477): las “Casas Guanajuato”⁶⁰, el programa de maquiladoras “Mi Comunidad”, el programa de desarrollo comunitario “2x1”, el programa de “Atención a migrantes y sus familias”, y un programa masivo de comunicación con los migrantes en el que se inscribía el boletín “Pa’l Norte”.⁶¹ Estas acciones iniciadas y ejecutadas durante las administraciones estatales panistas de Medina Plascencia, Vicente Fox (1995-1999) y Ramón Martín Huerta⁺ (1999-2000) continuaron y se consolidaron gracias a un reporte elaborado por el Consejo Estatal de Población de Guanajuato (COESPO) en el 2001 bajo el gobierno de Juan Carlos Romero Hicks (2000-2006), también del PAN.

Para Michael Peter Smith (2003) este reporte titulado “Propuesta de Política de Población para Atender el Fenómeno Migratorio de Guanajuato” refleja una construcción social patriarcal de la migración y del transnacionalismo. En sus palabras, el reporte de COESPO, consistente con la modernizadora agenda neoliberal promotora de flujos financieros “productivos” versus “improductivos”, declara que las políticas públicas deben (1) promover servicios de envío de remesas de bajo costo para reducir pérdidas improductivas por los altos costos de transacción, (2) establecer un marco de acción para motivar a los migrantes a ahorrar e invertir para asegurar un eventual “regreso digno” a sus comunidades de origen, y (3) canalizar las inversiones en dólares de los migrantes en diversas micro-empresas en sus comunidades de origen (Michael Peter Smith 2003: 475).

⁶⁰ De acuerdo con Alarcón (2004:171), la primera Casa Guanajuato se fundó en 1994 y tuvo su sede en Dallas. Bajo esta denominación es como se conoce a los clubes de migrantes guanajuatenses en Estados Unidos.

⁶¹ Germán Vega Briones (2004) analizó las asociaciones o clubes “Casas Guanajuato” en tanto organizaciones de migrantes vinculadas con el gobierno estatal. Además ha presentado un panorama general sobre los antecedentes de las mismas para establecer su importancia y conocer el capital social y económico de los migrantes guanajuatenses en la promoción del desarrollo en sus comunidades de origen.

Es interesante dar un vistazo a las primeras actividades llevadas a cabo por la agencia pública para migrantes guanajuatenses, más allá de la promoción de que los migrantes se organizaran en Casas Guanajuato, porque son un referente para las experiencias que vendrían años después en otros estados, e incluso a nivel federal. Siguiendo a Martínez Mendizábal (2007), durante esta etapa inicial la DCGE apostó por tres proyectos: la promoción de maquiladoras, la difusión de programas socio-culturales, y el diseño del programa de Atención a familias de migrantes. Estas tres actividades dan cuenta de la posición del gobierno estatal de Guanajuato frente a la emigración, pues, por un lado, la creación de las maquiladoras tendría el objetivo de dar empleo y evitar la salida, mientras que por otro lado tanto los programas-socioculturales, como el de Atención a familias de migrantes, estarían encaminados a fortalecer la identidad de los migrantes en lugares de destino y a hacer notar la presencia, o preocupación, del estado dentro de las comunidades de origen (ver Rionda y Romero 1999).

Luego de 2001 hubo algunos factores que motivaron al gobierno guanajuatense a crear nuevas instancias para sus oriundos en Estados Unidos. Entre ellos se encontraron "las reflexiones suscitadas al interior del COESPO y la información en los medios de comunicación sobre las frecuentes muertes de guanajuatense migrantes" (Martínez Mendizábal 2007). Es entonces que en 2001 se crea la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, "con el objeto de fungir como órgano rector, asesor, de consulta y evaluación de las acciones del Poder Ejecutivo a favor del migrante", encargada también coordinar a más de una docena instancias del gobierno estatal, encabezadas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano.⁶² En esta etapa la Dirección General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero (DGACGE) y el Programa de Participación Migrante (PPM) redefinen sus funciones a través de decretos gubernamentales. En 2007, ya con el panista Juan Manuel Oliva en la gubernatura (2006-2012), aparece el Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato "como una herramienta de planeación y comunicación entre Gobierno y Sociedad, que surge con vocación de estructura permanente

⁶² Decreto Gubernativo número 54, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 52, Segunda Parte, el 29 de junio de 2001.

y dinámica” (Martínez Mendizábal 2007).⁶³ Así, la preocupación por acercarse a los migrantes y atraer remesas resultó ser constante para las autoridades estatales guanajuatenses.

Los responsables de la DGACGE y del PPM actualmente dependen del Subsecretario de Organización y Atención a Grupos quien a su vez le rinde cuentas al Secretario de Desarrollo Social y Humano del gobierno estatal guanajuatense (véase cuadro 3.4). La primera instancia

<p>Cuadro 3.4 Estructura del gobierno estatal para los migrantes guanajuatenses en la administración 2006-2012 Nombre de dependencias y profesión del funcionariado (2008)</p>
<p>Nivel A* - <i>Secretario de Desarrollo Social y Humano (Ingeniero)</i></p>
<p>Nivel B - <i>Subsecretario de Organización y Atención a Grupos (Ciudadano)</i></p>
<p>Nivel C - <i>Directora General de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero (Socióloga)</i></p>
<p>Nivel D - <i>Coordinadora de atención ciudadana (Ciudadana)</i></p>
<p>Nivel D - <i>Coordinador de atención ciudadana (Licenciado)</i></p>
<p>Nivel C - <i>Coordinador del Programa de Participación Migrante (Arquitecto)</i></p>
<p>Nivel D - <i>Responsable del seguimiento del Programa de Participación Migrante (Arquitecta)</i></p>
<p>Nivel D - <i>Jefe del Departamento del Programa Social 2x1 (Licenciada en hotelería y turismo)</i></p>
<p>Fuente: Unidad de Acceso a la Información Pública de Guanajuato, 20 de junio de 2008. http://transparencia.guanajuato.gob.mx</p>
<p>*Nota: El nombre de los niveles es arbitrario y sólo es utilizado para mostrar la jerarquía de las dependencias.</p>

se encuentra a cargo del programa de atención ciudadana, cuyo objetivo es “atender de manera integral las inquietudes de los guanajuatenses que radican fuera del País y a sus familias en el Estado”. Las “situaciones” o trámites que ahí se atienden son: actas de nacimiento, matrimonio y/o defunción con su apostilla; ayudas y pensiones alimenticias; localización de paisanos; repatriación de enfermos; repatriación de menores; asesoría en torno al seguro social, pensiones y/o compensaciones desde EEUU; información sobre la situación jurídica de guanajuatenses en el exterior.; traslado de restos a territorio

⁶³ En el Decreto Gubernativo número 27, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 88, del 1 de junio de 2007, se extingue la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus familias.

guanajuatense; y asesorías en el trámite de visas Humanitarias.⁶⁴ En lugar de un director se encontró que el PPM cuenta con un coordinador que se apoya en dos funcionarios: uno responsable del seguimiento del programa y un jefe de departamento que le da seguimiento al programa 2x1. El objetivo de este programa es “apoyar el desarrollo de las comunidades con intensidad migratoria, en donde los migrantes y los municipios quieran invertir para apoyar en la ejecución de obras de desarrollo social o de infraestructura básica”.⁶⁵ En este programa los funcionarios a cargo son dos arquitectos y un licenciado en turismo. Al igual que en el caso zacatecano, no conoces el alcance de estos servicios debido a que no tuvimos acceso a sus indicadores sobre número de atenciones o actividades. Lo que no se encontró fue la existencia o al menos promoción de un programa de empleo temporal que se difunda o se gestione desde estas instancias estatales en Guanajuato.

4. Jalisco: tejiendo la emigración, el desarrollo y la internacionalización

El origen de la agencia pública para migrantes internacionales jaliscienses se sitúa en la segunda mitad de la década de los noventa. Ana Vila (2007: 85) sostiene una de las primeras acciones del gobierno de Jalisco en torno a la migración internacional fue la instalación de la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero (OFAJE) en 1995, “atendiendo a una recomendación hecha por la SRE”. A partir del trabajo de Martínez (2005), Vila afirma que “la primera estrategia de la OFAJE fue solamente la difusión y se basaba en la organización de la ‘Semana Jalisco’ en distintas ciudades de Estados Unidos con una alta concentración de oriundos”.

Fitzgerald (2008) en cambio considera que la creación de la OFAJE se sitúa en 1996 y es resultado no sólo de una “recomendación” de la Cancillería. Así, teniendo como antecedente al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de 1990, y la conformación de la Federación de Clubes Jaliscienses (FCJ) en 1991, Fitzgerald (2008:156) sostiene que la creación de la OFAJE ocurre en 1996 y fue resultado de una proposición conjunta de la SRE

⁶⁴ La DGACGE cuenta con números de larga distancia gratuita desde EEUU, 1 888 597 2811 y del interior de la República Mexicana: 01 800 215 44 41. Los requisitos para cada uno de los servicios listados se pueden consultar en: <http://sdsh.guanajuato.gob.mx/ciudadana/servicios.asp> . Por ejemplo ahí se aclara que la ayuda alimenticia no es una demanda legal, a diferencia de la pensión alimenticia que sí lo es.

⁶⁵ Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado de Guanajuato. “Apoyo a Migrantes”. Disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx/sdsh/index.php>

y de la FCJ que fue bien recibida por el gobernador panista Alberto Cárdenas Jiménez (1995-2001). Lo quizás sucedió, como en el caso zacatecano, es que la agencia para migrantes en Jalisco comenzó llevar a cabo acciones desde 1995 y fue hasta 1996 cuando oficialmente fue conformada y reconocida en la administración pública estatal.

Al mismo tiempo que la OFAJE daba sus primeros pasos el gobierno de Jalisco diseñaba y comenzaba a implementar una política que aprovechara las remesas de los migrantes para fomentar el desarrollo regional. Basilia Valenzuela (1999) documenta el momento histórico y los actores involucrados en esta acción estatal, conocida como FIDERAZA, que comenzaba a funcionar posicionándose en la agenda de política pública de Jalisco a mediados de los noventa. La discusión, el diseño e implementación de FIDERAZA inicia en 1997 con dos objetivos complementarios: “por un lado, el de crear un fideicomiso de inversión para generar capital y promover la inversión básica en los municipios [...] y por otro lado, ofrecer el servicio de transferencia de dólares desde las comunidades de migrantes en Estados Unidos a través del servicio denominado Raza Express con la idea de promover un servicio más barato, seguro y rápido” (Valenzuela 1999: 6). Llama la atención que este proceso no se menciona en ningún momento a la OFAJE como un actor o institución que se involucrara en el establecimiento de la política, que a final de cuentas resultó beneficiosa para las compañías remeseras involucradas.

Un último antecedente sobre la OFAJE lo ofrece la misma investigadora años más después en su argumentación sobre el 3x1 como “la política del estado de Jalisco”. Valenzuela (2006:142-143) considera que la gran cantidad de obras financiadas en esa entidad bajo el 3x1, durante 2004 y 2005, se explica por varios motivos. Uno de ellos es el que tiene que ver con este programa se volvió en una “política de estado”, lo cual, agrega, “fue algo que se gestaba desde tiempo atrás, con eje en el trabajo de la Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero” (Valenzuela 2006: 142-143). Para la autora es interesante apuntar que a pesar de este hecho la participación de los migrantes organizados en clubes, aunque vinculada con el 3x1, ocurra “principalmente en la esfera municipal y no en instancias creadas ex profeso en el gobierno estatal” (Valenzuela 2006: 152).

Sería importante aclarar que la denominación de OFAJE utilizada por los investigadores recién mencionados está en duda, pues no queda claro si existió una agencia u oficina bajo ese nombre en específico o simplemente fue un 'término genérico' para designar a una de las coordinaciones de la actual Dirección de Asuntos Internacionales (DAI), que enseguida describiremos, o para una organización previa.

De tal suerte que para el caso de Jalisco más que una agencia exclusiva para emigrantes encontramos hoy en día una agencia de asuntos internacionales que aborda el tema de la migración internacional. Esto ocurre durante la administración del gobernador Alberto Cárdenas con la creación de la DAI. En un principio, de acuerdo con su directora Mónica Sánchez Torres (2007)⁶⁶, se contaba solamente con una coordinación, estructura que tuvo que ser cambiada debido "al creciente número de migrantes jaliscienses en el extranjero". Así, las cuatro coordinaciones con las que contó la DAI de Jalisco fueron: Asuntos Internacionales, Hermanamientos, Atención a Jaliscienses en el Extranjero y Protección a Jaliscienses en el Extranjero.

La evolución de la DAI de Jalisco es presentada por Mónica Sánchez Torres (2006) en cuatro tiempos, con un enfoque poco centrado en la migración. Durante una primera etapa los logros fueron el establecimiento de 12 hermanamientos entre el estado y otras regiones del mundo, así como la creación del Consejo de Hermanamientos. En un segundo momento se decidió darle proyección al estado mediante la recepción de funcionarios internacionales de alto nivel. En la tercera etapa es cuando se reestructura la dirección para darle paso a las dos coordinaciones para migrantes jaliscienses. Es de destacar que la DAI Jalisco en el marco de los hermanamientos, en concreto con el de la Provincia de Alberta, Canadá, documenta un proyecto de empleo temporal para que los jaliscienses fueran a trabajar a compañías procesadoras de alimentos en dicha región. De un total de 138 entrevistas se contrataron 45 personas. "Por lo anterior", concluye la presentación de la DAI Jalisco, "se puede observar que el Programa de Empleo Temporal con la Provincia de Alberta, Canadá, se ha llevado con

⁶⁶ II Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Organizado en 2007 por la SRE. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2007/ponencias.html>

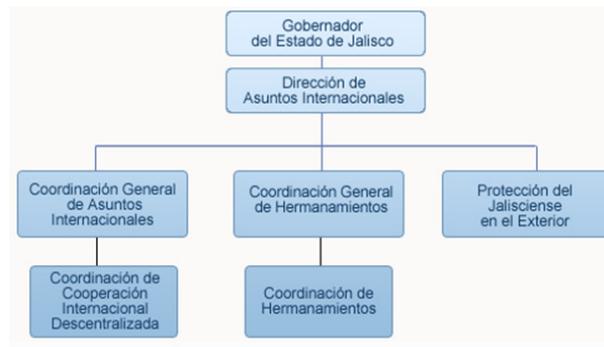
éxito promoviendo una migración segura, legal y ordenada".⁶⁷ Finalmente los resultados en cuanto a la atención a migrantes en ese estado nos resultan poco conocidos y han sido agrupados en los rubros de traslados de restos, repatriación y localización de personas, constancias de identidad, asesorías legales y donaciones.⁶⁸

En otro ámbito, Fitzgerald (2008) destaca que la OFAJE ofreció a los presidentes municipales una “guía práctica” de cómo iniciar un Club de Oriundos, así como un directorio de los mismos. Pero las acciones no se quedaron ahí e incluso la que se describe a continuación apunta al interés que los gobiernos tienen por los “migra-dólares”:

A nivel estatal, la OFAJE está desarrollando un *Paquete Paisano* como una colaboración de funcionarios estatales del turismo y operadores privados que ofrecen paquetes turísticos dirigidos a los jaliscienses en Estados Unidos. La ventaja de promover el turismo paisano en lugar de proyectos colectivos patrocinados por migrantes es que lo primero evita el problema de la acción colectiva. Motivar el regreso de los migrantes a la fiesta para su propio placer (o disfrute) y la edificación cultural de sus propios hijos trae a colación difusos pero más importantes recursos económicos que un típico proyecto financiado por una “asociación de oriundos” (Fitzgerald 2008: 159).

Esto cuadra perfectamente con lo que el mismo autor señala en cuanto al interés por parte de los gobiernos mexicanos por una migración temporal y permanente, o temporalmente permanente, que garantice la entrada de dólares a México por diversas vías.

Figura 3.2
Estructura de la Dirección de Asuntos Internacionales de Jalisco (2008)



Fuente: DAI-Jalisco, 2008. Disponible en: <http://www.asuntosinternacionales.jalisco.gob.mx/estruc.html>

⁶⁷ II Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales...

⁶⁸ Se finalizaron 6 procesos de donación: 7 autobuses escolares y 3 ambulancias por parte de clubes de Jaliscienses, y más de 200 mil dólares en equipo médico nuevo por parte de una empresa norteamericana. II Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales...

Actualmente la DAI de Jalisco cuenta con dos dependencias que atienden los asuntos de los migrantes, a pesar de que en su estructura únicamente se lista una. Nos referimos a la Dirección de Atención al Jalisciense en el Exterior y a la Coordinación de Protección a Jaliscienses en el Extranjero, esta última es la que aparece en la estructura orgánica como se puede apreciar en la figura 3.2. En el 2008 la Coordinación de Protección al Jalisciense en el Extranjero tuvo un presupuesto de \$2.6 millones de pesos; está integrada por la Coordinadora General y por “un grupo de jóvenes de que están presentando su servicio social”, quienes apoyan a los distintos programas que se llevan a cabo en la Coordinación. Las tres actividades más demandadas en dicha agencia son: traslado de cadáveres; solicitud de localización de personas en el extranjero, principalmente los casos de personas que fueron o serán deportadas, así como las que se encuentran detenidas por algún delito; y la asesoría sobre la realización de trámites para obtener actas de nacimiento y/o certificados escolares.⁶⁹

5. Michoacán: la inclusión de los migrantes como factor de desarrollo institucional

En Michoacán se creó la agencia pública estatal para emigrantes más antigua de la que tenemos conocimiento. La Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes (DSALATE) fue creada el 22 de junio de 1992, dependiente de la Subsecretaría de Gobernación, mediante acuerdo administrativo publicado en el Periódico Oficial del Estado. Esto ocurre durante la administración del gobernador interino del PRI Genovevo Figueroa Zamudio (1988-1992), quien ocuparía el cargo gracias a que Luis Martínez Villicaña (1986-1988), también priísta y entonces gobernador electo, pidió licencia para dejar su puesto a unos días del inicio de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988.

Casi dieciséis años después de haberse creado la primera instancia pública para la atención a los emigrantes en la administración estatal michoacana, en febrero de 2008, entró en funciones la Secretaría del Migrante. Esto fue posible gracias a las modificaciones que se hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán (LOAPE), firmada el 3 de enero de 2008. En el artículo 27 de dicha ley se señalan 19 atribuciones que

⁶⁹ Alejandrina García González, Coordinadora de Protección al Jalisciense en el Extranjero. Comunicación vía correo electrónico. 26 de junio de 2008.

le corresponde ejercer a la citada Secretaría, la primera de ellas da una idea general sobre el objetivo de esta nueva instancia de gobierno: “formular, promover, instrumentar y evaluar las políticas públicas para los migrantes michoacanos, a fin de fomentar integralmente su desarrollo económico, social, cultural y político”.

Adicionalmente la Secretaría del Migrante es creada con las intenciones de: fomentar el respeto a los derechos de los expatriados, y la identidad michoacana; promover la inversión económica con fines productivos en el estado, así como la educación cívica de los migrantes en el extranjero; mejoramiento de los vínculos entre gobierno y michoacanos; y con la intención de establecer convenios y acuerdos de colaboración con diferentes niveles de gobierno y autoridad a nivel municipal, estatal, federal (nacional), internacional, supranacional, lo mismo con entidades pública y privada, aunque siempre con “pleno respeto a las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Una última atribución que es importante destacar es que la Secretaría del Migrante habría de “coadyuvar” con la Cancillería “en la asistencia y orientación de los migrantes michoacanos” particularmente en aquellas acciones que requieran la atención y protección a los migrantes michoacano (LOAPE, 2008).

Los cambios legales que dan el paso a la Secretaría del Migrante en Michoacán se inscriben en un contexto político inusual en el estado. Lo que sucedió fue que, con el fin de homologar el calendario electoral del estado con el de la federación, se acordó que el candidato ganador de la elección para gobernador de 2007 habría de ocupar el puesto por un periodo de cuatro años, en lugar de seis como había venido sucediendo desde hacía más de cinco décadas. Leonel Godoy del PRD resultó victorioso en la contienda democrática de noviembre de 2007 y habría de gobernar para el cuatrienio 2008-2012. En campaña se había comprometido a colaborar con el poder legislativo local para que se crearan cuatro nuevas secretarías: de los Pueblos Indígenas, de la Mujer, de los Jóvenes, y del Migrante. Con esto la administración pública estatal centralizada, establecida en la ley orgánica citada anteriormente, quedó integrada por dieciséis secretarías y por la Procuraduría General de Justicia. Sin embargo hay que señalar que la Secretaría del Migrante no fue inventada de un día para otro, sino que más bien hubo una evolución organizacional que le fue subiendo el

nivel al tema de los migrantes michoacanos. El antecedente inmediato a la secretaría fue justamente el Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero (IMME).

El IMME fue creado en 2006 por decreto del gobernador Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008). La conformación de este instituto vino a marcar una nueva etapa en la actividad de gobierno que se había tenido hacia los migrantes en la entidad. Principalmente porque el presupuesto asignado subió significativamente en el sexenio lazarista y porque a la par la organización comenzó a crecer y trabajar es un mayor número de actividades y programas.

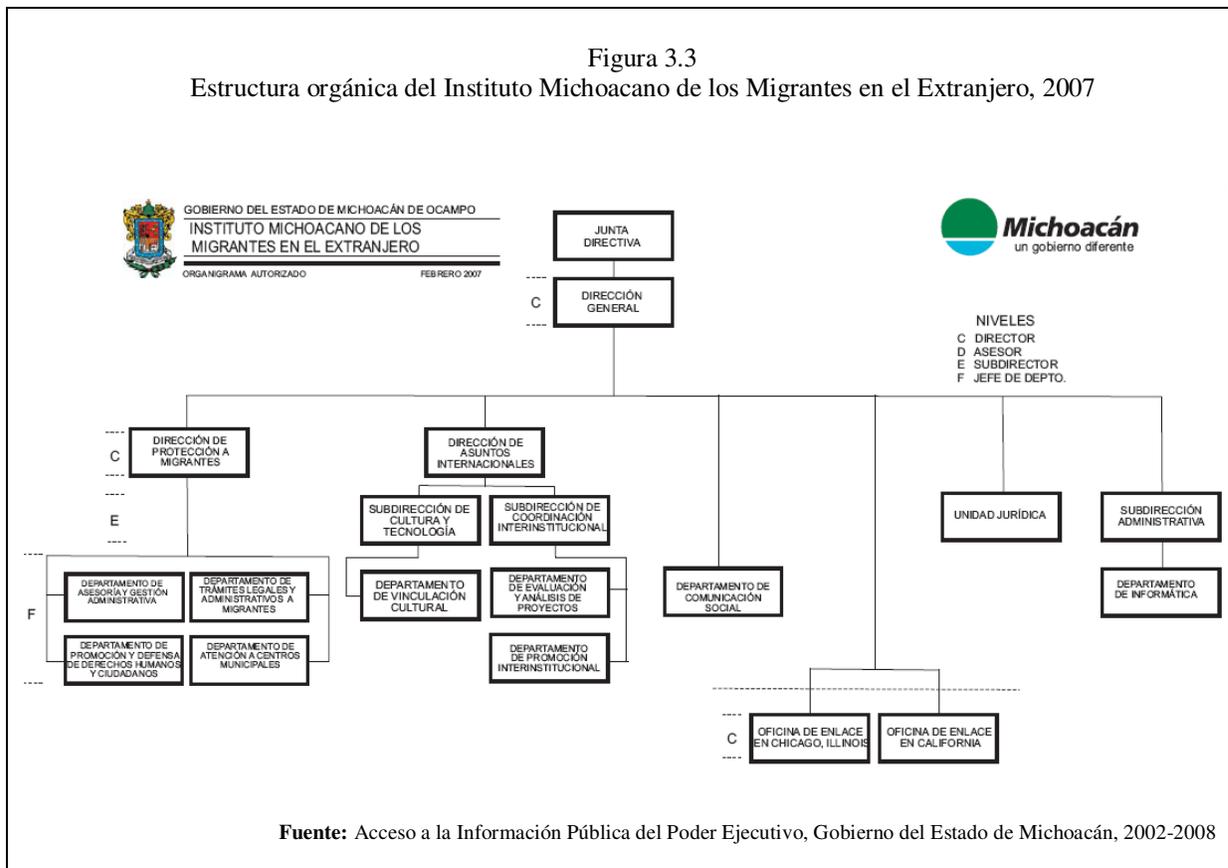
Los avances organizativos alcanzados por el IMME superaban por mucho a la actividad emblemática de la DSALATE, es decir, a la repatriación de cadáveres. Esta dirección ya había sido cuestionada a mediados de los noventa por un líder de Braceros organizados quien decidió establecer una agencia paralela, aunque privada, en un municipio de alta intensidad migratoria. En 2001 la dirección general sería suplantada por la Coordinación Estatal para la Atención al Migrante Michoacano y un año después se cambia el nombre a Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano. Antes de que ésta se convirtiera en IMME, en 2003 se le dotó a la coordinación de un reglamento interior y en 2004 amplió su competencia con la creación de la “Casa Michoacán” en Illinois.⁷⁰

Ahora bien, la comparación entre las estructuras de las agencias públicas para migrantes en Michoacán con las de otros estados arroja resultados que saltan a la vista. Uno de ellos es el de la incorporación formal o no de los migrantes a la organización. En este sentido lo que sucedió en Michoacán es que en la “Junta Directiva” del IMME algunos líderes migrantes encontraron un espacio para dialogar directamente con el gobierno y ejercer cierta influencia en el actuar de la institución (ver figura 3.3).

En el organigrama autorizado para el funcionamiento del IMME se identifican áreas más especializadas de atención a los migrantes que básicamente se derivan de dos puestos directivos supeditados al director general. Estos son la Dirección de Protección a Migrantes y

⁷⁰ Información disponible en la página electrónica del instituto: <http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/>
Revisado el 20 de noviembre de 2007.

la Dirección de Asuntos Internacionales. La primera, como su nombre lo indica, tiene una vocación hacia tareas de tipo consular, como son: el trámite documentos y la atención a asuntos legales y burocráticos; la asesoría y gestión administrativa, la promoción y defensa de los derechos humanos y el acercamiento a las unidades municipales para apoyarlas con información y asesoría en lo que ya se ofrece en la agencia estatal. En otras palabras, esta dirección es la que da la cara frente a los migrantes día con día cuando estos acuden a las instalaciones del IMME a solicitar alguno de estos servicios. En cambio la Dirección de Asuntos Internacionales del IMME se decanta por actividades de vinculación y colaboración con otras organizaciones públicas y privadas, de todos los niveles, en campos



como los de cultura, la tecnología y la inversión en infraestructura social y productiva. El Departamento de Comunicación Social destacó por la elaboración del Boletín Electrónico y el la sistematización de notas periodísticas relacionadas con la migración, mientras que la Unidad Jurídica estuvo a cargo de la supervisión de los convenios de colaboración y de otros

instrumentos legales. Finalmente las oficinas de enlace en Tijuana y Chicago tuvieron la intención de estar en contacto con una pequeña parte de la diáspora michoacana. En el cuadro 3.5 se relacionan los programas interinstitucionales con las respectivas áreas responsables según el organigrama del estado.

Cuadro 3.5 Programas institucionales del Instituto Michoacano de Migrantes en el Extranjero, 2007	
Nombre del programa	Área responsable
Programa de promoción y difusión	Dirección de protección a migrantes
Programa de servicio de atención legal y administrativa a migrantes	Dirección de protección a migrantes
Programa de centros municipales de atención a migrantes	Dirección de protección a migrantes
Programa del portal de internet	Subdirección de cultura y tecnología
Programa “Semanas Michoacanas”	Subdirección de cultura y tecnología
Programa reunión de seguimiento a los foros binacionales michoacanos	Subdirección de cultura y tecnología
Programa celebración del día del migrante michoacano	Subdirección de cultura y tecnología
Programa apoyos directos a organismos no gubernamentales	Subdirección de cultura y tecnología
Programa salud para migrantes	Subdirección de coordinación institucional
Programa “Casas Michoacán”	Subdirección de coordinación institucional
Programa de remesas	Subdirección de coordinación institucional
Programas interinstitucionales	Subdirección de coordinación institucional
Programa mujeres migrantes y familiares migrantes	Subdirección de coordinación institucional
Programa educación para migrantes y sus familias	Subdirección de coordinación institucional
Programa centro documental	Subdirección de coordinación institucional
Programa 3x1 para migrantes	Subdirección de coordinación institucional
Programa los derechos políticos de los michoacanos en el extranjero y la migración	Dirección de asistencia técnica
Fuente: Elaboración propia a partir de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, Gobierno de Michoacán, 2002-2008	

El lenguaje utilizado al interior del IMME en cuanto a sus acciones hacia los migrantes es un tanto ambiguo en los documentos oficiales. El problema que se detecta es que en la sección de información pública se habla de programas institucionales y en el reporte de Proyectos Operativos 2007 se habla 14 proyectos en un programa único: el Programa de Atención Integral a los Migrantes Michoacanos, sus familias y comunidades de origen. En el

cuadro 3.6 se encuentra el desglose del presupuesto ejercido en cada uno de los proyectos y el porcentaje con respecto al total. De un total de 18.2 millones de pesos casi el 12% fue ejercido en la promoción de la identidad michoacana y el fortalecimiento de vínculos con los oriundos en Estados Unidos a partir de lo que se conoce como las Semanas Michoacán. Un 8.7% fue destinado al Foro Binacional, lo que también habla del interés del gobierno michoacano por darle un lugar clave al establecimiento de un espacio de discusión e interacción con la diáspora michoacana organizada.

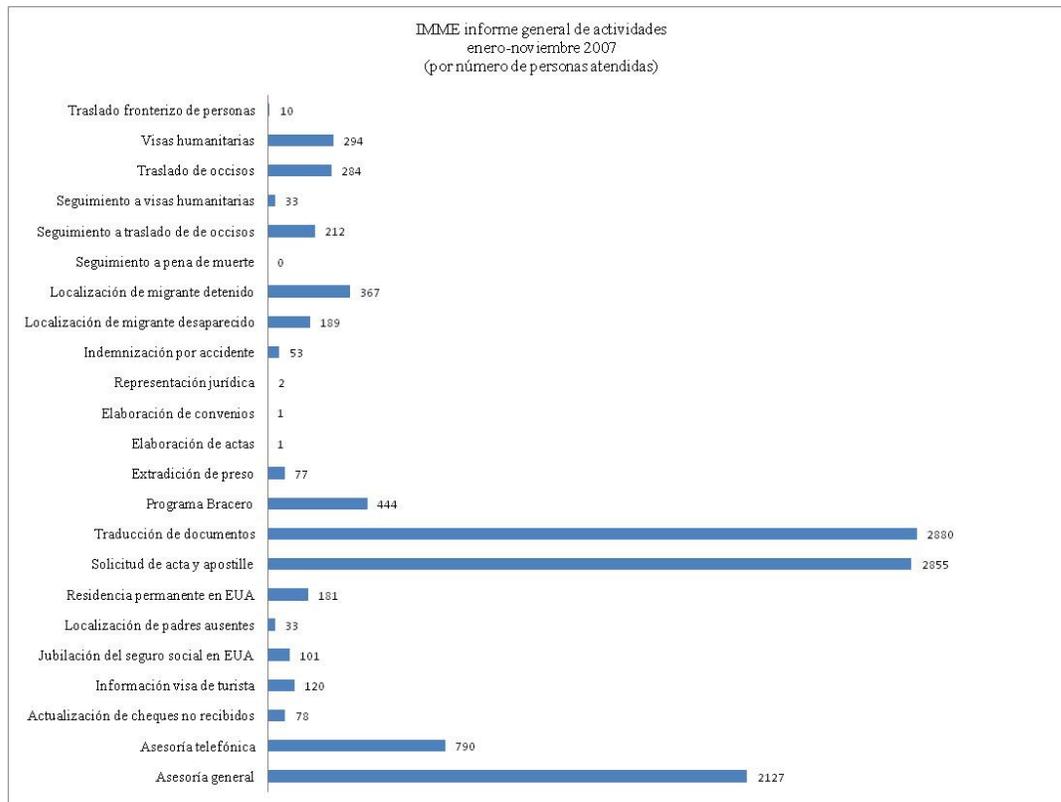
Cuadro 3.6 Presupuesto ejercido en los proyectos del Programa de Atención Integral a los Migrantes Michoacanos, sus familias y comunidades de origen, 2007		
Proyectos	Presupuesto ejercido	Porcentaje del presupuesto total
Servicio y atención a migrantes	1,648,760.46	9.0
Educación a migrantes	169,257.00	0.9
Programa de salud para migrantes	12,347.25	0.1
Foro Binacional	1,593,213.63	8.7
Centros municipales	23,320.00	0.1
Semanas Michoacanos en los EUA	2,175,932.38	11.9
Programa 3x1	103,467.96	0.6
Programa de atención a mujeres	36,485.00	0.2
Apoyo directo a organismos no gubernamentales	497,041.67	2.7
Programa de remesas	2,975.00	0.0
Coordinación regional de Tijuana, B.C.	253,983.60	1.4
Casas Michoacán	803,535.26	4.4
Programa de promoción y difusión	96,074.01	0.5
Celebración del día del migrante	326,703.17	1.8
Servicio y atención a migrantes	1,648,760.46	9.0
TOTAL	7,743,096.39	42.38
Fuente: X Sesión ordinaria de la H. Junta de Gobierno del IMME, 13 de diciembre de 2007.		

En la gráfica 3.1 se ilustra el número de personas atendidas de enero a noviembre de 2007 de acuerdo con el informe general del IMME. Ahí se aprecia el mayor número de servicios que los migrantes y sus familiares solicitan son la traducción de documentos y el trámite de actas y apostille. Con una menor frecuencia pero notablemente también se ofreció la asesoría *in situ* y vía telefónica. Luego también destacan la atención a los Braceros, más de una al día en promedio, y casi diariamente se podría decir que se brindó atención en la localización de migrantes detenidos en los Estados Unidos. Los dos últimos servicios que tuvieron una

frecuencia superior a las 200 personas atendidas fueron el trámite de visas humanitarias y el seguimiento a los traslados de occisos.

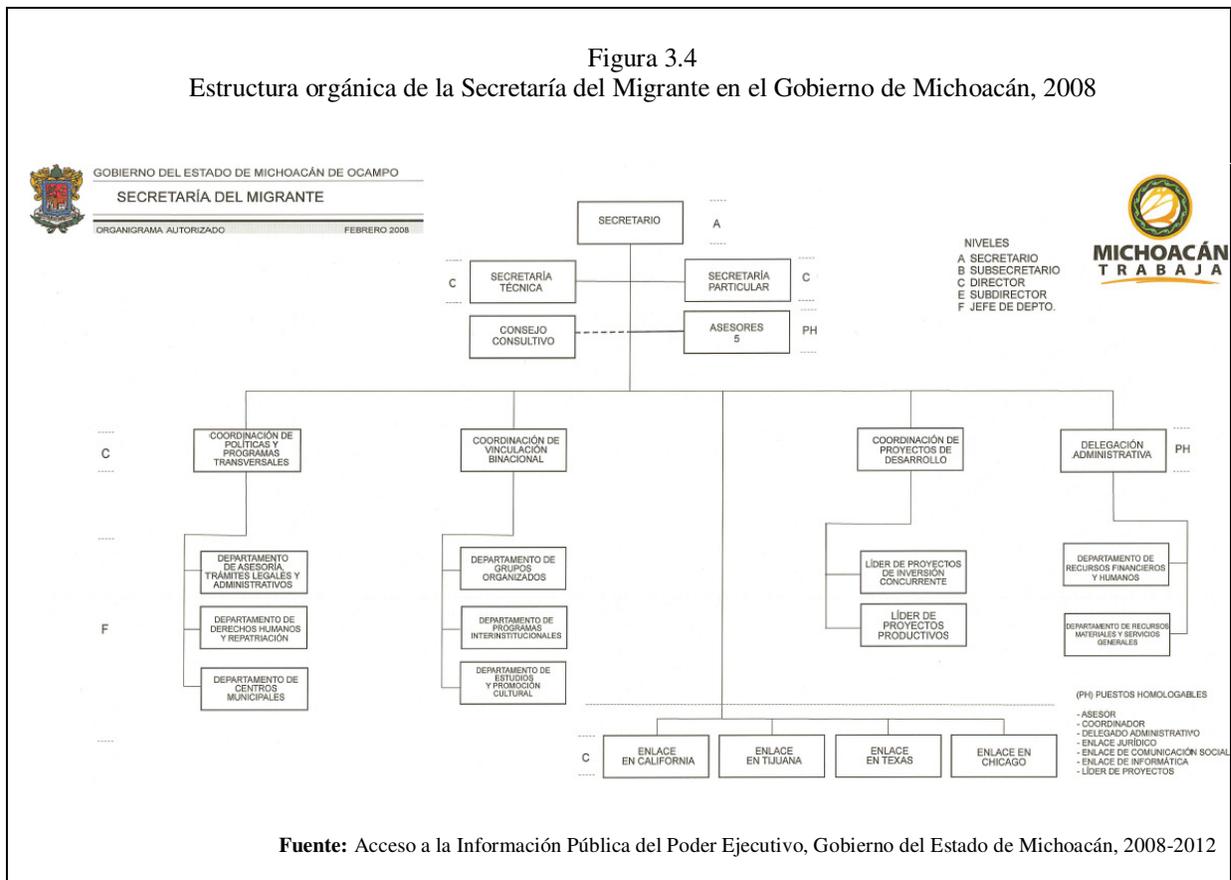
Luego de revisar el Programa Operativo Anual 2007 lo que ahí se encuentra es que el IMME maneja cinco grandes programas dentro de los cuales se encuentra el de la Atención Integral. Estos son Capítulo 1000, Derechos políticos de los michoacanos en el extranjero, Administración de recursos, y Subsidios. En 2007 el programa de Atención Integral se llevó el 42% del total del presupuesto ejercido. En segundo lugar le siguió lo que se conoce como el Capítulo 1000, que son los servicios personales, con el 33%. En tercer lugar con un 15% le siguió el gasto en administración de los recursos humanos, financieros y materiales. Por último se encontró el voto de los michoacanos en el extranjero como parte del programa de derechos políticos con un 2.5%, y los subsidios con un 0.15%.

Gráfica 3.1
Actividades de la Dirección de Protección del Instituto Michoacano de Atención a Migrantes, enero-noviembre 2007 (número de personas atendidas)



Fuente: Elaboración propia a partir del informe general de actividades proporcionado por el licenciado Emigdio Martínez, responsable de la Dirección de Protección a Migrantes del IMME. Morelia, Michoacán, febrero de 2008

Uno de los cambios más notables del paso de IMME a Secretaría de los Migrantes ocurre en la estructura organizativa. La Junta de Gobierno desaparece junto con el IMME en 2008. En su lugar se crea un Consejo Consultivo que se encuentra supeditado al puesto del Secretario titular de la dependencia estatal, y en el mismo nivel que el de los asesores como se muestra en la figura 3.4. Además, el nuevo arreglo organizativo de la Secretaría de los Migrantes está integrado por tres coordinaciones que agrupan a departamentos y líderes de proyectos. Las tareas de protección y vinculación con el nivel municipal quedaron a cargo de la Coordinación de Políticas y Programas Transversales. La Coordinación de Vinculación



Binacional se ocupa de mantener la relación con los grupos de michoacanos organizados y con otros actores públicos y privados, a diferentes niveles. Una apuesta interesante del modelo organizativo de esta secretaría se encuentra en la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, en donde habrán de materializarse los esfuerzos por alcanzar la difícil etapa de la

inversión de los migrantes (y quizá de otros actores) en proyectos productivos, así como el seguimiento a la inversión en infraestructura social al estilo del 3x1. Otro reto importante que enfrenta la administración estatal michoacana ante la emigración de su población es el consolidar su presencia más allá de los límites territoriales mexicanos a través de dos nuevas oficinas de enlace en ciudades tradicionales de destino para los migrantes, como lo son California y Texas.

A la par de la consolidación de la Secretaría del Migrante se encuentra la aprobación y ejercicio del voto de los michoacanos en el exterior para la elección de gobernador de 2007. Ambas acciones de gobierno han situado a Michoacán a la vanguardia a nivel nacional en cuanto a políticas estatales asociadas a la migración internacional se refiere. A esto hay que añadir la apertura política que el PRD tuvo en la legislatura pasada cuando aceptó que uno de sus diputados plurinominales, Jesús Martínez Saldaña primero (como Diputado Propietario) y Reveriano Orozco después (como Diputado Suplente), fuera reconocido en la opinión pública y la esfera política locales como el diputado representante de los migrantes.

El avance alcanzado por la agencia pública para migrantes en Michoacán en términos de presupuesto también es de llamar la atención. Cuando Claudio Méndez Fernández era responsable de la Coordinación General de Atención al Migrante en 2003 el presupuesto inicial con el que contó fue de 6.7 millones de pesos, aunque en ese mismo año tuvo un incremento que lo situó en 10.6 millones. Luego de que Jesús Martínez Saldaña pide licencia para dejar su cargo como diputado local y convertirse en el segundo director del IMME en agosto de 2007, tras la salida de Claudio Méndez varias semanas atrás, se logra un presupuesto de alrededor de 18 millones de pesos que se mantuvo para el inicio de la Secretaría.

Otro punto a destacar en el caso michoacano es el de la participación de las ONG vinculadas con el tema de la migración y el surgimiento de “negocios” que prestan servicios a los emigrantes o a sus familias. Pedro Fernández Carapia, de la organización Fuerza Migrante Sin Fronteras, fue un aliado del IMME y de la diputación local representante de los migrantes. A principios del 2008, por ejemplo, Fernández Carapia y Reveriano Orozco

denunciaron al líder de Braceroproa, Ventura Gutiérrez, y al líder de Radio Taxi Monarca, Wilibaldo Patiño, por cobrar hasta 500 pesos a los Braceros michoacanos por concepto de hacer las labores de intermediarios ante las autoridades para que recuperaran los ahorros de su trabajo en Estados Unidos entre 1942 y 1964.⁷¹

La oferta de una organización lucrativa de este tipo se puede encontrar en el cuadro 3.7. Esta lucha política ocurre entre actores con experiencia migratoria que conocen muchas de las demandas y necesidades de los emigrantes. En este episodio, tanto Fernández Carapia, como Reveriano Orozco y Ventura Gutiérrez han sido residentes michoacanos en Estados Unidos y son figuras políticas en su estado natal. Recientemente Pedro Fernández Carapia fue designado Coordinador de políticas y programas transversales de la Secretaría del Migrante.

Cuadro 3.7
Oferta de una agencia privada consultora en asuntos migratorios en Michoacán, 2008

“RUBSOT: agencia consultora en asuntos migratorios” ofrece los siguientes servicios:

- Asesoría en asuntos jurídicos en general
- Información sobre el trámite de visas humanitarias y turísticas
- Asesoría en la tramitación de permisos de internación provisional a los Estados Unidos (permisos especiales y humanitarios)
- Asesoría sobre personas presas en Estados Unidos
- Asesoría para recuperación de indemnizaciones por accidentes de trabajo y tránsito
- Búsqueda de personas en los Estados Unidos y de padres ausentes para el cobro de la pensión alimenticia
- Apostillamiento de documentos oficiales
- Traducción de documentos (inglés-español)
- Ayuda en los casos de fallecidos en Estados Unidos
- Atención en asuntos laborales y gestión para el pago de su seguro social
- Concertación de citas en Ciudad Juárez para finalizar el trámite de su mica de residente, o el trámite de visas E para residentes temporales (esposas e hijos menores de 18 años)
- Asesoría para el traslado de presos mexicano en Estados Unidos, para que terminen su sentencia en México
- Asesoría en el Programa Bracero /

“Nosotros tenemos conocimiento y experiencia en el tema, somos profesionales, no confíes en los coyotes”.

Fuente: Información de un volante de la organización distribuido en las calles del centro de Morelia. Febrero de 2008.

⁷¹ *Cambio de Michoacán*, 10 de enero de 2008. Casi dos meses después de la conferencia de prensa documentada en esta nota periodística en la que se acusó al líder de la agrupación de taxista, Wilibaldo Patiño fue asesinado por un grupo de desconocido afuera de su domicilio.

Hay dos elementos más que son importantes de rescatar en el proceso de formación del IMME. El primero tiene que ver con la colaboración que existió entre el gobierno estatal y la organización encabezada por Marcos Linares, sacerdote de la arquidiócesis de Zamora, Michoacán. El padre Marcos estuvo cerca dos años trabajando con la administración pública estatal. Todavía al final del periodo de Cárdenas Batel, a principios del 2008, una base importante de la Asociación Michoacana de Promotores A.C. se encontraba en las instalaciones del IMME. El padre Marcos lo explica de la siguiente manera: “la vinculación que tengo con el instituto es que simple y sencillamente que aquí me han dado cobijo y alojamiento como una organización que somos independientes al instituto”.⁷² Marcos Linares es conocido por la labor que desarrolló en la comunidad michoacana de Atacheo de Regalado, en Zamora, en donde logro que los migrantes invirtieran no sólo en infraestructura social y obras de ornato, sino en proyectos productivos. Bajo el modelo de economía solidaria y la doctrina cristiana, el padre Marcos explica su llegada a Atacheo y la razón por la cuál fue invitado a participar en el gobierno estatal:

Bueno, yo vengo a Morelia a raíz de la experiencia que yo hice en Atacheo en donde me metí a hacer un cambio estructural en el pueblo, primero, y luego me metí en un problema que es todavía mayor, que los zacatecanos, principalmente el investigador García Zamora, dice que es el paso de la muerte, cuando se habla de la inversión del migrante en proyectos productivos. Yo me metí a ese tema y pues descubrí un potencial interesante que tienen los migrantes en relación a la capacidad que pueden tener ellos de inversión y de apoyo a sus comunidades de origen, generando vida, no nomás generando estructuras. Esto sirvió de pauta para que el gobernador viera que éste era un buen camino de promoción para el estado, lo cual me permite que lo promueva a nivel estatal. Entonces a petición del gobernador y con permiso de mi obispo estoy integrado desde hace dos años con esto.⁷³

En cuanto a salud, el IMME ha sido aliado de la Secretaría de Salud y los municipios para promover y realizar las ferias de salud. Estas se realizan en las comunidades de alta emigración. Lo más interesante de esta iniciativa es que han sido posibles gracias a que la Ley Estatal de Salud se ha modificado para la que la Secretaría de Salud de Michoacán pueda establecer convenios de colaboración con autoridades extranjeras y organizaciones internacionales que tienen como finalidad atender los problemas de salud de la población migrante.⁷⁴

⁷² Entrevista a Marcos Linares, enero de 2008, Morelia.

⁷³ Entrevista a Marcos Linares...

⁷⁴ *La Jornada Michoacán*, 15 de enero de 2008.

El segundo punto a resaltar, que ha sido considerado como una experiencia estatal que representa un modelo a seguir a nivel nacional, es la colaboración en materia de educación para la inserción laboral entre el IMME, el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán (ICATMI), el Consulado de México en San Diego y algunas ONG en ciudades estadounidenses. La idea es ofrecer cursos de capacitación para el trabajo a los migrantes en Estados Unidos, que les resulten de utilidad en aquel país y tengan un reconocimiento en México. Esta colaboración en el caso michoacano ocurre en las ciudades de Chicago, en la Casa Michoacán, y en San Diego, en las instalaciones de la organización civil “Access”. Las áreas en las que se está dando capacitación son principalmente inglés y computación, pero también se han solicitado y se considera ofrecer cursos en refrigeración, aire acondicionado y otras actividades como carpintería o relacionados con la electrónica. Además el ICATMI ofrece en Michoacán capacitación para el trabajo y asesoría para iniciativas empresariales: “el reto consiste en que las familias no sean dependientes exclusivamente de las remesas, sino que ellos mismos generen recursos y tengan empleo en proyectos productivos”,⁷⁵.

6. San Luis Potosí: siguiendo los pasos trazados en la atención a la diáspora regional

El Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí (INAMES) fue creado por una ley aprobada y promulgada por la 57 legislatura local el 13 de julio 2004, durante el gobierno del panista Marcelo de los Santos Fraga (2003-2009). Es un organismo público descentralizado que depende del ejecutivo estatal y que se encuentra sectorizado a la Secretaría General de Gobierno. De acuerdo con la propia ley, el INAMES reemplaza a la Dirección de Enlace Internacional creada en 1997, aunque antes el gobernador designaba a un asesor para el tema de ‘los migrantes potosinos’.

Antes de que fuera creada la Secretaría del Migrante, los gobiernos estatales de Michoacán y San Luis Potosí contaban con agencias públicas estatales para migrantes que ‘en el papel’ eran muy similares. Sorprendía que si bien el caso michoacano contaba con un

⁷⁵ *La Jornada Michoacán*, 15 de enero de 2008.

flujo migratorio más robusto que el potosino, así como con antecedentes políticos más antiguos, existiera la Ley que creaba el Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí (INAMES), instancia que se planteaba objetivos y acciones similares a las del Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero (IMME). ¿Cómo explicar estas semejanzas?

De acuerdo con Mauro Ruiz el diseño de la ley que creaba el INAMES se remonta a 2001, cuando aprovecha la amistad que tenía con sus colegas de CONOFAM para darle forma a una propuesta de decreto administrativo. En específico se refiere a Armando Elías de Zacatecas, Teodoro Gálvez de Michoacán, y Aida Ruiz de Oaxaca. El resultado fue que el 10 de julio de 2001 la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través del Subsecretario Jurídico y de Servicios, da el visto bueno para que sea publicado en el Periódico Oficial el “Decreto Administrativo por el cual se crea el Instituto de Atención al Migrante como un organismo público descentralizado”.⁷⁶ Sin embargo dicha iniciativa no prospera debido a que el gobernador Fernando Silva Nieto (1997-2003), del PRI, arguye falta de recursos económicos. Es interesante que en esta propuesta, al igual que en el decreto de 1999 del IEMZ, los líderes migrantes no hayan sido incluidos en la estructura de gobierno. Pero sin duda el papel de la CONOFAM en el caso potosino, más que en el zacatecano o michoacano, fue clave.

Ahora bien, luego de la Declaratoria de Puebla, documento fundacional de la CONOFAM, Mauro Ruiz Saldierna, Director de Enlace de Internacional en San Luis Potosí de 1997 a 2003, sostuvo diversos encuentros con los funcionarios de otros estados especializados en el tema migratorio. Entre ellos se encontraban Armando Elías Esparza de Zacatecas, y Teodoro Gálvez Gálvez de Michoacán. Los tres entablaron una buena relación, pero especialmente Mauro Ruiz Saldierna y el representante michoacano tenían más puntos en común. Ambos eran funcionarios de administraciones estatales del PRI, hablaban inglés y habían residido por varios años en Estados Unidos.

⁷⁶ Secretaría General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio No. 823/2001. Agradezco a Mauro Ruiz Saldierna el que me haya proporcionado copia de este documento.

La caída del PRI de las gubernaturas de estados como Michoacán, en 2002, y de San Luis Potosí, en 2003, traería consigo nuevos encargados del tema de los migrantes a nivel estatal. A Morelia, con el PRD, llegó Claudio Méndez Fernández, mientras que a San Luis, con el PAN, lo hizo Víctor Torres Guerra. Ambos se habían encontrado laborando para el Consulado de México en Seattle antes de incorporarse a los gobiernos estatales. Los dos conocían de primera manos las tareas de protección consular que se ofrecen en dichas representaciones e incluso ya al frente de sus respectivas agencias para migrantes se llegaron a encontrar en reuniones organizadas por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y por la CONOFAM. Nuevamente, la experiencia del gobierno michoacano a través de Claudio Méndez Fernández alimentaría la labor potosina ya con Víctor Torres Guerra primero en la Dirección de Enlace Internacional y luego en la conformación y arranque del INAMES. Así, la llegada de nuevos partidos al poder ejecutivo estatal en Michoacán y San Luis Potosí, al igual que como sucedió en la Presidencia de la República en 2000, con la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior, trajo consigo la aparición de nuevas organizaciones públicas para los migrantes internacionales

En una comparación entre los planes estatales de desarrollo (PED) de los dos estados vemos diferencias importantes en la manera en cómo se trató el tema migratorio y la propia participación de los migrantes en el diseño de estos instrumentos. En el Plan Estatal de Desarrollo de Michoacán 2003-2008 se hacen diversas referencias a la migración como problema mencionando que los “cuantiosos recursos” que representan las remesas “se han dado a costa de dolorosos procesos de desintegración comunitaria” (PED-MICH: 25). La participación de los migrantes en la conformación del plan michoacano, a través de talleres, es por mucho ejemplar para otros estados de alta o muy alta intensidad migratoria. Se organizaron seis, cinco de los cuales se llevaron a cabo en ciudades de los Estados Unidos (en los estados de Illinois, Washington y California), y el restante en Morelia. El Plan Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí 2003-2008 únicamente hace mención a la migración internacional en términos demográficos, aunque reconoce que es un fenómeno que se origina por la falta de oportunidades económicas y que tiene una “larga tradición histórica” con un carácter estructural. En este mismo plan, la única propuesta que se hace es el de “alentar la

utilización de remesas de los migrantes en obras de infraestructura productiva” para la Microrregión Altiplano Centro (PED-SLP: 84).

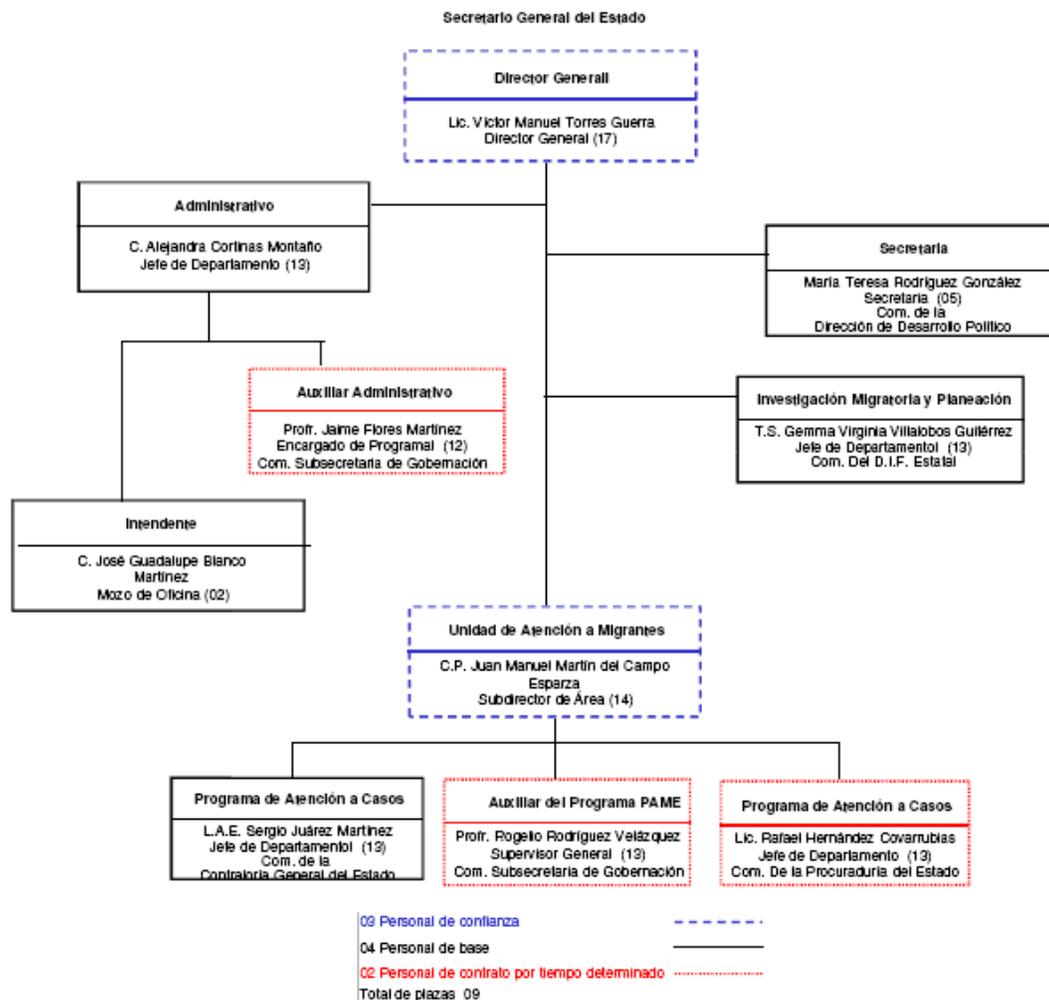
En clara oposición a esto en Michoacán se hacen diversas propuestas para que la nueva administración pueda “reducir de manera sustancial esta brecha de atención, otorgando a los migrantes y sus familias, entre otros beneficios, servicios legales, administrativos y de gestión que cubran sus necesidades básicas”. Finalmente, además de mencionar el interés por seguir impulsado los programas diseñados por el gobierno federal y que se gestionan a nivel estatal (i.e. “Vete Sano, Regresa Sano” e “Iniciativa Ciudadana 3x1”), el plan michoacano se propone ampliar la capacidad de la entonces Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano; otorgar asesoría y apoyo legal y administrativo a los ayuntamientos en servicios para los migrantes y sus familias; participar en foros binacionales y en la Semana Michoacana; promover la creación de “Casas Michoacán” (en tanto espacios para la organización y convivencia de los migrantes); e incluso el brindar apoyo a los migrantes internos.

Los casos de Michoacán y San Luis Potosí son abordados con mayor detalle en el siguiente capítulo, aunque de momento será suficiente decir que la conformación de sus agencias más avanzadas, en términos de estructura y presupuesto, fue una demanda de las propias organizaciones de migrantes. Representantes de estos grupos hicieron acto de presencia ante la opinión pública local brindando su apoyo y otorgando (o cuestionando) un reconocimiento político a los gobernadores, pero especialmente reclamando atención por parte de los nuevos poderes ejecutivos locales justo al inicio de sus administraciones. En Michoacán, debido a la antigüedad y consolidación de sus organizaciones migrantes, el resultado fue haber sido incluidos en la nueva estructura de gobierno con voz y voto. Para los potosinos el establecimiento del INAMES por medio de una ley local fue un triunfo, porque al menos les dio la tranquilidad de saber que, durante seis años como mínimo, tendría un lugar en el gobierno estatal mejor consolidado en comparación con el pasado. En definitiva, Michoacán y San Luis Potosí se encuentran en etapas distintas de evolución en sus agencias, pues en el primer caso la sólida organización de clubes y federaciones ha funcionado como

catalizador para que la institución estatal encargada de llevar sus asuntos tenga un alcance mayor en términos de participación política y ejecución de programas que los beneficien.

La estructura orgánica del INAMES es muy simple comparada con la de su par en Michoacán. Es notable la ausencia de los migrantes en la organización formal de la agencia, así como la falta de áreas y personal en tareas específicas y/o especializadas. La Unidad de Atención a Migrantes del INAMES es, en todo caso, el área que ocupa a mayor número de funcionarios y es ahí donde se realizan las tareas de protección (ver figura 3.5). De las nueve

Figura 3.5
Estructura orgánica del Instituto de Atención a los Migrantes del Estado de San Luis Potosí, 2004-2007



Fuente: Manual de organización del INAMES, abril de 2004

plazas que el organigrama oficial establece, únicamente dos son de confianza y tres son para personal con contratos por un periodo determinado o comisionados de otras dependencias. Esta inestabilidad en los puestos laborales podría derivar en deficiencias en la calidad de los servicios prestados así como en un déficit de institucionalización en la atención a los migrantes.

El objeto del INAMES es atender a los oriundos en el extranjero, a sus familias y comunidades de origen a través de un programa único de atención integral. Este se divide en cuatro grandes áreas: atención a migrantes y sus familias; fortalecimiento a la economía local y regional; derechos humanos y ciudadanos; y finalmente el de educación, cultura y difusión. La primera de ellas agrupa las acciones de asesoría legal, orientación y asistencia administrativa, así como la repatriación de occisos, enfermos, menores y deportados. En el segundo grupo, de carácter económico, se encuentran la promoción del programa “iniciativa ciudadana 3x1” y algo denominado “remesas potosinas: balances y perspectivas”. En cuanto a derechos humanos y ciudadanos se trabaja en labores del programa “bienvenido paisano”, en la promoción y defensa de los derechos humanos, así como en el rubro de los derechos políticos de los potosinos en el extranjero. Finalmente en la última área se encuentran tres acciones: educación para migrantes potosinos y sus familias, las “semanas potosinas” en cuatro entidades de los Estados Unidos y lo referente a publicaciones.

En una presentación electrónica e impresa que lleva por nombre “Migración y los municipios” el INAMES ofrece una descripción de sus características, actividades y la percepción del fenómeno “complejo” de la migración. En dicho documento gráfica se ilustra que de la migración derivan tres clases de problemas: sociales, económicos y políticos. Dentro de los problemas sociales se encuentra la desintegración familiar, la transculturización y la salud (especialmente la transmisión de enfermedades). En cuanto a lo económico se enuncian dos temas: la pérdida de mano de obra y las comisiones por el envío de remesas. Lo más interesante son las dos categorías que se listan debajo de un recuadro sobre problemas políticos y que son: la doble nacionalidad y el voto en el extranjero. Al final de este esquema de los problemas asociados con la migración el INAMES establece: “cabe destacar la problemática que se presenta por los llamados ‘gestores’ de visas de trabajo,

causando serios daños a la economía familiar”. Además, ya como anotación no perteneciente a la presentación formal del documento, se agrega “la problemática de los Braceros”.

Por la presentación impresa del INAMES antes citada sabemos que dicha institución tiene poca claridad sobre el perfil del migrante potosino, especialmente sobre su volumen, lugares de destino, origen, pero especialmente sobre los efectos que tiene la migración para el estado. Se establece que más de 400 mil potosinos radican en los Estados Unidos, provenientes al menos de once municipios: San Luis, Río Verde, Matehuala, Soledad, Villa de Juárez, Cerritos, Rayón, Ciudad Fernández, San Ciro, Villa de Ramos, y Moctezuma. Estos tienen como destino principalmente cinco ‘opciones’: “California, Texas, Illinois, Atlanta y Carolinas”. Con todo lo anterior, da la impresión que en el caso potosino falta mucho por aprender y hacer en la atención gubernamental hacia los emigrados, pues se carece de un diálogo y un acercamiento con los potosinos en el extranjero que permita el incluirlos al diseño e implementación de políticas públicas y/o acciones de gobierno que les resulten beneficiosas.

El IMME es consciente de la necesidad de acercarse a los migrantes y mejorar su oferta de gobierno como lo muestra el documento denominado Programa sectorial de gestión migratoria 2007-2009. En este se plantea que dada la naturaleza “compleja y fluctuante” del fenómeno migratorio “uno de los principales retos del sector será la investigación constante, en colaboración con instituciones académicas y científicas”. Además se desea avanzar en la integración de “clubes sociales en las comunidades receptoras para fortalecer las redes sociales y el vínculo que mantiene unidos a los potosinos con sus comunidades de origen” con la finalidad de incorporarlos a la vida económica, política y social de San Luis Potosí. En la planeación de dicho documento llama la atención que en la “visión del sector” migratorio se exponga la intención de disminuir la emigración potosina de la siguiente manera:

Ser el organismo que en coordinación con otras instancias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y con las comunidades potosinas en el exterior, contribuya a reducir los índices de la migración y desarrolle acciones que permitan mejorar la calidad de vida de los migrantes.

En relación con esta visión, la presentación del INAMES sobre la “Migración y los municipios” incluye una cita parafraseada del gobernador potosino, Marcelo de los Santos, que es casi idéntica a otra que varios funcionarios michoacanos del IMME aseguraron también es utilizada el gobernador michoacano, Lázaro Cárdenas Batel: “que la migración debe ser una alternativa de vida y no una necesidad”. Pareciera ser que esta idea guía en el discurso público el actuar de las agencias públicas para migrantes en estos dos estados de la región tradicional.⁷⁷

7. Aguascalientes, Colima, Durango, Nayarit: ¿acciones incipientes?

Del resto de estados que integran la región Centro Occidente tenemos poca información, especialmente sobre los antecedentes y orígenes de sus agencias para migrantes, especialmente de Nayarit. Lo que encontramos de Colima y Durango, especialmente sobre sus actividades más recientes, ha sido merced a su presencia en medios de comunicación masiva. En el caso de Aguascalientes sí hay más información gracias a que se encuentra disponible en la página del gobierno de ese estado.

En el mes de septiembre de 2001 es creada la Oficina de Atención a Migrantes Aguascalentenses y Familiares, en tiempos de la administración panista de Felipe González González (1998-2004). Dicha agencia se encuentra ahora localizada en la estructura orgánica del COESPO-Aguascalientes⁷⁸ y su principal objetivo es “estrechar los vínculos de relación y los canales de comunicación con la comunidad Aguascalentense radicada en los Estados Unidos”. La OFAM-Aguascalientes bajo el gobierno de Luis Armando Reynoso (2004-2010), también del PAN, se ha propuesto proporcionar apoyo no sólo a los migrantes de ese estado sino también a los “mexicanos de orígenes aguascalentenses” que sufran algún problema. Esto se desea alcanzar a través de colaboración con instancias de los tres órdenes de gobierno en México y con ONG. En síntesis, se tienen “como tareas fundamentales

⁷⁷ En el siguiente capítulo se ofrece más información sobre el caso potosino, especialmente sobre la participación que se tuvo en 2001 en la gestión de visas temporales de empleo y sobre las actividades llevadas a cabo durante el periodo de la Dirección General de Enlace Internacional que va de 1997 a 2003.

⁷⁸ COESPO-Aguascalientes está integrado por un Secretario técnico a la cabeza y es apoyado por dos secretarías, un mensajero, dos coordinadores, un jefe de departamento, un encargado de programas especiales.

realizar acciones de gestión, atención y orientación para las familias y los migrantes aguascalentenses”.⁷⁹

La OFAM-Aguascalientes al estar dentro de la estructura del COESPO depende del Secretario general de gobierno. Esta oficina no cuenta con un presupuesto asignado para sus labores, por lo que depende directamente de los recursos asignados a COESPO.⁸⁰ Luego de localizar la posición de la agencia para migrantes hidrocálida en la estructura de gobierno en un primer momento se encontró que la OFAM Aguascalientes era operada por un encargado y un auxiliar. Sin embargo, ahora se sabe que además del encargado de la OFAM y una secretaria, hay un abogado asesor y un responsable del empleo temporal en el exterior. De acuerdo con Guillermo González, hay una abogada y una psicóloga que están trabajando por medio año en la OFAM a raíz de proyecto de investigación que se hace en colaboración con el Instituto de la Mujer de ese estado.⁸¹ Información proporcionada por la propia agencia en su página de internet nos dice que ahí se puede encontrar:

Apoyo y orientación en casos de detenciones, fallecimientos, extravíos, reclamaciones de pensiones alimenticias al extranjero, trámites de doble nacionalidad, orientación en materia de empleo temporal a los Estados Unidos, información relacionada a la conformación de Clubes de Migrantes Aguascalentenses en la Unión Americana y orientación en todos aquellos casos que tengan relación con la migración internacional de nuestra gente.⁸²

Las tres actividades que mayor demanda tiene en la oficina en relación, ya sea por número de usuarios o recursos monetarios invertidos, según su encargado son: “en primer lugar apoyo para trámites de doble nacionalidad, es decir, la obtención de actas de nacimiento en los diferentes condados de la Unión Americana, así como su Apostillamiento; en segundo lugar, las situaciones de asesoría y apoyo para casos humanitarios, como localización de detenidos, extraviados, traslado de restos; en tercer lugar, la solicitud de

⁷⁹ OFAM-Aguascalientes: <http://www.aguascalientes.gob.mx/SEGGOB/migrante/ofam.aspx> 1 de mayo de 2008.

⁸⁰ Guillermo González, encargado de la Oficina de Atención a Migrantes de Aguascalientes. Comunicación vía correo electrónico. 26 de junio de 2008.

⁸¹ Guillermo González...

⁸² OFAM-Aguascalientes...

apoyo y trámite para pensiones alimenticias en contra de migrantes hombres que han abandonado a sus esposas e hijos en nuestra entidad.”⁸³

Además de estas acciones sabemos que la OFAM-Aguascalientes coordina los festejos del Día del migrante el 27 de diciembre. En esa fecha se premia al hidrocálido destacado fuera de México de acuerdo a una convocatoria difundida por la propia agencia.

De Colima sabemos que durante la administración de Silverio Cavazos (2005-2009), del PRI, se ha contado con una Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses sectorizada en la Secretaría General de Gobierno y dirigida por Santos García Santiago. En entrevista radiofónica realizada el 31 de marzo de 2008, García Santiago declaró que es un hecho la formalización de un Programa de Trabajadores Temporales a Estados Unidos en el que participarían cerca de 750 colimenses durante los meses de mayo, julio y agosto de ese mismo año.⁸⁴ El director de esta agencia para migrantes y el secretario general de gobierno han entablado un diálogo con dirigentes de las organizaciones de Braceros de colimenses para hacer presión sobre las gestiones de pago que el gobierno federal les adeuda hace varias décadas a estos trabajadores temporales.

Lo más sorprendente del caso de Colima tiene que ver con la “póliza de repatriación”. Esta información fue dada a conocer por el director de la Coordinación en julio de 2005. El servicio que es ofrecido por una empresa particular, según García Santiago, es para que los colimenses que residan en el extranjero puedan prever su retorno en caso de fallecimiento mediante un certificado de repatriación que tiene un costo de 50 dólares y una cobertura temporal de 5 años. Los servicios que cubre el certificado van desde recoger el cuerpo y hacer los trámites consulares hasta los traslados a los aeropuertos y al domicilio de la familia. Además de corroborar la seriedad de la empresa proveedora de la póliza de repatriación, el director de la agencia para migrantes de Colima aseguró que esa Coordinación tiene las

⁸³ Guillermo González...

⁸⁴Entrevista para Diario El Buen Vecino, de Colima. 31 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.elbuenvecino.com.mx/index.php?id=2504¬a=1>

facultades legales para ofrecer orientación y coadyuvar en las gestiones relacionadas con el traslado de cadáveres de colimenses procedentes de Estados Unidos.⁸⁵

En Durango existe una Dirección de Atención a Comunidades Duranguenses en el Extranjero que se ubica en la Secretaría de Desarrollo Social del Estado y de la que desconocemos sus antecedentes. Ahí, según el portal electrónico del gobierno de ese estado, se ofrece atención, asesoría, asistencia y gestión en los trámites solicitados tanto por ciudadanos duranguenses radicados en el extranjero como por los familiares de éstos con domicilio en el estado de Durango. La encargada de la oficina en la primera mitad del 2008 ha sido Myrna Alarcón Almodóvar y su antecesor fue Gabriel Mijares Valles. Ambos han ocupado este puesto durante la administración de Ismael Hernández Deras (2004-2010), del PRI. Es interesante que en el caso de este estado encontremos que existe una Casa Durango en California⁸⁶, así como la organización de al menos dos eventos congresos internacionales con las comunidades duranguenses en el extranjero, siendo celebrado el último de ellos en Los Ángeles, Cal., en noviembre de 2006.

Nayarit, bajo el gobierno del PRI con Ney González Sánchez (2005-2011), cuenta con una Oficina de Atención a Oriundos en el Extranjero con un perfil bajo y que es dependiente de la Sub-Secretaría de Participación Ciudadana en la Secretaría General de Gobierno. Según los presupuestos de egresos más recientes para ese estado, la agencia nayarita está integrada por dos funcionarios: un encargado y un asistente administrativo. En el 2006 a dicha oficina le fue destinado un presupuesto de de 69 mil setecientos pesos anuales como sueldo para los dos funcionarios, esto es, 3,700 pesos mensuales para el encargado y 2,000 para el asistente administrativo. Gracias a la prensa local detectamos que en noviembre de 2004, con gobierno estatal de coalición (PAN-PRD-PT-PRS) a cargo de Antonio Echeverría Domínguez (1999-2005), la jefa de la oficina era María Elena Bañuelos Chan, quien ante la muerte de 25 nayaritas ocurridas en ese año recomendaba a la población de ese estado “abstenerse, por su

⁸⁵ *El Siglo de Torreón*, 17 de julio de 2005, con información de Notimex, Disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/159713.implementa-colima-poliza-de-repatriacion.html>

⁸⁶ La Casa Durango se encuentra en Lynwood, California, y su fachada se puede ver en la siguiente dirección: <http://good-times.webshots.com/photo/2858573180099049723QZuHwx>

propia seguridad, de tratar de emigrar de manera ilegal hacia el país del norte”.⁸⁷ Un par de meses atrás, en junio de 2004, un diario local daba a conocer que con apoyos económicos de hasta seis mil dólares la Oficina de Atención de Oriundos del Estado de Nayarit del Gobierno del Estado, “ha colaborado para que nayaritas muertos en algunas entidades del país del norte, bajo diversas circunstancias, hayan podido ser repatriados sus restos a diversos puntos de esta entidad y ser enterrados por sus familia en su lugar de origen”.⁸⁸

Hubo otras oficinas de atención a migrantes que aparecieron durante la década de los noventa en entidades federativas que no pertenecían a la región centro occidente de México, como en el caso de Puebla (Mendoza Escalante 2004), Oaxaca (Pinzón 2007: 1999-2002), Veracruz (Pérez 2007: 258-260), Morelos (Paz 2007: 173-177), Hidalgo (Escala 2005: 84; Vargas 2007: 129-130), Estado de México (Vizcaya 2007:107-110), y Chiapas (Córdova 2007:83-84). Por ejemplo Mendoza Escalante (2004: 41-42) sostiene que la Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero (CCPE) aparece en 1993 con el objetivo principal de dar apoyo, protección y asesoría a los migrantes y sus familiares tanto en las comunidades de origen como en Estados Unidos. Esta agencia pública para migrantes de Puebla fue dirigida por Mario Riestra, años más tarde sería uno de los fundadores y dirigentes de la CONOFAM. Es interesante destacar que en el caso poblano, como lo documenta Mendoza Escalante, la CCPE trabajó durante varios años con un presupuesto y una estructura limitados, elementos que indudablemente afectaron su efectividad.

Conclusión

En este capítulo hemos descrito los antecedentes y procesos de formación de las agencias estatales de atención a emigrantes internacionales en la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos. A través de ello hemos identificado actores y elementos clave que a ambos lados de la frontera han colaborado o influido en el surgimiento y consolidación de estas organizaciones. Llama la atención que en la región tradicional sea donde aparece el mayor número de agencias durante la década de los noventa, especialmente en los estados

⁸⁷ El Tiempo de Nayarit, 11 de noviembre de 2004. Síntesis de prensa de la Universidad Autónoma de Nayarit. Disponible en: <http://medios.uan.edu.mx/sintesis/listnotas.php?573>).

⁸⁸ El Tiempo de Nayarit, 17 de junio de 2004. Síntesis de prensa de la Universidad Autónoma de Nayarit. Disponible en: <http://medios.uan.edu.mx/sintesis/listnotas.php?525>).

con más tradición y número de migrantes. Se ha hecho notar que antes de que existieran instituciones subnacionales para los oriundos en el extranjero lo que hubo fueron acciones y programas de acercamiento e inversión de remesas en infraestructura básica, como sucedió en el caso de Zacatecas durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

Pero, ¿por qué la actividad de los gobiernos estatales mexicanos hacia sus oriundos en Estados Unidos ha aumentado en los últimos años? Antes de ofrecer una respuesta es conveniente ver lo que otros autores podrían responder ante tal interrogante. Por ejemplo Schiavon (2008), especialista en relaciones internacionales, argumenta que la creciente participación de las unidades subnacionales, en este caso las entidades federativas mexicanas, es resultado de tres factores: la globalización, la descentralización y la democratización. Además considera que los objetivos fundamentales de los gobiernos estatales son: promocionar las exportaciones; atraer la inversión extranjera directa; mejorar la relación con sus comunidades en el extranjero; cooperar sectorial o tecnológicamente; promover el desarrollo local; y por razones políticas y personales. Fernández de Castro y asociados (2007) identifican que específicamente en el caso de la política migratoria de los estados mexicanos hay dos factores que determinan el éxito de la misma:

Por un lado, el liderazgo y capacidad del gobernador y de la persona al frente de la Ofam para administrar las políticas federales y crear políticas migratorias propias, en función de la relación que establezcan con las diásporas estatales organizadas en clubes. Por otro, el nivel de organización de la sociedad civil transnacional que se traduce en una mayor influencia de los clubes de oriundos en la definición de la política a nivel local y municipal, particularmente en el diseño e implementación del Programa 3x1 para Migrantes. (Fernández de Castro et al. 2007:11)

Estas dos aproximaciones no se alejan mucho de las que aquí se pueden ofrecer y que se han dejado entrever al inicio del capítulo.

En principio la implementación del PCME fue un elemento clave en el surgimiento de agencias públicas para migrantes internacionales en la región tradicional puesto que dicha estrategia requería de la participación de los gobiernos estatales en el acercamiento a sus diásporas. Así lo han dejado muy claro Goldring (2002: 67) al sostener que ante la erosión del Programa de Solidaridad Internacional durante el sexenio salinista, el PCME se propuso motivar a los gobernadores de estados emisores que no se habían acercado a sus migrantes a

que lo hicieran. Es sin duda sobresaliente que en el caso zacatecano existiera una actividad gubernamental previa al PCME, lo que podría indicar que al menos dicha experiencia estatal pudo servir de inspiración o modelo para el gobierno federal.

En Zacatecas lo que hubo antes de una agencia para migrantes con una cartera propia de servicios fue un programa de colaboración con las organizaciones de migrantes, quienes desde décadas anteriores ya estaban haciendo inversiones en infraestructura social por su cuenta. Los gobiernos de Guanajuato y Jalisco también estaban interesados en atraer las remesas de sus expatriados y canalizarlas a comunidades emisoras. A diferencia de estos casos, en Michoacán ya desde 1992 existía un espacio en el gobierno estatal que se ocupaba principalmente de la repatriación de cadáveres, pero que como su nombre lo indicaba también brindaba apoyo y asesoría en trámites legales y administrativos a los paisanos o sus familiares que así lo requirieran.

La incapacidad del gobierno federal para ‘abrazar’ a las diásporas regionales, tan heterogéneas en sus historias y características socio-culturales y comportamientos políticos, motivo a que el acercamiento a los migrantes mexicanos se descentralizara. El componente político es particularmente interesante en el caso Zacatecano, en donde la ruptura del PRI en la elección de gobernador de 1999, y el surgimiento y victoria del PRD, marcó un antes y un después para la institucionalización de una nueva organización para los migrantes en la estructura de gobierno. El gobernador entrante, Ricardo Monreal, parece haber agradecido los gestos de apoyo de los zacatecanos en Estados Unidos creando por decreto administrativo la Dirección de Atención a Comunidades Zacatecanas en el Extranjero.

Una situación política similar se puede inferir para la formación de las agencias para migrantes en otros estados de la región tradicional. La llegada del PAN y la salida del PRI de los ejecutivos estatales en Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Nayarit trajo consigo un incremento en la actividad gubernamental hacia los emigrados y sus familias, expresado justamente en emisión de decretos y leyes que abrían el camino a acciones que les dieran un mayor reconocimiento público y que no sólo beneficiaran a los mismos emigrados sino a sus familiares en las comunidades de origen. Sin embargo habría

que aclarar que las administraciones priístas anteriores a las transiciones estatales en Zacatecas, Michoacán y San Luis Potosí ya tenían diseños y planes de agencias para migrantes que fueron adoptados por los políticos y funcionarios entrantes. La participación en CONOFAM fue clave para que los estados aprendieran e intercambiaran “mejoras prácticas” en términos de estructura, servicios y acciones que les permitieran trabajar y trabar una mejor relación con las comunidades de emigrantes.

En este capítulo también hemos dejado entrever que la organización de los oriundos en Estados Unidos ha tenido un efecto “boomerang” en la política local de sus estados. Al mismo tiempo que han ganado prestigio y reconocimiento por sus remesas familiares así como por sus actividades filantrópicas en la inversión comunitaria, los migrantes organizados han dejado de ser excluidos de las actividades de gobierno y han sido capaces de plantear nuevas demandas a sus gobernantes, que han respondido creando las mentadas agencias.

En todos los estados de la región tradicional, las agencias estatales para migrantes ofrecen servicios de protección consular que los migrantes y sus familiares solicitan cada vez con mayor frecuencia. En muchos de estos servicios es preciso que la instancia estatal se coordine con la Secretaría de Relaciones Exteriores, específicamente con la Red Consular, así como las autoridades del nivel municipal. Los servicios que con mayor frecuencia se solicitan son trámites de actas de nacimientos; certificados de matrimonio y defunción; localización de personas; revisión de situaciones jurídicas; pensiones alimenticias; el trámite de visas humanitarias; y notablemente la repatriación de cadáveres.

Finalmente mencionar que la promoción del desarrollo regional parece ser el gran ausente de las políticas y acciones de gobierno que llevan a cabo las agencias. En general las estrategias de los estados carecen de una visión regional del fenómeno migratorio que les permita actuar de una manera menos reactiva y general. A continuación pasaremos a revisar la experiencia institucional de dos estados de la región tradicional, iniciando con un breve repaso contextual e histórico de sus éxodos al norte.

CAPÍTULO IV

LA EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL DE LOS ESTADOS DE MICHOACÁN Y SAN LUIS POTOSÍ EN EL ACERCAMIENTO A LOS MIGRANTES

Si bien es cierto que la globalización económica, la descentralización administrativa y la democratización del sistema político son factores ‘macro’ que podrían explicar la reciente actividad internacional de los estados mexicanos, no es menos cierto que en el acercamiento de los gobiernos estatales hacia las diásporas de oriundos en el extranjero hay procesos y actores únicos en cada caso que pueden analizarse con mayor detalle. Este interés por los factores ‘micro’ y ‘meso’ tiene como finalidad ofrece una panorámica más completa sobre la incipiente acción de los gobiernos estatales mexicanos hacia sus migrantes internacionales.

Este capítulo tiene dos objetivos que son complementarios. El primero es describir y ofrecer información sobre los principales rasgos de la migración internacional michoacana y potosina a partir de fuentes académicas y oficiales. El segundo objetivo consiste en presentar una reconstrucción narrativa e histórica sobre la experiencia de los gobiernos estatales de dichos estados en relación a la formación, origen y sobre todo el funcionamiento de estas agencias públicas para migrantes teniendo en cuenta los factores señalados en el capítulo anterior.

Describir con el mayor detalle posible la experiencia de los gobiernos estatales michoacano y potosino en la conformación de sus agencias públicas para migrantes internacionales, a través de la voz de diversos actores involucrados en dichos procesos, es importante porque permite conocer la actividad y el alcance que dichas instituciones tienen frente a los desafíos multidimensionales que representa la movilidad de miles de personas a través de fronteras internacionales.

El capítulo está integrado por cuatro apartados. En primer lugar se ofrece una panorámica sobre la migración internacional de michoacanos y potosinos a Estados Unidos partiendo de

diversos indicadores que permitan determinar sus dimensiones y lugares de destino. Posteriormente, en un segundo y tercer apartado, se reconstruyen los procesos de origen y formación de las agencias para migrantes en cada caso. En cuarto lugar se realiza una comparación entre los dos estados en términos de posicionamiento del tema de la migración en la opinión pública local, así como de sus estructuras organizativas especializadas en los migrantes y de los programas que en ellas se ofrecen.

1. Migración internacional en Michoacán y San Luis Potosí

La dinámica migratoria a nivel municipal en Michoacán es, por mucho, más intensa que la de San Luis Potosí. De acuerdo con estimaciones de CONAPO fueron 28 de 113 los municipios michoacanos que tenía un grado de intensidad migratoria ‘muy alto’ y ninguno tuvo un nivel ‘muy bajo’ (véase cuadro 4.1). Los de muy alta intensidad se localizaron al norte del estado como lo muestra el mapa 1. Además, la región del bajío zamorano, al occidente de Michoacán, es conocida por su alta y centenaria emigración laboral y ha sido estudiada por autores como Verduzco (1996) y Alarcón (1999). De los 58 municipios potosinos solamente ocho presentaron un grado de intensidad migratorio ‘muy alto’ y hubo 10 con ‘muy bajo’ (cuadro 4.2). La región conocida como el Altiplano potosino, ubicada al norte del estado, es la que cuenta con la tradición migratoria más añeja y consolidada; sin embargo, los municipios de alta y muy alta intensidad migratoria se encuentran repartidos por casi toda la entidad, sobre todo en la zona media. La excepción es la Huasteca potosina (sureste), en donde la experiencia migratoria es muy baja.

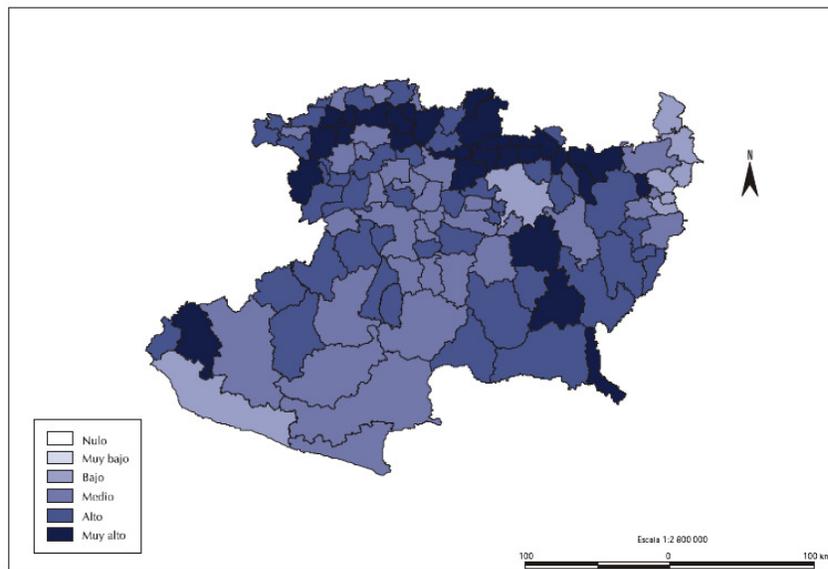
Tanto los migrantes michoacanos como los potosinos se han concentrado desde hace más de cinco décadas en California, Illinois y Texas. Las principales ciudades estadounidenses de destino para los oriundos de la tierra de Melchor Ocampo han sido Los Ángeles y Chicago, mientras que para los paisanos de Ponciano Arriaga, además de Chicago, se puede citar a Houston y Dallas. Importantes contingentes de trabajadores michoacanos a finales del siglo XIX comenzaron a emigrar al medio oeste estadounidense y a California (Ochoa 2003). Hoy, la “diáspora michoacana” se extiende prácticamente por toda la geografía de los Estados Unidos (López Castro 2003).

Cuadro 4.1
Grado de intensidad migratoria (i) y porcentaje de hogares que reciben remesas (ii)
en los municipios de Michoacán (2000)

	i	ii		i	ii		i	ii	Municipio	i	ii
Acuitzio	M	9.47	Churumuco	A	13.15	Nocupétaro	A	15.25	Tangancícuaro	A	14.57
Aguililla	A	19.54	Ecuandureo	Y	32.08	Nuevo Parangaricutiro	A	9.63	Tanhuato	A	12.36
Alvaro Obregón	Y	26.78	Epitacio Huerta	B	3.65	Nuevo Urecho	M	9.00	Taretan	A	13.95
Angamacutiro	A	15.27	Erongarícuaro	A	21.33	Numarán	M	7.72	Tarímbaro	A	9.81
Angangué	B	4.78	Gabriel Zamora	M	12.59	Ocampo	B	2.90	Tepalcatepec	A	16.58
Apatzingán	M	11.29	Hidalgo	A	13.66	Pajacuarán	Y	32.52	Tingambato	M	7.87
Aporo	M	10.29	Huacana, La	M	12.48	Panindícuaro	A	22.52	TingáUindín	A	17.35
Aquila	B	3.91	Huandacareo	Y	25.62	Parácuaro	A	10.82	Tiquicheo De Nicolás Romero	A	18.96
Ario	M	9.87	Huaniqueo	Y	21.91	Paracho	A	13.15	Tlalpujahua	B	1.80
Arteaga	M	13.96	Huetamo	A	21.42	Pátzcuaro	M	7.06	Tlazazalca	Y	21.65
Briseñas	A	18.63	Huiramba	A	20.44	Penjamillo	Y	25.77	Tocumbo	A	15.79
Buenavista	A	12.74	Indaparapeo	A	11.34	Peribán	M	5.83	Tumbiscatío	M	7.42
Carácuaro	Y	23.58	Irimbo	Y	12.63	Piedad, La	A	13.58	Turicato	A	10.24
Coahuayana	A	14.97	Ixtlán	Y	33.45	Purépero	A	13.24	Tuxpan	M	8.20
Coalcomán De Vázquez Pallares	M	11.82	Jacona	M	7.95	Puruándiro	Y	20.31	Tuzantla	A	20.68
Coeneo	Y	18.28	Jiménez	Y	31.48	Queréndaro	Y	21.11	Tzintzuntzan	M	4.76
Contepec	B	3.44	Jiquilpan	A	16.56	Quiroga	A	10.74	Tzitzio	M	10.37
Copándaro	Y	17.89	Juárez	A	16.49	Cojumatlán De Régules	A	20.95	Uruapan	M	7.04
Cotija	Y	23.05	Jungapeo	A	8.65	Reyes, Los	A	13.14	Venustiano Carranza	A	31.18
Cuitzeo	Y	10.67	Lagunillas	A	22.25	Sahuayo	M	9.01	Villamar	Y	25.45
Charapan	M	7.69	Madero	Y	11.89	San Lucas	Y	26.74	Vista Hermosa	M	11.74
Charo	A	14.46	Maravatío	M	10.61	Santa Ana Maya	A	16.09	Yurécuaro	M	10.73
Chavinda	Y	26.09	Marcos Castellanos	A	12.59	Salvador Escalante	A	8.76	Zacapu	M	10.04
Cherán	M	7.27	Lázaro Cárdenas	M	9.16	Senguio	B	6.63	Zamora	M	8.86
Chilchota	M	8.83	Morelia	B	5.85	Susupuato	A	9.48	Zináparo	Y	23.11
Chinicuila	Y	22.80	Morelos	Y	35.64	Tacambaro	M	12.03	Zinapécuaro	Y	14.25
Chucándiro	Y	21.17	Múgica	A	13.50	Tancítaro	A	6.93	Ziracuaretiro	M	5.30
Churintzio	Y	28.55	Nahuatzen	M	9.16	Tangamandapio	M	9.19	Zitácuaro	M	5.29
									José Sixto Verduzco	Y	17.29

Grado de intensidad migratoria: X = muy bajo, B = bajo, M = medio, A = alto, **Y = muy alto**

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000
 Michoacán: municipios por grado de intensidad migratoria, 2000



Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

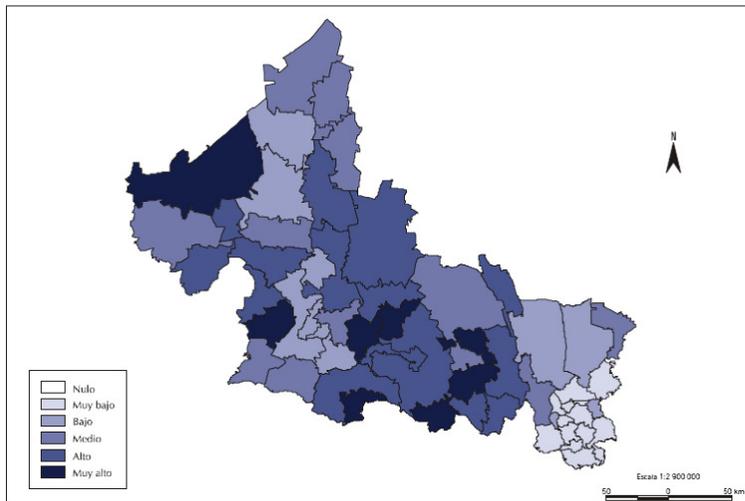
Mapa elaborado por CONAPO

Cuadro 4.2
Grado de intensidad migratoria (i) y porcentaje de hogares que reciben remesas (ii)
en los municipios de San Luis Potosí (2000)

	i	ii		i	ii		i	ii	Municipio	i	ii
Ahualulco	A	14.60	Charcas	B	3.01	San Martín Chalchicuautla	X	0.95	Tierra Nueva	Y	24.40
Alaquines	Y	25.00	Ebano	M	7.76	San Nicolás Tolentino	Y	28.55	Vanegas	M	8.11
Aquismón	M	4.52	Guadalcázar	A	18.78	Santa Catarina	A	23.79	Venado	M	10.74
Armadillo De Los Infante	M	13.45	Huehuetlán	B	3.41	Santa María Del Río	A	20.26	Villa De Arriaga	M	7.82
Cárdenas	M	16.18	Lagunillas	A	27.68	Santo Domingo	Y	30.22	Villa De Guadalupe	A	19.27
Catorce	B	3.94	Matehuala	M	12.21	San Vicente Tancuayalab	X	0.07	Villa De La Paz	M	12.28
Cedral	M	9.87	Mexquitic De Carmona	Y	29.93	Soledad De Graciano Sánchez	B	3.93	Villa De Ramos	M	9.07
Cerritos	A	24.86	Moctezuma	A	16.80	Tamasopo	A	8.76	Villa De Reyes	M	8.13
Cerro De San Pedro	B	6.59	Rayón	Y	29.44	Tamazunchale	X	1.29	Villa Hidalgo	A	25.24
Ciudad Del Maíz	M	11.21	Rioverde	A	17.11	Tampacán	X	0.21	Villa Juárez	Y	37.07
Ciudad Fernández	A	23.56	Salinas	A	16.15	Tampamolón Corona	X	0.56	Axtla De Terrazas	X	0.49
Tancanhuitz De Santos	X	1.52	San Antonio	X	0.18	Tamuín	B	10.05	Xilitla	X	1.99
Ciudad Valles	B	5.28	San Ciró De Acosta	Y	33.08	Tanlajás	X	0.42	Zaragoza	B	2.33
Coxcatlán	X	0.64	San Luis Potosí	B	3.58	Tanquián De Escobedo	B	3.99	Villa De Arista	B	4.17
									Matlapa	X	0.17

Grado de intensidad migratoria: X = muy bajo, B = bajo, M = medio, A = alto, **Y = muy alto**

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000
 San Luis Potosí: municipios por grado de intensidad migratoria, 2000

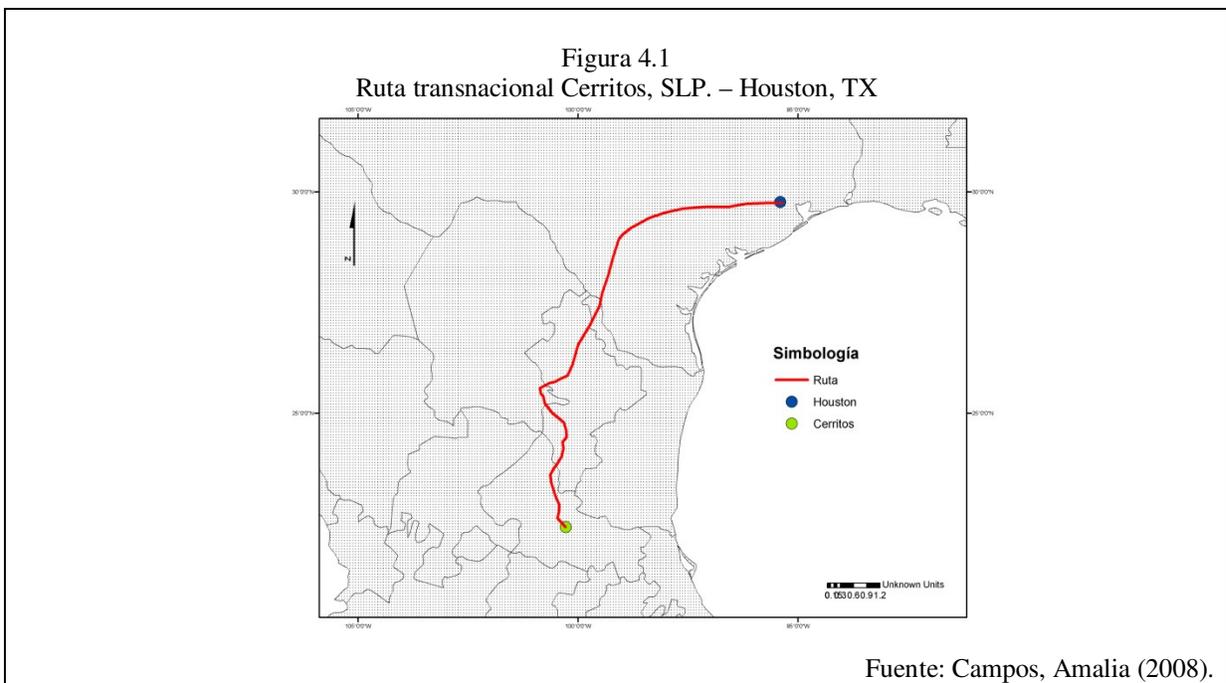


Fuente: estimaciones de CONAPO con base en los resultados del XII Censo de Población y Vivienda, 2000.

Mapa elaborado por CONAPO

Durand y Massey (2003: 141) consideran que San Luis Potosí es “el estado con mayor diversificación de destinos”, pues sus preferencias se reparten principalmente entre Texas, Illinois y California, pero también en menor medida en Florida, Carolina del Sur, Arizona y

Oklahoma. Fernando Alanís Enciso (2008) presenta un trabajo que permite dar luces sobre lugares de origen y destino para los migrantes potosinos a través de los datos recabados por el Departamento de Protección de la Delegación San Luis Potosí de la Secretaría de Relaciones Exteriores (de enero de 1993 a mayo de 2004). A través de la localización de los casos de repatriación de cadáveres, menores y enfermos descubre que las jurisdicciones consulares con mayores demandas de estos servicios son, en orden de importancia, Houston, Dallas, Austin, Laredo (como punto sobre todo de cruce), Chicago y Los Ángeles, aunque también señala que entre los nuevos lugares de destino destaca Atlanta. Además, Amalia Campos (2008) en su trabajo de carácter antropológico presenta una ruta transnacional (y tradicional) de migrantes potosinos, del municipio de Cerritos, que tienen como destino la ciudad de Houston (Figura 4.1). En conclusión decimos que los migrantes michoacanos van principalmente a California y los potosinos a Texas.



Otro indicador de la presencia y capacidad organizativa de los oriundos en territorio estadounidense lo encontramos en el *Directorio de Organizaciones y Clubes de Oriundos* del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (ver cuadro 7).⁸⁹ El IME tenía registradas, hasta

⁸⁹ Este documento es actualizado cada semana por personal del IME, en la SRE, y se encuentra disponible en: www.ime.gob.mx/DirectorioOrganizaciones/ En la consulta que hicimos tenía como última fecha de

mayo de 2008, a 25 organizaciones de potosinos, la gran mayoría (19) agrupadas bajo la categoría de Clubes de Oriundos (o *Home Town Associations*) en Dallas, Houston y Chicago. De Michoacán el IME tiene registradas 21 organizaciones, todas ellas *HTA*, en una más amplia variedad de destinos pero con mayor presencia en la ciudad de Chicago y el estado de California (cuadro 4.3). Así se confirma que según el directorio del IME hay un número elevado de michoacanos organizados en California (7 de 21) y de potosinos en Texas (23 de 25) (cuadro 4.4).

Es importante hacer notar llegados a este punto la diferencia entre clubes y federaciones de migrantes señalada por Zabin y Escala (2001), quienes consideran que estas últimas son el nivel organizativo más consolidado o sofisticado alcanzado por los oriundos en el exterior. En el directorio del IME vemos que los michoacanos han podido dar vida al menos a tres federaciones de migrantes en tres destinos diferentes: la Federación de Clubes Michoacanos de Illinois (FEDECMI), la Federación de Clubes Michoacanos del Norte de Texas y la Federación de Clubes Michoacanos Unidos en Nevada. En cambio para los potosinos únicamente podemos identificar a la Asociación de Clubes y Organizaciones Potosinas de Illinois (ACOPIIL) como una especie de federación ya que se encuentra conformada por 12 clubes de oriundos provenientes de varios municipios del estado. Es interesante hacer notar que al menos en el directorio del IME no hay una federación de potosinos en el estado de Texas. Es difícil conocer con precisión los números exactos de las organizaciones de oriundos en el extranjero, prueba de ello es el hecho de que Alanís (2008) hasta el año 2003, cita que la SRE tenía contabilizadas 60 organizaciones de potosinos a lo largo de los Estados Unidos”; en el directorio del IME no se encuentra ahora ni la mitad de esa cifra.

actualización el 23 de mayo de 2008 y se tenían 1,012 asociaciones registradas de mexicanos en Estados Unidos.

Cuadro 4.3
Organizaciones y clubes de oriundos de michoacanos y potosinos
por región consular en Estados Unidos (2008)

<i>Michoacanos</i>	<i>región</i>	<i>Potosinos</i>	<i>región</i>
<i>consular</i>		<i>consular</i>	
Asociación de Clubes y Migrantes Michoacanos en Illinois	Chicago	Asociación de Clubes y Organizaciones Potosinas de Illinois*	Chicago
Asociación de Huetamenses en el Club La Magdalena	Chicago	Asociación Potosina Club de Palomas	Dallas
Federación de Clubes Michoacanos San Antonio Guaracha, NFP.	Chicago	Club de Santa María del Río	Dallas
Club Estancia de Gómez	Dallas	Club Matehuala	Dallas
Club Ucacuaro	Dallas	Club "Mi Tierra" Arriaga, S.L.P.	Dallas
		Club Miguel Hidalgo	Dallas
Federación de Clubes Michoacanos del Norte de Texas	Dallas	Club Potosino de Mexquitic de Carmona, El Palmar	Dallas
Los Tarascos	Houston	Club Social Altiplano Potosino	Dallas
Asociación de Michoacanos del Estado de Ohio	Indianápolis	Club Social Cerro de San Pedro	Dallas
Club Huecorio - Las Vegas	Las Vegas	Ejido Valle Umbroso de Mexquitic de Carmona, SLP, México	Dallas
Federación de Clubes Michoacanos Unidos en Nevada	Las Vegas	El Chaparral	Dallas
Club Social Los Reyes, Michoacán, Casa Michoacán	Los Ángeles	El Encantado	Dallas
Casa Michoacán USA	Sacramento	Grupo Potosino de Arriaga	Dallas
Club Tacatzcuaro de Boise A.C.	Sacramento	Migrantes Unidos de La Noria	Dallas
Una mano amiga. Oriundos de Club Californiano de Michoacanos Juan Colorado	Salt Lake City	San Luis Potosí Unido	Dallas
Confederación de Organizaciones de California y Clubes de Oriundos de Michoacán	Salt Lake City	Alianza Internacional Potosina	Houston
Club Charquense en San Francisco, Oriundos de Gambara	San Bernardino	Club Azteca	Houston
	San Bernardino	Club El Tepozan	Houston
	San Francisco	Club Maicense	Houston
	San José	Club San Pedro de Los Hernández	Houston
		Habitantes Unidos de Sarabia	Houston
		Organización Cívica El Naranja, S.L.P.	Houston
		Paisanos al Rescate de El Carmen	Houston
		Migrantes Optimistas de El Cedral	Laredo
		Calzada del Tepozan	Salt

*La ACOPIIL dice estar conformada por 12 clubes de oriundos de diferentes municipios potosinos

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de organizaciones y clubes oriundos del IME (2008).

Cuadro 4.4
Número de organizaciones y clubes de oriundos de michoacanos y potosinos
por estados a partir de regiones consulares de México en Estados Unidos (2008)

<i>Número de HTA</i>	de Michoacán	de San Luis Potosí
en California	7	0
en Texas	4	23
en Illinois	5	1
en otros estados	5	1

Fuente: Elaboración propia a partir del Directorio de organizaciones y clubes oriundos del IME (2008).

Una exploración a la base de datos sobre las matrículas consulares que el gobierno mexicano emite en territorio estadounidense permite también identificar lugares de destino para los migrantes (ver cuadro 4.5). Es importante señalar que por su objetivo como medio de identificación en Estados Unidos, este documento se otorga a principalmente a personas indocumentadas y por tanto de una idea de lugares de concentración de estos grupos. El mayor porcentaje de dicho documento tramitado por michoacanos en el exterior ocurrió en el consulado de Los Ángeles, seguido de cerca por los de Chicago y San Francisco. Los consulados en los que el mayor número de potosinos solicitaron dicho documento fueron Dallas y Houston, con Austin, Atlanta y Chicago muy por debajo de los dos primeros. En la página electrónica del IME se ofrece la siguiente información sobre este documento:

“¿Qué es la Matrícula Consular de Alta Seguridad? La Matrícula Consular mexicana es un documento oficial emitido por el Gobierno de México para registrar a sus ciudadanos en el exterior. Es un documento exclusivo para mexicanos; es válido para retornar a México; y no es válido para viajar a otros países o para la realización de trámites migratorios. Por tratarse de un documento de alta confiabilidad y seguridad, la Matrícula es aceptada por numerosas oficinas de gobiernos estatales y departamentos de policía; para abrir cuentas bancarias e inscribirse en bibliotecas públicas; y en algunos estados, para tramitar la licencia de manejo. La utilización de la Matrícula consular desencadena una serie de transacciones financieras positivas y permite el acceso a un sinnúmero de trámites de la vida diaria.”

Ahora bien ¿qué sucede en perspectiva histórica con la migración internacional en estos dos estados? Si comparamos a los oriundos de Michoacán que salieron del país a finales del siglo XIX con sus pares potosinos observamos que ambos contingentes siguieron etapas históricas y rutas geográficas similares. Desde las capitales, en donde estaban las estaciones

Cuadro 4.5
Matrículas consulares de alta seguridad expedidas durante el 2006
a originarios de Michoacán y San Luis Potosí en los consulados de México en Estados Unidos
(por número de matrículas consulares en orden descendente)

<i>MICHOACÁN</i>		<i>SAN LUIS POTOSÍ</i>	
CONSULADOS	PORCENTAJES	CONSULADOS	PORCENTAJES
LOS ANGELES	14%	DALLAS	27%
CHICAGO	12%	HOUSTON	22%
SAN FRANCISCO	8%	AUSTIN	7%
SACRAMENTO	6%	ATLANTA	6%
SANTA ANA	6%	CHICAGO	5%
SAN JOSE	6%	SAN ANTONIO	4%
OXNARD	5%	RALEIGH	3%
SAN BERNARDINO	4%	LOS ANGELES	2%
PORTLAND	4%	INDIANAPOLIS	2%
FRESNO	4%	MC ALLEN	2%
ATLANTA	3%	ORLANDO	2%
HOUSTON	3%	MIAMI	2%
SEATTLE	3%	BROWNSVILLE	1%
DALLAS	3%	WASHINGTON	1%
LAS VEGAS	3%	SAN DIEGO	1%
PHOENIX	2%	SANTA ANA	1%
SALT LAKE CITY	2%	KANSAS CITY	1%
RALEIGH	1%	PHOENIX	1%
INDIANAPOLIS	1%	DENVER	1%
SAN DIEGO	1%	ALBUQUERQUE	1%
MIAMI	1%	SALT LAKE CITY	1%
OMAHA	1%	LAS VEGAS	1%
DENVER	1%	OMAHA	1%
ORLANDO	1%	SAN BERNARDINO	1%
AUSTIN	1%	DETROIT	1%
KANSAS CITY	1%	LAREDO	1%
SAINT PAUL	1%	SAN FRANCISCO	1%
WASHINGTON	1%	OXNARD	1%
DETROIT	1%		
Total	100%	Total	100%

Tamaño de la muestra de mexicano con matrículas: 945,065

Fuente: Expedición de Matrículas Consulares de Alta Seguridad en los Consulados de México en EE.UU.
 Elaborado por: Sistematización de Información y Estadística del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Disponible en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior: <http://www.ime.gob.mx> "Estadísticas"

de tren, y oriundos de regiones septentrionales, los primeros jóvenes varones de estas entidades comenzaron a irse, temporalmente, a trabajar en el 'traque' (*track*) del sistema ferroviario estadounidense, así como a labores mineras y agrícolas en menor medida. Lo mismo sucedió con otros grupos de emigrantes de estos dos estados que salieron de México en calidad de exiliados (económicos y políticos) una vez iniciada la Revolución Mexicana (1910-1917) y luego con el conflicto suscitado entre iglesia católica y gobierno, mejor

conocido como la guerra cristera (1926-1929) (Monroy 2001, Alanís 2001, Fernández-Ruiz 2003, Ochoa 2003). Lo que a continuación describen Sánchez Soto y Alanís (2008) es un resumen del proceso migratorio potosino:

[...] en los años veinte emigró gran número de agricultores y sus familias a los campos de Texas y California, en los treinta la entidad vivió el retorno de cientos de paisanos debido a la Gran Depresión y en los cuarenta y cincuenta muchos potosinos participaron en los Programas Braceros ferroviario y agrícola. Así, a comienzos de la década de los sesenta, el flujo migratorio de San Luis Potosí a tierras estadounidenses, ya tenía una larga tradición, redes familiares, una comunidad consistentemente establecida en algunos puntos de aquel país (sobre todo en el estado de Illinois y en Texas) y era una sólida y continua sangría demográfica en la que participan hombres, mujeres y niños que incesantemente se desplazaban entre ambos países (Sánchez Soto y Alanís 2008: 26-27)

Una diferencia importante entre la historia de la migración internacional potosina y michoacana es que de esta última se sabe que los primeros “norteños” (Alarcón 1989 y 2007) salieron sobre todo con rumbo al Medio Oeste de los Estados Unidos, aunque también fueron a Texas. Álvaro Ochoa, historiador de la migración michoacana, ha resaltado que sus paisanos se han dirigido en pequeños grupos, desde principios del XX, al estado de California.

2. Michoacán: demandas, participación, repatriaciones y votos migrantes

La Dirección de Servicios de Apoyo Legal Administrativo a Trabajadores Emigrantes (DSALATE) comenzó sus actividades con escasos recursos y personal dado que básicamente su tarea consistió en “brindar apoyo en los casos de repatriación de cadáveres”.⁹⁰ En entrevista Claudio Méndez, ex director de la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano (COGAMIN) confirmó: “ lo que existió en 1992, siendo muy honestos, se dedicaba exclusivamente a la repatriación de cuerpos de aquellos michoacanos que fallecía en la zona fronteriza, en el intento de cruce, o a aquellos que morían en Estados Unidos”.⁹¹

Un antecedente importante a la agencia pública creada en Morelia en 1992 ocurrió en la ciudad de Puruándiro, al norte del estado, en donde surgió el interés por parte de un líder

⁹⁰ Comunicación personal con José María Estrada Martínez, asesor parlamentario en el Congreso del Estado de Michoacán, y basándose en un documento elaborado en conjunto con Zaira Mandujano Fernández, funcionaria del IMME para el entonces candidato a la gubernatura Leonel Godoy Rangel. Agradezco a José María Estrada Martínez el acceso a ese texto.

⁹¹ Entrevista a Claudio Méndez, ex director del Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero (IMME), Morelia, febrero de 2008.

social en tener una organización que resolviera problemas de la comunidad migrante. Precisamente es en ese lugar donde se estableció una oficina privada para dar atención a los migrantes y sus familias. La iniciativa fue de Ventura Gutiérrez Méndez, actual dirigente de la agrupación Braceroproa y oriundo de ese municipio, localizado en una región cercana al estado de Guanajuato y que tiene una añeja tradición migratoria.⁹² Para el funcionamiento de esta agencia privada su fundador se valió de un joven universitario que había estado trabajando el tema de la migración en una universidad ubicada en la Ciudad de México. De acuerdo con el propio Ventura Gutiérrez “el 1 de julio de 1996 se inauguró la Casa del Trabajador para atender a los migrantes y sus familiares de hoy, ayer y mañana, en Puruándiro, Michoacán; de allí dos años después salió el movimiento de los ex braceros”.⁹³

Ventura Gutiérrez Méndez es uno de los iniciadores del movimiento de los Braceros. En el 2000 funda la Alianza Braceroproa, que es la primera y más representativa organización del movimiento bracero. En 2004 agrupó al menos a 28 estados.⁹⁴ Rechaza pertenecer a algún partido político y es considerado un activista con mucho camino recorrido, con una larga trayectoria en varios lugares y que ha tenido contacto con políticos michoacanos desde los años ochenta, desde que Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano era gobernador (1980-1986). Ventura Gutiérrez apareció en las planas de los periódicos nacionales mexicanos al encabezar las movilizaciones que hicieron los Braceros en el rancho de la familia del ex presidente Fox. Migrante desde niño, el activismo de Ventura en ambos lados de la frontera es reconocido por Jesús Martínez Saldaña:

Como prueba de ese interés que tenía él por una oficina de esta naturaleza está el hecho de que a mediados de los noventa, por medio de su organización, cuando trabajaba con un sindicato en el sur de California, había estado organizando trabajadores que se dedicaban a cultivar el dátil. Luego se puso a organizar trabajadores agrícolas en otras partes de Estados Unidos y luego se venía a México, a manera de puente, para reunirse con los migrantes en lugares de origen.⁹⁵

⁹² Entrevista a Jesús Martínez Saldaña, director del IMME, Morelia, febrero de 2008.

⁹³ Comunicación vía correo electrónico con Ventura Gutiérrez, mayo de 2008. Agradezco a Jesús Martínez Saldaña el contacto.

⁹⁴ “En juego el destino de los ‘soldados del surco’”, por Jesús Ramírez Cuevas, *La Jornada – Masiosare*. 23 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/02/22/mas-ramirez.html>

⁹⁵ Entrevista A Jesús Martínez Saldaña...

Es precisamente a través de la oficina que se abre en Puruándiro que Ventura Gutiérrez y Juan Manuel Sandoval, el entonces joven universitario encargado de hacerla funcionar y que posteriormente sería profesor del INAH, se dan cuenta de que llegaba mucha gente a esa oficina, sobre todo a mostrar los documentos que confirmaban el descuento del 10 por ciento que se les había hecho en sus pagos durante el Programa Bracero y que el gobierno mexicano no les devolvió en forma de ahorro como se había establecido. En 2004 el diario *La Jornada* relató que el interés de Ventura por la causa de los Braceros “comenzó cuando su abuelita le pidió que investigara la pensión de su marido”. Posteriormente encontraría documentación sobre los Braceros y convocaría a una reunión en Puruándiro, y a una primera asamblea en Moreleón.⁹⁶

Pero ¿por qué considerar esta iniciativa como un antecedente si la propia DSALATE estaba en funciones desde hacía ya cuatro años atrás? ¿Por qué si el gobierno del estado ya tenía una oficina en Morelia se abrió la Casa del Trabajador en Puruándiro? ¿Qué actividades realizaba la Casa del Trabajador que el gobierno estatal no hacía? La versión de Ventura Gutiérrez es que fue él quien desarrolló un “Proyecto de Atención a los Migrantes de Michoacán y sus familiares” y se lo presentó al entonces gobernador Genovevo Figueroa Zamudio, quien lo apoyó junto con el congreso local. El líder de Braceroproa sostiene que el primer director de la DSALATE, Jesús Vargas Alejo, “en lugar de darle atención a los migrantes utilizó su cargo para hacer negocio con los migrantes, para fines personales y de tipo político, por eso decidimos establecer la Casa del Trabajador en Puruándiro”. Ahí se atendieron “toda clase de problemas que tenían los migrantes michoacanos en Estados Unidos y sus familiares que se quedaban atrás, principalmente lo del seguro social americano, trámites de migración, y de accidentados”. Ventura Gutiérrez Méndez recuerda que a partir del 15 de mayo de 1998 comenzaron a atenderse a los Braceros, y que una de las acciones más importantes que realizó la Casa del Trabajador fue identificar 19 problemas que afectaban a los migrantes de la región de Puruándiro y a sus familiares.⁹⁷

⁹⁶ “En juego el destino de los ‘soldados del surco’”...

⁹⁷ Comunicación personal con Ventura Gutiérrez, mayo de 2008

La DSALATE creada a principios de los noventa se mantuvo a pesar de experimentar tres cambios de gobernador en un mismo año (1992), todos del PRI. Desde entonces y durante el periodo de gobierno de Víctor Manuel Tinoco Rubí varios políticos locales se hicieron cargo de la agencia michoacana para emigrantes, tales como Jesús Vargas Alejo (de Puruándiro, receptor de las críticas de Ventura Gutiérrez), Francisco López Loya, Efraín Gutiérrez Arcos (ex presidente municipal de Santa Ana Maya), Efraín Cardoso, Sergio López Melchor (ocupó la dirección en 2000 y es originario del municipio de Hidalgo), Jerónimo Color y Teodoro Gálvez. De uno de ellos se dice que llegó al puesto por capricho. Lo que es mejor explicado en palabras de un informante:

Esa dirección la ocupó un político del PRI por capricho. No sé qué alcance tenía él, de realmente ayudar a los migrantes, pero en un principio fue su capricho el estar ahí. En ese entonces era más bien una oficina de información, no se hacía mucho. Él hizo que le dieran la oficina porque tenía fuerza para mover gente, y antes de que hiciera algún movimiento [social] mejor se la dieron... y quizá estuvo bien, porque con eso empezó la oficina a fortalecerse y no lo dejaron caer. Él lo que quería era estar en el gobierno, porque no le había tocado nada [...]⁹⁸

En ese periodo parecía que para ser director de la agencia para migrantes en Michoacán era más importante pertenecer a las filas del PRI que haber sido migrante, asunto que será articulado un poco más adelante cuando se buscaba al responsable de la Secretaría de los Migrantes a inicios del 2008.

Un último antecedente importante de la DSALATE ocurre en los últimos meses de la administración del gobernador Tinoco Rubí en 2002. Según Claudio Méndez fue en ese entonces cuando hubo un distanciamiento con una de las federaciones más fuertes de michoacanos, la Federación de Clubes Michoacanos de Illinois (FEDECFMI): “ellos vinieron e hicieron uso de los medios de comunicación para marcar un distanciamiento ante el gobierno estatal porque no tenían representatividad y porque no existía ninguna acción que generara una política pública de atención a los migrantes”.⁹⁹ Espinosa (1999) y Alarcón (2004:169) han documentado que la FEDECFMI es una de las federaciones más potentes

⁹⁸ Entrevista a funcionario anónimo del gobierno del estado, Morelia, febrero de 2008.

⁹⁹ Entrevista a Claudio Méndez... El incidente es documentado por *La Jornada* el 5 de diciembre de 2000, cuando el entonces presidente de la FEDECFMI, Gonzalo Arroyo Ríos, declaró que desde 1996, cuando Tinoco Rubí asumió la gubernatura, “no ha tenido la comprensión cabal de lo que es la comunidad michoacana en Estados Unidos, ni de sus necesidades”, y que los cuatro titulares de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa utilizaron su posición “como peldaño para escalar a otras posiciones”.

dentro de las organizaciones provenientes de la región tradicional, en parte porque sus líderes se dieron cuenta de cómo “las asociaciones de migrantes debería de unirse para tener más influencia para negociar con el gobernador”. Las críticas que los migrantes michoacanos le hacían a Tinoco Rubí se fundamentaban en las carencias o falta de participación en proyectos de desarrollo social comunitario, tipo 3x1, así como en la atención para migrantes a nivel municipal. Pero los migrantes principalmente se quejaron de la poca o nula representatividad en el diseño de políticas públicas hacia ellos y sus comunidades.

Ahora bien, en 2001 la DSALATE sería suplantada por la Coordinación Estatal para la Atención al Migrante Michoacano. Existe evidencia de que el 8 de febrero de ese mismo año inicia trabajos el Coordinador Estatal para la Atención *Integral* al Migrante Michoacano (CEAIMM). Sin embargo es hasta el 21 de abril de 2001 que la DSALATE oficialmente se extingue con la creación de la CEAIMM, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado, y se constituye como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno encargado de apoyar a los migrantes michoacanos en casos de emergencia, trámites migratorios y asistencia legal. Cuatro meses después, en agosto de ese año se oficializa la entrega de la DSALATE a la CEAIMM por parte del Efraín Gutiérrez Arcos a Teodoro Gálvez Gálvez, un migrante mexicano (pensionado del sistema estadounidense y veterano de guerra por ese país), que ya se encontraba trabajando en la agencia michoacana para migrantes al menos desde el 8 de febrero de 2001.

Antes de seguir con la CEAIMM vale la pena concentrarse en la documentación de la ‘entrega-recepción’ por parte de la DGALATE a dicha Coordinación dado que ahí se encuentran datos importantes de esta etapa de la administración pública estatal hacia los michoacanos en Estados Unidos. Uno de estos descubrimientos es la lista de atribuciones que tenía la DSALATE al interior del reglamento de la Secretaría de Gobierno y que aparecen en el cuadro 4.6.

En ese momento se identifican las siguientes preocupaciones gubernamentales: orientar burocrática, legal y administrativamente a los michoacanos en asuntos migratorios; respetar los derechos humanos y la integridad familiar de los migrantes a través de la colaboración

con organizaciones vinculadas con su protección; identificar a los emigrantes internos e internacionales (conformar padrón); acercarse a los oriundos en otros lugares invitarlos a la inversión productiva en sus lugares de origen en tanto agentes de cambio. Además de esto, la ‘entrega-recepción’ nos da cuenta del presupuesto y del personal con el que se contaba en ese momento.

Cuadro 4.6
Atribuciones de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa
a Trabajadores Emigrantes en Michoacán (1999)

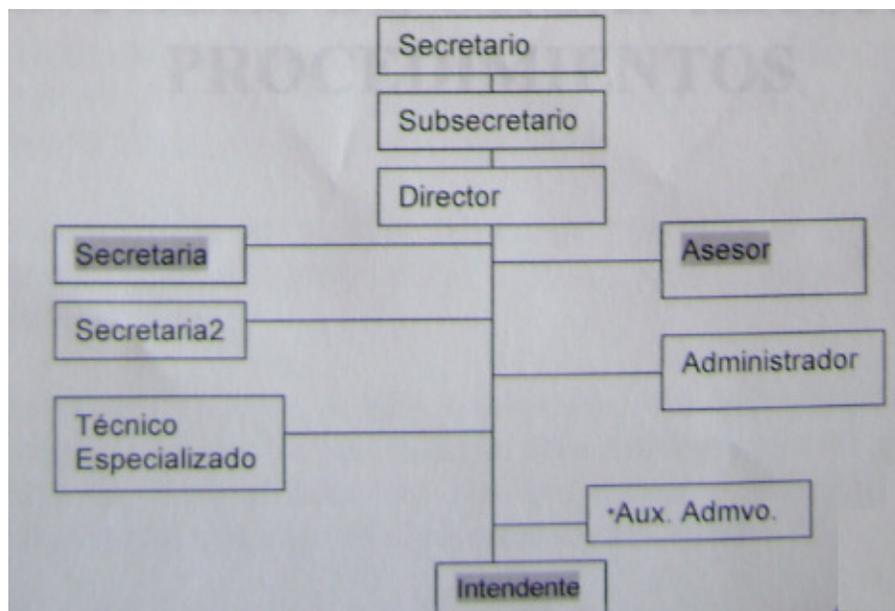
[...] REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO (P.O. 30 de Agosto de 1999)
ARTÍCULO 12, en el cual se establecen las siguientes atribuciones:

- I. Orientar y apoyar a los michoacanos que por diversos motivos tengan la necesidad de realizar trámites burocráticos de carácter migratorio en oficinas del Servicio Exterior Mexicano, y demás autoridades migratorias nacionales o extranjeras
- II. Orientar legal y administrativamente a los michoacanos sobre las leyes y reglamentos en materia de migración.
- III. Velar por el respeto a los derechos humanos y especialmente por la integridad familiar de los michoacanos, promoviendo la colaboración entre las dependencias y entidades involucradas en la protección y atención a los emigrantes.
- IV. Integrar un sistema (de) información sobre los michoacanos que emigran al interior del país como del extranjero.
- V. Organizar un banco de datos que permita la constante actualización de información y procedimientos de los trámites a seguir por los migrantes y sus familias.
- VI. Otorgar a quien lo solicite la información sobre la documentación relativa a los servicios migratorios proporcionados por esta Dirección y llevar un control de los mismos.
- VII. Fomentar los lazos de comunicación y fortalecer la identidad de los michoacanos a través de la elaboración y aplicación de programas específicos para tal efecto.
- VIII. Realizar la traducción de documentos para los trámites que requiera el emigrante y sus familias.
- IX. Propiciar la inversión productiva por parte de los emigrantes, que genere oportunidades de empleo en sus comunidades de origen y fortalezcan el crecimiento económico de sus municipios y el desarrollo estatal; y
- X. Los demás que expresamente le confiera el Secretario de Gobierno, su Subsecretario, o que se deriven de otras disposiciones aplicables.

Fuente: Centro de documentación del IMME. Documento de entrega de la DSLATE.

Se ubica, en ese entonces, una estructura orgánica muy simple, donde la DSALATE aparece supeditada al secretario y subsecretario de gobierno, y se encuentra integrada por un director, dos secretarías, un asesor, un administrador, un técnico especializado, un auxiliar administrativo y un intendente (ver figura 4.2).

Figura 4.2
Estructura orgánica de la Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes en el Gobierno del Estado de Michoacán, 2001



Fuente: Documentos “entrega-recepción” de la DSALATE a la CEAAM. Archivos públicos del acervo bibliográfico del IMME. Consultado en Morelia, febrero de 2008

También se detalla que el presupuesto asignado para el ejercicio 2001 de la Dirección fue de \$363,896.00. El programa de trabajo para dicho ejercicio iba a ser medido a través de seis rubros: (1) Brindar asesoría jurídica a los trabajadores emigrados y a sus familias, (2) Gestionar apoyos diversos para trabajadores emigrados y sus familiares, (3) Participar en reuniones de trabajo con gobiernos de otras entidades y del Gobierno Federal, con el objeto de propiciar un mayor apoyo a los emigrados y sus familiares, (4) Elaborar expedientes de trabajadores emigrantes, (5) Elaborar convenios para beneficio de la clase trabajadora migrante, (6) Difundir los servicios otorgados a trabajadores emigrantes mediante *spots*. Finalmente el material bibliográfico del que se valió la Dirección para orientar y atender a los migrantes michoacanos, además de las otras atribuciones que le fueron marcadas, fueron: un

manual de consulados (con directorio de circunscripciones y publicado en 1995), un directorio de consulados de México en EEUU (de 2001), y un diccionario inglés/español.¹⁰⁰

En el informe de actividades de la CEAIMM (2001-2002) al gobernador Tinoco Rubí identificamos al menos diez tipos de acciones: (1) Reuniones con grupos de trabajo en asuntos migratorios a nivel federal y con la CONOFAM, (2) apoyo al trámite y traslado de un difunto, (3) giras de trabajo en comunidades migrantes de destino (Oxnard, Ca., Yakima, Wa., Atlanta, GA.), (4) participación en la 1era. Semana Michoacana, (5) encuentro con la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior (OPME), (6) asistencia a la inauguración de programas presidenciales, (7) "control de llamadas" realizadas a familiares de migrantes con motivo del 11 de septiembre en Nueva York, (8) participación en la semana binacional de Salud en Los Ángeles, CA., (9) giras de trabajo en otros estados mexicanos y al interior de Michoacán, (10) participación en el Día Internacional del Migrante en Tijuana, y en la instalación del Consejo Consultivo del Programa Paisano.¹⁰¹

Sin lugar a dudas la llegada de Lázaro Cárdenas Batel a la gubernatura marcó un antes y un después para los migrantes michoacanos organizados que habían demandado acciones y políticas al gobierno estatal. El nieto del General Cárdenas entra en funciones el 15 de febrero de 2002, y casi dos meses después, el 19 de abril, expide un decreto por el que crea la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano (COGAMIN) como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, facultado para proponer, coordinar, evaluar, promover, ejecutar e impulsar programas y acciones enfocadas a la atención integral de los migrantes michoacanos. Lucila Arteaga Garibay estuvo al frente de la CEAIMM durante los dos

¹⁰⁰ Ya como IMME se dispone un amplio acervo bibliográfico que sobrepasa los 300 ejemplares, entre libros, revistas e informes vinculados con la migración internacional. Desafortunadamente sigue siendo un área poco ordenada y trabajada.

¹⁰¹ CEAIMM. Informe de actividades 2001. Documentación dirigida al gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí firmada por Teodoro Gálvez Gálvez. Archivo público del acervo bibliográfico IMME, consultado en febrero de 2008. En la 3ra. reunión extraordinaria de la CONOFAM, celebrada en la Ciudad de México el 23 y 24 de julio de 2001 se trataron tres asuntos: (1) visas de empleo temporal, (2) regionalización de la CONOFAM, (3) establecimiento de comisiones sectoriales y de representación en la organización. (Para más detalles de las actividades véase anexo)

primeros meses del gobierno lazarista.¹⁰² Ya con el cambio de nombre a COGAMIN, el 23 de abril del 2002, entró en funciones Claudio Méndez Fernández.

“Yo conocí al gobernador Lázaro Cárdenas Batel en Estados Unidos”, recuerda Claudio Méndez Fernández, quién nació en el estado de San Luis Potosí y vivió como inmigrante en el país de las barras y las estrellas por cerca de 17 años. Su primer trabajo fue en un restorán, el segundo en el área legal del departamento de protección del consulado de México en el estado de Washington, y el tercero fue como director de una ONG. Fue entonces, luego de explicarle al candidato a gobernador “el fenómeno migratorio en el Valle de Yakima, en donde la comunidad migrante michoacana es la número uno”, que por invitación de Cárdenas Batel se incorporó al equipo de trabajo y a la campaña.¹⁰³

Antes de que la COGAMIN se convirtiera en el IMME mediante decreto de creación el 11 de octubre de 2006 y con Claudio Méndez Fernández como primer director, se le dotó de un reglamento interior el 23 de septiembre de 2004, para luego ampliar su competencia con la creación de “La Casa Michoacán” en Illinois.¹⁰⁴ En este proceso de cambios administrativos y organizativos el papel de los migrantes organizados fue clave, como lo narra el diputado representante de los migrantes Reveriano Orozco:

En 2000 se subió el nivel de la oficina a coordinación, y entonces ya en lugar de dos eran cuatro las personas que te atendían. Una cosa es cuando la gente cumple con un proceso burocrático, y la otra es cuando se tiene un compromiso con la sociedad. Se elevó en el año 2000 a coordinación de atención a migrantes, pero no tenía dinero, ni personal. No sabían cómo hacerle. La coordinación evolucionó gracias a las recomendaciones que le hicimos al gobierno. Yo creo que la coordinación creció por la accesibilidad de Lázaro Cárdenas Batel, que hizo caso a las recomendaciones de los propios migrantes. Porque originalmente estuvo

¹⁰² Con firma del 15 de diciembre de 2001, Luis Mora-Tovar Paz del municipio de Uruapan dirigió un documento denominado “iniciativa popular: proyecto de participación ciudadana” a Lucila Arteaga Garibay, en el que propone la creación de un instrumento legal y la infraestructura que permita la administración de los envíos de dinero de los migrantes, de fondos de inversión de los clubes de Michoacán residentes en el extranjero y la recuperación de la cartera vencida de los deudores del estado. Su propuesta se encuentra dentro del material bibliográfico del IMME, hoy Secretaría del Migrante, y cierra de la siguiente manera: “Necesitamos pues volver nuestra atención hacia nuestros compatriotas michoacanos, atender sus necesidades, lograr su confianza, e invitarlos a participar cabalmente en el desarrollo conjunto de las comunidades a las que pertenecen, aquí en Michoacán, y allá en Alta California... Y en cualquier otro lugar de la unión americana en donde residan nuestros paisanos”. Luis Mora-Tovar, autor único de este documento, se ha desempeñado en los últimos años como responsable del Centro Municipal de Atención a Migrantes de Uruapan, Michoacán.

¹⁰³ Entrevista a Claudio Méndez...

¹⁰⁴ Información de la página electrónica del IMME: <http://www.migrantes.michoacan.gob.mx/> Consultada el 20 de noviembre de 2007.

la licenciada Lucila Arteaga y ya estaba en desenvolvimiento esto; vino Claudio Méndez y él siguió el desenvolvimiento colectivo, de manera natural. La participación de ellos fue crucial. Pero si cada uno de ellos hubiera actuado solo, no hubiera funcionado, ni Lucila, ni Claudio solos, ni solo el Gobernador, porque él lo único que hizo fue decir: “ok, migrantes”. Nosotros tenemos una organización en Las Vegas y Cárdenas Batel me invitó a participar en su campaña. La primera propuesta que yo le hice fue: nosotros constantemente tenemos que estar repatriando cuerpos de Estados Unidos y requerimos el apoyo del gobierno del estado, y entonces ahí se hizo el primer compromiso. Luego dijimos: queremos que nos ayude dándonos mayor participación, con más apertura, que todas las organizaciones de migrantes tengan voz y voto, y entonces [con la COGAMIN] se creó la junta de gobierno, que es el órgano de control de la coordinación, integrada por el gobernador como presidente, representantes de los migrantes, al principio 5, ahorita 7 u 8, y el mismo número de migrantes para funcionarios de secretarías de gobierno de primer nivel. En la junta de gobierno el presidente tiene el voto de calidad y además tiene la opción de nombrar al representante de la oficina. El acuerdo con el gobernador fue que el representante de la oficina tenía que cumplir con un perfil, y este fue que estuviera al frente una persona migrante. Ahora para la Secretaría de los Migrantes estamos haciendo la misma propuesta. Por eso ahora el director del instituto es Jesús Martínez Saldaña, que es migrante. Estuvo Claudio Méndez Fernández que fue migrante. Luego estuvo Lucila Arteaga Garibay que fue migrante. O sea, si hubiera sido en el formato que lo tenían antes, hubiera sido cualquier “bolsón” de los que vienen aquí a la administración pública, y nunca hubiera hecho el compromiso que hicieron todos ellos en su momento.¹⁰⁵

La figura del diputado representante de los migrantes fue de gran trascendencia para la política estatal hacia los michoacanos en Estados Unidos. Luego del proceso electoral que vivió Michoacán el 14 de noviembre de 2004, Jesús Martínez Saldaña se convirtió en diputado electo al Congreso local. Como él mismo lo explica esto ocurrió “gracias a la política incluyente del PRD en Michoacán, quien me asignó el tercer lugar en su lista de diputados plurinominales como representante de la población migrante”, con Reveriano Orozco como candidato suplente.¹⁰⁶ El “doctor”, como era conocido Jesús Martínez Saldaña por funcionarios, periodistas y políticos locales, nació en Santiago Conguripo, Municipio de Angamacutiro de la Unión. De acuerdo con los datos biográficos de su página de internet “pertenece a una familia del campo michoacano con una tradición migratoria que ya cubre cinco generaciones”, ya que “emigró de niño a los Estados Unidos para establecerse en el Condado de Santa Clara, en el Norte de California”. Cuenta con un doctorado en Estudios

¹⁰⁵ Entrevista a Reveriano Orozco, diputado plurinominal del PRD en la 70 legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, enero de 2008, Morelia. A diferencia de Zacatecas, en Michoacán la ley electoral no obliga a los partidos políticos a incluir en sus listas a “representantes de los migrantes”.

¹⁰⁶ <http://www.jesumartinez.org/>

Étnicos por la Universidad de California en Berkeley y ha tenido una intensa actividad académica reflejada en publicaciones académicas, artículos de opinión, conferencias y congresos. Es miembro fundador de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Exterior, integrante del Frente Binacional Michoacano (FREBIMICH), y asesor del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB). Luego de la salida de Claudio Méndez Fernández de la dirección del IMME a mediados de 2007, Jesús Martínez Saldaña, por invitación del gobernador, pidió licencia al congreso para convertirse en el segundo director de esta agencia pública michoacana. Quizá uno de los elementos que favoreció a Martínez Saldaña en la de decisión del gobernador es que conocía al IMME por haber tenido participación en la Junta de Gobierno al menos desde 2002. Como diputado local fue presidente de la Comisión de Asuntos Migratorios, en donde se propuso posicionar el tema de la migración internacional en la agenda legislativa a través de reformas, así como darle impulso y concretar el voto de los michoacanos en el extranjero.

A la salida del “doctor”, Reveriano Orozco tomó la representación de los migrantes en el legislativo michoacano (ver figura 4.3). Fue bien conocido por hablar de frente y ‘sin pelos en la lengua’; por defender a capa y espada la causa de los que viven en el ‘otro lado’ y de sus familias en tribuna y ante la opinión pública. Oriundo del municipio de Tacámbaro y con estudios en economía por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, emigró a Nevada hace más de dos décadas en donde prosperó como empresario ‘remesero’ y se convirtió en un líder activo de la federación de michoacanos en ese estado. Desde 2004, como diputado suplente y activista en México y Estados Unidos, ‘Reve’ solicitó al Congreso local que tomara los resolutivos del Cuarto Foro Binacional del Migrante Michoacano, celebrado en Las Vegas, Nevada, en donde se impulsaba el voto desde el extranjero, la creación de la Secretaría del Migrante, y el establecimiento de centros de atención municipales a los migrantes.¹⁰⁷ Parte de ese carácter de político binacional de Reveriano Orozco y de otros líderes migrantes que incursionan en la política local queda de manifiesto en la siguiente declaración:

En el caso nuestro, de Las Vegas, decimos que tenemos una buena relación con el gobernador actual [Cárdenas Batel], de la misma manera hablamos de la relación que tenemos con el

¹⁰⁷ “Michoacán comienza a otorgar derecho político a los migrantes”, en *La Jornada de Michoacán*, 18 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.jesumartinez.org/ReverianoOrozco.html>

líder demócrata, senador por Nevada, Harry Reid. Para mi es mucho más fácil en ocasiones ver a Harry Reid que tratar de ver al gobernado aquí, porque tenemos gente nuestra trabajando en su oficina. En mucho de lo que hacemos ellos nos acompañan y reconocen nuestra labor en el seno de la comunidad en la que estamos, porque ahí se ven los resultados de lo que hacemos. Por eso las federaciones logran un proceso de posicionamiento político y saben del valor que tiene su influencia y su repercusión tanto en sus lugares de origen como de destino. Las federaciones tienen un carácter más político que los clubes. Por ejemplo la señora de la contraloría ahorita me amenaza y le digo sabes qué, van a venir las federaciones y ellos van a convocar a prensa. Si ahorita vamos y tenemos prensa se llena con gente de las federaciones y se junta más del doble de la gente que había ahorita, además comienzan a hacer preguntas y a cuestionar, sobre las políticas, o sobre lo que sea. Entonces las federaciones llegan ‘descalabrando’ a quien sea. Entonces sí hay un posicionamiento por parte de los migrantes, de tal manera que en ocasiones el gobierno del estado no veía con tanta simpatía nuestras posturas, por eso perdimos la diputación de los migrantes. Esperamos recuperarla en 4 años. Lo último que queríamos es que nos dejaran en la lista plurinominal, pero pues no nos dejaron. Ahora esperamos a la Secretaría de los Migrantes para tratar de seguir con el compromiso. Y van a venir los representantes de los migrantes para platicar con el gobernador recién electo para ver cómo va a quedar la secretaría, para hacer los cambios que se tienen que hacer.¹⁰⁸

Figura 4.3

El diputado representante de los migrantes, Reveriano Orozco (izq.), en la LXX Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (Fotografía, Guillermo Yrizar B.)



La colaboración y el acercamiento que se dieron en Michoacán entre ejecutivo, legislativo, funcionarios estatales y líderes migrantes, permitieron que la agencia pública para la diáspora local experimentara cambios que no habían ocurrido en otros gobiernos estatales. Uno de los más llamativos fue la incorporación de los migrantes con voz y voto a la junta de gobierno (una especie de consejo consultivo) primero de la COGAMIN y luego del IMME, que con el decreto que lo crea en 2006 queda establecido como un organismo público

¹⁰⁸ Reveriano Orozco se refiere a recuperar la diputación de los migrantes en cuatro años, debido a que el gobierno entrante, con el perredista Leonel Godoy al frente, gobernará dos años menos que sus antecesores. Esto fue así con el fin de homologar el calendario electoral, de manera que en lugar de tener un gobernador por seis años, como ocurre en todos los estados mexicanos, Michoacán tendrá cuatro años a Godoy como ejecutivo estatal.

descentralizado de la Administración Pública Estatal. Es importante señalar que este consejo consultivo para los migrantes michoacanos fue previo al del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, pues se estableció un año antes. El paso de instituto a secretaría les limitó ese espacio a los migrantes, pues ahora dejó de ser junta de gobierno y se convirtió en un consejo consultivo, aunque se buscó mediante la negociación política y la presión mediática acordar que la cabeza ejecutiva de la nueva instancia gubernamental quedara a cargo de algún migrante. A diferencia del pasado, ahora es más importante ser migrante que priísta, perredista o panista, como quedo de manifiesto en la siguiente declaración en la prensa local:

Un punto muy importante a tratar con el gobernador electo, es que la Secretaría del Migrante quede en manos de los migrantes. Somos los que conocemos de cerca el fenómeno migratorio, y no sería bueno que un externo llegue a cubrir el puesto del que no tendrá dominio.¹⁰⁹

El cambio más importante en el paso de la COGAMIN a IMME en 2003 fue la consolidación de una estructura más sofisticada en términos de organización y con un presupuesto mayor.¹¹⁰ Con Claudio Méndez al frente de la coordinación se había logrado un presupuesto cercano a los 11 millones de pesos, y ya con Jesús Martínez al frente del instituto el montó total ascendió a los 18 millones. Esto fue posible gracias al cabildero y a la buena comunicación y sintonía que se dio entre el ejecutivo estatal, el congreso local y el director de la agencia, relación que se hizo aún más estrecha cuando se negociaba el sufragio de los michoacanos en el exterior. Claudio Méndez Fernández, como ex titular de la COGAMIN e integrante del equipo de la Casa de Gobierno de Cárdenas Batel, lo explica de la siguiente manera:

El tema del voto de los michoacanos en el extranjero nos permitió tener una mayor interlocución con el congreso estatal, ese fue de alguna manera el detonante en cuanto a encontrar el tema y puntos de interés común por parte del gobierno del estado y el congreso del estado, pero yo creo que siempre ha habido un interés. Sin embargo, también creo que actualmente hace falta legislar sobre muchos temas, porque muchas de las iniciativas han sido por derecho constitucional que ha ejercido el gobernador constitucional del estado, pero desgraciadamente este tipo de derechos se pueden ejercer de manera discrecional, el titular del gobierno estatal ha estado activo. Sin embargo creo que si hay mayor participación por

¹⁰⁹ Reveriano Orozco para el periódico *La Voz*, 19 de noviembre de 2007, 16G

¹¹⁰ En el siguiente capítulo abordaremos con mayor detalle los cambios que hubo con el paso a IMME, especialmente en su funcionamiento.

parte del congreso estatal se pueden generar reformas constitucionales, estatales, para legislar en materia del fenómeno migratorio.¹¹¹

A raíz del papel activo del ejecutivo local citado anteriormente, el tema de las políticas hacia los migrantes michoacanos se convirtió en un sello de la administración de Cárdenas Batel

2.1 Sobre el voto extraterritorial michoacano y los partidos políticos

La apertura política de Michoacán al tema del voto extraterritorial tuvo resultados que fueron duramente criticados en la opinión pública y por los partidos políticos distintos al del gobernador. Si bien es cierto que el alcanzar la reforma electoral es en sí un avance democrático, la participación fue muy baja en relación al objetivo previsto. “Nuestra meta fue superar los 2 mil 600 votos que llegaron de los michoacanos para elegir al presidente de la República el año pasado y, lamentablemente, no lo superamos”, declaró luego de la jornada electoral Fernando Santos Madrigal, titular de la Unidad del voto de los michoacanos en el extranjero.¹¹² En realidad el número de votos emitidos por los michoacanos en la elección presidencial fue de 3,368 (Calderón Chelius 2007:206). Políticos locales declararon a la prensa, antes de la jornada electoral, que de un universo de 2.5 millones de migrantes michoacanos en Estados Unidos se habían planteado como meta recibir al menos 400 mil votos.¹¹³ Finalmente se recibieron 349 votos del exterior para candidato a gobernador procedentes de 8 diferentes países, aunque casi todos (95%) venían de Estados Unidos (ver cuadro 4.7). De los votos provenientes de territorio estadounidense, casi el 70% fueron emitidos por michoacanos en California, seguidos por los de Illinois (13%), Texas (5.4%) y Nevada (3%). Luego de más de tres años de cabildeo y análisis entre las fuerzas políticas locales, el presupuesto destinado al proceso electoral fue 16.5 millones de pesos de acuerdo al decreto número 131 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 11 de febrero de 2007 (ver cuadro 4.8).

¿Qué sucede con los partidos políticos y su postura hacia el tema de los migrantes? Luego de una revisión de las estructuras de los tres principales partidos políticos en Michoacán se

¹¹¹ Entrevista a Claudio Méndez...

Nota: Jesús Martínez Saldaña fue una pieza clave en la consecución del voto de los michoacanos en el exterior por ser alguien que conocía de cerca el sentir político de los migrantes y la historia alrededor del tema, al menos así lo deja claro en el prólogo del libro *Los Mexicanos y el voto sin fronteras* de Raúl Ross Pineda (1998).

¹¹² Cambio de Michoacán, 12 de noviembre de 2006.

¹¹³ La Voz de Michoacán, 11 de noviembre de 2006.

Cuadro 4.7
Resultados electorales para gobernador
a partir del voto de los michoacanos en el extranjero (2007)

Votos	Candidato	Partido	País de procedencia y número de votos	
167	Leonel Godoy	PRD*	EEUU	330
139	Salvador López Orduño	PAN	España	7
24	Jesús Reyna García	PRI	Canadá	6
15	Alejandro Méndez López	PVEM	Alemania	2
2	No registrado		Bélgica	1
2	Nulo		Chipre	1
			Francia	1
			Perú	1
349		---Votos totales---		349

Procedencia estatal del voto de los migrantes en Estados Unidos

California	226	Alaska	2
Illinois	44	Minnesota	2
Texas	18	Oregon	2
Nevada	10	Alabama	1
Washington	9	Carolina del Norte	1
Georgia	5	Florida	1
Nebraska	4	Michigan	1
Iowa	3	Ohio	1

* El PRD fue en coalición con el PT, Convergencia y Alternativa, y el PAN fue en coalición con Nueva Alianza.

Fuente: Instituto Electoral de Michoacán, 2007

detectó que dos de los tres comités estatales tienen en sus estructuras orgánicas a un encargado del tema migratorio.¹¹⁴ El Comité Ejecutivo Estatal del PRD en Michoacán está integrado por poco más de una docena de secretarías, una de ellas denominada Secretaría del Migrante y Asuntos Agropecuarios con dos funciones a su cargo: la promoción del voto migrante y la defensa de sus derechos humanos; así como la organización social y política de grupos agrarios. De acuerdo con la reglamentación de dicho partido las secretarías tienen como función integrar comisiones de trabajo que “funcionarán de manera colegiada,

¹¹⁴ En la revisión sobre la actividad política del PAN en Michoacán se identificó que en la postura hacia el tema migratorio se siguen las líneas planteadas por la cúpula del partido a nivel nacional. En entrevista Benigno Quezada Naranjo, diputado local panista e integrante de la Comisión de Asuntos Migratorios, aseguró que su partido ha tenido una posición muy clara de apertura hacia las demandas de los migrantes desde una Asamblea Nacional realizada en Boca del Río en septiembre de 2001, especialmente frente al tema del voto de los mexicanos y michoacanos en el extranjero. De modo que no se identificó en la estructura orgánica panista a nivel estatal un área para migrantes internacionales.

Cuadro 4.8
Síntesis cronológica del voto de los Michoacanos en el Extranjero, 2003-2007

- 1) El Gobernador Cárdenas Batel presenta la iniciativa del voto de los michoacanos en el extranjero en julio de 2003.
- 2) La iniciativa es turnada a las Comisiones de Asuntos Migratorios (CAM), Gobernación y Puntos Constitucionales.
- 3) La pasada legislatura no (LXIX) logra acuerdos al respecto.
- 4) Una objeción que se presenta en ese contexto es que no hay experiencia nacional.
- 5) Migrantes michoacanos han exigido de manera consistente y persistente la aprobación de la reforma.

Proceso en la LXX Legislatura

- 1) Al iniciar la LXX Legislatura en enero 2005 retomamos el asunto, ninguna fracción parlamentaria se opone al tema. El asunto se retoma por parte del Dip. Jesús Martínez Saldaña, Presidente de la CAM.
- 2) Se expresa la voluntad de sacar la reforma por unanimidad.
- 3) En la CAM se acuerda esperar a ver el desenlace del asunto a nivel nacional y, también, a esperar la propuesta de reforma integral por parte del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) solicitada por el Congreso.
- 4) Se inicia el proceso de seguimiento y análisis de la reforma a nivel nacional, la discusión en el Congreso de la Unión, el funcionamiento de la reforma, las labores del IFE, y las expresiones y señalamientos de parte de migrantes y especialistas.
- 5) Se realizan conferencias al respecto en Michoacán y Estados Unidos.
- 6) Se presenta a la CAM el proyecto de dictamen en diciembre de 2005.
- 7) Desde enero 2005 el proyecto de dictamen se somete a consulta con autoridades electorales, especialistas en la materia, se realizan reuniones en EU y Michoacán.
- 8) Al concluir la elección del 2006 y al recibir la propuesta de reforma integral del IEM se hacen ajustes al proyecto de dictamen y se inicia una nueva ronda de consultas.
- 9) Se propone retomar las bondades de la iniciativa del Gobernador, de la propuesta del IEM, de la experiencia nacional, así como el corregir errores y aprobar una reforma viable, confiable, y financiable.
- 10) La reforma debe de reflejar la importancia que tiene la migración para nuestro estado y contribuir a crear una democracia incluyente.
- 11) La reforma que se propone no contempla cambios a la Constitución del Estado, solo al Código Electoral.
- 12) Todo el mes de enero 2007 se realizaron reuniones de Comisiones Unidas para perfeccionar el dictamen.
- 13) El 10 de febrero de 2007 el H. Congreso de Michoacán aprobó un paquete de reformas electorales que incluye la extensión del derecho al voto a los michoacanos radicados en el extranjero. Conforme a la reforma, los migrantes michoacanos radicados en los Estados Unidos y otros países podrán votar para gobernador, emitiendo su voto por correo postal.
- 14) La reforma fue publicada al siguiente día en el Periódico Oficial, por lo que entra en vigor para el proceso electoral que culminará con la elección estatal el 11 de Noviembre.
- 15) El 12 de marzo, se entrega por parte del IEM el estudio que sustenta la viabilidad de implementar el voto de los michoacanos en el extranjero en las elecciones de 2007.
- 16) Al aprobarse la reforma, Michoacán se convirtió en el primer y único estado de la República Mexicana que reconoce el derecho al sufragio de sus ciudadanos migrantes.

Elaborado por: licenciado José María Estrada, asesor parlamentario de la LXX legislatura e Integrante de la Comisión de especialistas para el Proyecto del Voto de los Michoacanos en el Extranjero. Enero de 2008.

elaborarán planes de trabajo con metas y cronogramas que ajustarán en función del presupuesto con que cuente”.¹¹⁵ En cambio, el Comité Directivo Estatal Michoacán del PRI tiene una Coordinación de Asuntos Migratorios, de un total de ocho, al parecer en una parte más baja del organigrama en comparación a su similar del PRD. En el informe de actividades 2006 del PRI apreciamos que dicha coordinación no existía, pues en su lugar estaba una

¹¹⁵ Comité Ejecutivo Estatal del PRD en Michoacán , <http://www.prdmichoacan.org/secretarias.htm>

Coordinación de Asuntos Internacionales, a la que le fueron canalizadas “tres gestiones de compañeros migrantes”.¹¹⁶

A partir de que el gobernador se mostró activo frente al tema y luego de la apertura que se hizo en las listas plurinominales que permitieron la llegada de Martínez Saldaña y de Orozco al legislativo local, el PRD de Michoacán se convirtió en el partido más activo hacia los migrantes michoacanos. Un ex reportero de un periódico local relata a manera de ejemplo la “politización” del tema migratorio a nivel municipal:

El G7 de Michoacán era el de los siete municipios más jodidos del estado, a los que el gobierno del estado decidió darles una partida adicional para fomentar el desarrollo rural, para transporte y caminos, por ejemplo. En el trienio pasado las alcaldías del G7 eran del PRD, con excepción de Churumuco (PRI), y todas se agarraron de la marginación y la migración para pedir recursos. Comenzó siendo un G8, pues se incluía Cuarcuaro, aunque al final se salió porque dejó de estar tan mal. Entonces el grupo de los siete municipios de muy alta marginación y alta migración estuvo conformado por Aquila, Churumuco, Nocupétaro, Tiquicheo, Tumbiscatío, Tzitzio y Susupuato. Tzitzio es el municipio más pobre del estado, ahí tienes tres opciones: puedes vender comida y abarrotes, ser empleado de la presidencia o trabajar en el campo. Tiquicheo es el menos pobre de los siete, pero quizá sea porque ahí cada vez se queda más solo. El presidente de Churumuco fue muy activo en el tema de la migración, organizando eventos, e incluso en el 2004 se supo que cuando le negaron la visa para ir a una reunión con organizaciones migrantes se metió en la cajuela de un carro para cruzar a Estados Unidos, pero tengo entendido que lo agarró la patrulla fronteriza.¹¹⁷

A raíz de este incidente el “edil mojado” de Churumuco declaró: "No quiero que otros Presidentes se avienten la odisea de querer pasar sin una visa, por ello, ahora hago la petición para que Gobierno del Estado ponga atención y que a los Presidentes de municipios de muy alta marginación se nos apoye en gestionar esas visas". A continuación se expone la noticia completa publicada por el periódico *Mural* del Grupo Reforma en marzo de 2004:

“Va Alcalde de 'mojado' a EU”

Michoacán (18 marzo 2004).- Encajuelado en un automóvil, un Presidente Municipal de Michoacán intentó pasar de ilegal a los Estados Unidos para estar en una reunión de trabajo con organizaciones migrantes. La gira se realizaría en Chicago, con motivo del Foro Binacional del Migrante, celebrado en abril del 2002.

Hoy, a dos años, Nemesio Sosa Rosas, Alcalde de Churumuco, revela la experiencia que vivió luego de que en la Ciudad de México le negaron la visa en tres intentos.

"Me vi en la necesidad de aventármela como 'mojado'", dice este comerciante priísta, quien llegó al poder después de dos fracasos electorales, uno en 1995 y otro en 1998.

¹¹⁶Comité Directivo Estatal Michoacán del PRI, <http://www.primich.org.mx/> Desafortunadamente no pude saber más sobre las actividades y el papel de estas instancias partidistas debido a que los encargados correspondientes no pudieron proporcionar una cita que les solicité en febrero de 2008.

¹¹⁷ Entrevista a Omar Rodríguez Hernández, enero de 2008, Morelia.

Desde Churumuco, el Edil contactó a un amigo que tiene en Estados Unidos para ver la posibilidad de cruzar la frontera.

No recuerda el día exacto, pero llegó a Tijuana. Ahí ya lo esperaba un "pollero" que su amigo había contratado para que lo pasara hasta Illinois.

Según el Alcalde, cruzaría a los Estados Unidos con una identificación falsa, pero el "pollero" no encontró ninguna que tuviera una foto parecida al rostro del político: cara ancha, tez morena y lacio. "Desgraciadamente no me parecía con nadie, eso me lo dijeron ya cuando estaba en el hotel, un hotel de paso", recuerda él mismo.

Y luego agrega: "Como no me parecí a nadie, la única opción que me dieron fue la cajuela (de un automóvil), junto con otros tres, o sea, íbamos cuatro gentes dentro de la cajuela.

"Así estuvimos cerca de dos horas, desde que salimos del hotel donde estábamos concentrados, hasta que haces fila (para pasar a Estados Unidos). Desgraciadamente me atoraron en el paso; las dos veces que intenté me echaron para atrás".

El pollero que Sosa contrató por medio de su amigo les cobró mil 500 dólares, equivalentes a 15 mil pesos.

"Fue una experiencia cruda", revela ahora, "cuando llegué al hotel esperaba otro recibimiento, pero me encontré con 40 ó 50 personas en un cuartito, unos parados y otros sentados. Nunca pensé vivir esas cosas, pero las viví".

El relato salió a la luz pública, tras una reunión en la que funcionarios estatales invitaron a los Alcaldes de zonas de alta marginación, a un encuentro con migrantes que se desarrollará próximamente en Las Vegas, Nevada.

El Edil de Churumuco pidió que primero les ayudaran a conseguir visa para evitar vivir otra experiencia similar.

"No quiero que otros Presidentes se avienten la odisea de querer pasar sin una visa, por ello, ahora hago la petición para que Gobierno del Estado ponga atención y que a los Presidentes de municipios de muy alta marginación se nos apoye en gestionar esas visas", explicó.

Según el Alcalde, en Churumuco el 40 por ciento de la población ya emigró a los Estados Unidos debido a la falta de empleo y a la pobreza.

"Yo no tengo una sola ambulancia en mi pueblo; no tenemos camión recolector de basura, usamos (para eso) una camioneta.

"La situación es alarmante, nuestra gente ya no hace otra cosa más que irse por la gran necesidad del trabajo. La pesca, que era nuestra principal actividad, se está extinguiendo", expuso el Edil "mojado".

Los partidos políticos en Michoacán están conscientes de la importancia de incluir en sus agendas el tema de sus oriundos en Estados Unidos. Prueba de ello es la aprobación del voto desde el exterior en 2007 así como la participación de políticos a nivel municipal y estatal en foros nacionales y binacionales relacionados con la migración internacional. Esto ha sido posible en parte gracias a que los líderes de organizaciones migrantes, y quizá sus familiares, han estado participando directamente en la política michoacana y de sus municipios, situación que en otros estados no se ha presentado con tanta intensidad, como se verá a continuación en el caso potosino.

3. San Luis Potosí: construcción de la ley-agencia para migrantes internacionales

El papel de los potosinos residentes en Estados Unidos fue determinante en la creación de un área de gobierno para los migrantes a nivel estatal. El primer encargado de vincular a los

migrantes potosinos con el gobierno del estado de San Luis Potosí que identificamos en años recientes fue Gilberto Estrada, quien como escultor ha estado relacionado con la vida cultural del la capital del estado. Su papel fue más bien el de ser asesor del gobernador en asuntos internacionales, no propiamente el de dirigir una agencia u oficina para migrantes. Esto ocurre en la administración del gobernador priísta Horacio Sánchez Unzueta (1993-1997) y se transforma con la llegada de Fernando Silva Nieto (1997-2003), también del PRI, quien fue cuestionado por un grupo de migrantes al soslayar el tema durante la conformación de su equipo de trabajo. De acuerdo con Víctor Torres Guerra, director del Instituto Estatal de Atención a Migrantes del Estado (INAMES), sucedió lo siguiente:

Al principio básicamente eran Gilberto y una secretaria, era algo muy pequeño. La idea era que se viera la relación con los potosinos radicados en Estados Unidos. Uno de los logros que tuvieron fue tener por primera vez una persona en la estructura de gobierno con la encomienda de ver qué pasaba con los migrantes potosinos. La administración siguiente, la de Fernando Silva Nieto, desaparece la responsabilidad. Según tengo entendido, un grupo de paisanos vinieron a entrevistarse con él para decirle que eso no podía ser, no podían desaparecer ese cargo. Entonces Silva Nieto por medio de un acuerdo administrativo crea una dirección de área en la Secretaría General de Gobierno llamada Enlace Internacional. Para esto, el puesto en tiempos de Horacio era ese, se decía: enlace internacional de gobierno es fulano de tal. Después a Silva Nieto le toca generar la dirección de área para los migrantes y así lo llaman, enlace internacional, y dejan ahí al ingeniero Mauro Ruiz Saldierna. Uno de los grandes logros de esto fue que quedará plasmado ya en la estructura orgánica la dirección de área, y el otro logro fue generar fue una línea 800 para que de Estados Unidos pudieran llamar sin costo nuestros paisanos.¹¹⁸

Pero, ¿quiénes eran estos de paisanos que cuestionaron al gobernador la decisión de desaparecer el área y cuándo plantearon la demanda? Fueron migrantes potosinos radicados en California, Illinois y Texas los que solicitaron al gobierno estatal el tener un funcionario al cual se pudieran acercar; en específico identificamos a Saúl Téllez (residente en Los Ángeles), Florencio (Frank) de Ávila Morales (residente en Chicago) y otros interesados que residían en Texas; esto ocurrió en 1997, justo al inicio del gobierno de Silva Nieto.¹¹⁹

¹¹⁸ Entrevista a Víctor Torres Guerra, director del INAMES, enero de 2008, San Luis Potosí.

¹¹⁹ Comunicación personal con Víctor Torres Guerra, mayo de 2008. Florencio de Ávila fue entrevistado por Ramón Alejandro Montoya (1997:35-39) y lo introduce de la siguiente manera: “Nacido el 11 de septiembre de 1951 en Cerritos, San Luis Potosí, este potosino es un buen ejemplo para observar cómo se ha cumplido el sueño americano en un emigrante. Dueño de su propio destino, orgullosamente imprimió su apellido en las placas de un BMW”. Frank de Ávila es el migrante potosino más reconocido en la esfera política estatal en parte por haber estado al frente de la Asociación de Clubes Potosinos de Illinois (ACOPIL).

Además de la demanda que los líderes migrantes potosinos hicieron al ejecutivo estatal, Fernando Alanís Enciso (2008: 9) considera que el incremento de la emigración en los noventa, y la problemática que se desprende de este hecho, hizo que el gobierno del estado pusiera atención en el tema. De acuerdo con este autor, la oficina de Enlace Internacional establecida en 1997 se encargó de algunos de “los problemas más urgentes” de la comunidad migrante potosina, es decir, “traslado de cadáveres, búsqueda de paisanos, abusos de autoridades federales y locales, contrataciones temporales, protección y coordinación de acciones conjuntas con grupos de paisanos en Estados Unidos”.

Es posible que ‘la recomendación’ de la SRE para establecer dirección de atención a las comunidades migrantes a inicios de la década de los noventa no haya hecho eco en San Luis Potosí debido a que el problema parecía ser menor, el tema no llamaba tanto la atención de la opinión pública local y/o a que no existía un acercamiento entre las organizaciones de potosinos y gobierno estatal. Quizá simplemente no había un interés de ninguna de las partes a pesar de que los problemas de los migrantes estaban ahí.

David A. Badillo (2001) en un trabajo histórico sobre migración y religión de los potosinos en Chicago ofrece algunas luces sobre las asociaciones cívicas potosinas. Así, este autor sitúa al Club San Luis en Chicago en 1971 como una organización que recolectaba fondos para “apoyar pequeños núcleos poblacionales como ranchos, pueblos y municipios en sus lugares de origen, así como para comprar materiales que permitirán distribuir agua potable a las áreas menos desarrolladas del estado” (Badillo 2001: 428). En años más recientes, Badillo afirma que la Asociación de Clubes y Organizaciones Potosinas de Illinois (ACOPIL) ha coordinado y llevado a cabo “diversas actividades caritativas en beneficio de los potosinos a ambos lados de la frontera, y desde 1999 ha organizado celebraciones anuales que reflejen la herencia y el orgullo potosino” (Badillo 2001: 428). El autor sostiene que a diferencia de las primeras organizaciones de migrantes la ACOPIL ha logrado financiar diversos proyectos caritativos en escuelas e iglesias, por ejemplo.

También Gustavo Cano (2004) identifica a la ACOPIL como una de las “más importantes federaciones estatales en Chicago”. A la par de este ‘paraguas organizativo’ de migrantes

potosinos cita a las siguientes federaciones: Durango Unido en Chicago, Casa Guanajuato en Chicago, Federación de Guerrerenses en Chicago, Federación de Clubes Jaliscienses del Medio Oeste, Federación de Clubes Michoacanos en Illinois (FEDECMI), Federación de Oaxaqueños del Medio Oeste, Federación de Clubes Unidos Zacatecanos en Illinois, Federación Chihuahuense en Illinois, e Hidalguenses Unidos de Illinois (Cano 2004: 37). Inclusive al entrevistar a Frank de Ávila, como ex presidente de ACOPIIL, y cabeza de la Coordinación de Organizaciones Mexicanas del Medio Oeste en 2002, Badillo da cuenta de la dificultad organizativa de las federaciones de migrantes, quienes en sus comités pueden ver muy activos a únicamente una pequeña parte de sus miembros (Cano 2004: 38)

Un antecedente organizativo importante en la organización de los potosinos en Chicago fue el Comité Patriótico Mexicano establecido entre 1960 y 1970. Este fue fundado por los primeros mexicanos que llegaron a *South Chicago* e hizo las funciones de espacio de encuentro para los potosinos en aquella ciudad según lo narra para Montoya (1997: 29-39) la presidenta vitalicia de dicha agrupación, Emma Perrusquía, oriunda del municipio de Cerritos, San Luis Potosí: “En muchas asambleas llegamos a tener hasta trescientas personas de todas partes, pero la mayoría eran potosinos. Pero la gente esta más unida, a pesar de las diferencias”. Tal parece que este antecedente organizativo da cuenta de que en un principio las asociaciones de migrantes se integran más por un principio de identidad nacional que regional, aunque este último no desaparecía del todo.

Al igual que en el caso de Zacatecas y Michoacán los migrantes potosinos en Estados Unidos han estado “movilizados” desde antes de que sus respectivos gobiernos estatales “se movilizaran” y pusieran sus ojos en ellos, en la problemática migratoria o en sus remesas. Por Goldring (2002) y Alarcón (2004) sabemos que en el caso de Zacatecas el gobierno “institucionalizó” la relación con los migrantes años después de que ya estaban llevando a cabo actividades de beneficio social, situación que también pudo haber ocurrido con la Federación de Clubes Jaliscienses y con las Casas Guanajuato. Sin embargo, a diferencia de estos estados, no conocemos la historia de los clubes de oriundos de San Luis Potosí en estados como Texas o California, que quizá como en el caso de los michoacanos en Los Ángeles han preferido “mantener una actitud independiente con respecto al consulado

mexicano” (Alarcón, 2004:170). Por Montoya (1997:25-28) y Ruiz Saldierna (2008:220-222) sabemos que el Consulado General de México en Chicago ha sido una pieza clave en la relación que autoridades federales y estatales han establecido con los potosinos.

Volviendo a la reconstrucción de la formación de la agencia potosina, Mauro Ruiz Saldierna fue el primer funcionario de gobierno estatal potosino en ocupar la Dirección de Enlace Internacional, ya no como asesor, sino como director, así como en demostrar una actividad casi exclusiva de vinculación y atención a los migrantes. Oriundo del municipio de Cerritos, se describe como un migrante “egresado de la comunidad potosina residente en Chicago” (Ruiz Saldierna 2008: 214).¹²⁰ Cuenta que luego de conocer de cerca el caso de la repatriación del cuerpo de un joven que se había ido a Estados Unidos a comprarle una estufa de gas a su mamá, porque no le gustaba que usara una de leña, se decidió a hacer algo: “esa muerte me dolió mucho porque era gente de mi pueblo”.¹²¹ El gobernador Fernando Silva Nieto, antes de su toma de protesta, llamó vía telefónica a Mauro, que se encontraba en Chicago, para integrarlo a su equipo de trabajo.

Mauro Ruiz Saldierna, nacido en el municipio ‘ferrocarrilero’ de Cárdenas, San Luis Potosí, se define como un migrante que hace más de veinte años cruzó la frontera política entre México y Estados Unidos. Además de egresar de la facultad de agronomía de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí tiene estudios en Chicago por la *Waller High School* y por el *Loop College* de la Universidad de Illinois. En su *currículum vitae* define su experiencia profesional en cuatro ámbitos: social, laboral, comercial y en asuntos migratorios. Dos años antes de que accediera al cargo público en la entidad potosina Mauro se había estado desempeñando como gerente en una compañía de servicios de limpieza y tenía un negocio de artesanías. Cuando terminó su periodo en la administración estatal conformó una empresa de asesoría a migrantes denominada “Paisamigo internacional”, en la que se ofrecía información sobre recuperación de impuestos, apoyo legal, localización de personas, comercialización de tarjetas telefónicas y orientación en la exportación de

¹²⁰ Buen parte de la información que sigue fue retomada, y se encuentra disponible con mayores detalles, en *Las Memorias de un Migrante* de Ruiz Saldierna (2008). De ninguna manera pretendo apropiarme de las historias ahí expresada por el autor, al contrario, recomiendo ampliamente que se consulte dicho documento, que de paso aprovecho para agradecer a Fernando Alanís Enciso el que me lo haya proporcionado.

¹²¹ Entrevista a Mauro Ruiz Saldierna, ciudad de San Luis Potosí, febrero de 2008.

productos a los Estados Unidos. Este negocio fue documentado por Zepeda y Nava (2006: 48) en su tesis de maestría sobre las políticas migratorias en San Luis Potosí, y lo ubicaron en las inmediaciones del INAMES como un espacio de atención a migrantes no sólo potosinos, sino de otras partes del país y de Centroamérica. Mauro Ruiz Saldierna también ha sido director editorial del periódico ‘en línea’ “Plano migrante”, definido por él mismo como un medio de comunicación para la promoción y comercialización de productos potosinos en el mercado de “migrantes potosinos en Estados Unidos”.

El 7 de abril de 2008 Mauro Ruiz ganó una mención honorífica en el segundo concurso “Historias de migrantes” organizado por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.¹²² La historia que le hizo acreedor a este reconocimiento proviene de un paisano suyo. En un correo electrónico con fecha del 8 de abril Mauro expresaba su sentir de la siguiente manera:

Efectivamente, el día de ayer recibí una llamada no se si del IME o de CONAPO, ya que la recibió uno de mis hijos, en donde avisaban de haber obtenido la primera mención honorífica del grupo "A", que tengo entendido que es algo así como el segundo lugar. Pero en sí lo del lugar no importa, lo que me da satisfacción es que haya sido reconocida la historia de un niño migrante potosino, que vivió toda una serie de experiencias como las viven tantos mexicanos, y que actualmente ese niño sea el primer juez de la Corte Federal de los Estados Unidos de origen indocumentado.¹²³

Manuel Barbosa Cedillo es juez federal del distrito de tribunales del norte de Illinois y es nieto directo de Saturnino Cedillo, gobernador de San Luis Potosí de 1927 a 1931 y activo personaje del México revolucionario que fuera asesinado a manos del ejército por órdenes directas del Presidente Lázaro Cárdenas del Río.¹²⁴ En diciembre de 2007 el juez Barbosa fue invitado al ayuntamiento de San Luis Potosí a charlar con el alcalde panista Jorge Lozano Armengol (2007-2009), gracias a que Mauro Ruiz ha sido nombrado responsable de la Coordinación Municipal de Atención a Migrantes. En ese encuentro, Barbosa Cedillo aprovecharía para referirse a sus compatriotas y para hacer un reconocimiento a la labor del gobierno local: “Ellos aman su tierra y quieren regresar, por eso, es bueno que sepan que

¹²² La historia completa escrita por Saldierna se encuentra disponible en el sitio electrónico del Fondo de Población de Naciones Unidas en México:

http://www.unfpa.org.mx/Noticias/HistMig/HdM_CatA_MH_PACHUCO.pdf

¹²³ Mauro Ruiz Saldierna, comunicación vía correo electrónico, abril de 2008.

¹²⁴ Más información sobre este personaje de la historia mexicana, apodado por Dudley Ankersen como ‘El caudillo agrarista’ (*Agrarian Warlord* en el título original de su libro), se encuentra disponible en Falcón (1984), Martínez Assad (1990), y en Monroy y Calvillo (1997: 267-275).

cuentan con autoridades que los hagan sentir que realmente están en su casa y que tienen el apoyo en cualquier problema que se les pueda presentar”.¹²⁵

Volviendo a su labor en la administración estatal, Mauro Ruiz Saldierna (2008: 215) explica que el interés del gobernador Fernando Silva Nieto por los migrantes se debió al menos a cuatro motivos. El primero fue porque efectivamente Frank de Ávila y su esposa, “en representación de los potosinos en Chicago”, se había acercado a Silva Nieto porque estaba muy interesado en trabajar con él. Un segundo motivo, de carácter coyuntural, fue que el gobernador electo necesitaba su apoyo para el seguimiento de un sentenciado a muerte, y ante el cambio de cuadros en la administración pública no se sabía bien a bien quién estaba a cargo del tema de los migrantes ni cómo se llevaban las cosas.¹²⁶ La tercera razón fue porque familiares cercanos a Fernando Silva, su padre y su hermano mayor, habían tenido experiencia migratoria; el primero había trabajado temporalmente en Chicago y el segundo había muerto en el cruce (Ruiz Saldierna 2008: 216). Finalmente un último motivo fue el temor a una deportación masiva de mexicanos en Estados Unidos en 1997, situación que según Ruiz Saldierna motivó a que el todavía candidato a gobernador le solicitara la elaboración de un diagnóstico del impacto que dicha medida tendría en el estado.

La llegada del oriundo del municipio de Cárdenas a la administración pública fue en un principio como la de asesor. El 1 de abril de 1999 Mauro Ruiz es nombrado Director General de Enlace Internacional (DGEI). En el proceso de formación y evolución de la agencia el nuevo director de área se apoyó como miembro activo, y fundador, en la CONOFAM, siendo electo secretario técnico del primer comité ejecutivo nacional. Ahí conoce a los encargados de las oficinas de atención a migrantes de otros estados, con gobiernos priístas y perredistas, y fundadores de la CONOFAM, como lo son: Armando Esparza de Zacatecas, Teodoro Gálvez de Michoacán, Lolita Parkinson de Hidalgo, Mario Riestra de Puebla, entre otros.

¹²⁵ Comunicado de prensa del Ayuntamiento 2007-2009 de San Luis Potosí. Disponible en: http://www.sanluis.gob.mx/ver_noticia.cfm?id=1945

¹²⁶ “El nombre del sentenciado a muerte es Tomás Verano Cruz, originario del municipio de Tamuín; los padres de Tomás habían pedido a Silva Nieto en su campaña que los ayudara, ya que Gilberto Estrada no había hecho nada”, comunicación vía correo electrónico con Mauro Ruiz Saldierna, junio de 2008. En marzo de 2008, ya con el gobernador panista Marcelo de los Santos, la madre de Tomás Verano Cruz solicitó nuevamente la intervención del gobierno del estado en el caso del sentenciado a muerte, quien ya ha cumplido 17 años en una prisión en el estado de California y que en este mismo 2008 podría ser ejecutado. http://www.regionvalles.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1348&Itemid=3

El primer paso llevado a cabo por Ruiz Saldierna antes de que se formalizara la DGEI fue realizar un diagnóstico sobre la migración internacional potosina y realizar un primer acercamiento con los primeros líderes. El asesor del gobernador se encontró entonces con Frank de Ávila, Carlos Amaya, José Luis López (del municipio de Tierra Nueva) y Ezequiel Banda Sifuentes (consejero del IME y ‘navista’ activo en los ochenta).¹²⁷ Los dos últimos replicaron la visita del funcionario con “una andanada de reproches y críticas a las administraciones priístas”, así como la falta de atención y desprecio por parte del gobierno, por verlos como “ciudadanos de segunda” (Ruiz Saldierna 2008: 217). Se quejaban particularmente del trato que habían recibido del anterior encargado del área de enlace internacional.

Según Mauro Ruiz, el doctor Salvador Nava Martínez, figura política que desde la década de los sesenta se opuso a gobiernos estatales y locales en San Luis Potosí durante el régimen de partido hegemónico en México, realizó un par de visitas a Chicago, a principios de los ochenta, en donde trabó amistad con figuras como el Juez Manuel Barbosa Cedillo, Carlos Amaya y Ezequiel Banda Sifuentes.¹²⁸ Estos dos últimos, afirma Ruiz Saldierna, salieron del país por ser perseguidos políticos en la entidad, y fueron fundadores en Chicago de una organización de apoyo al Frente Cívico Potosino. Ellos presentaron ante Salvador Nava al Juez Barbosa, quien en ese entonces se encontraba a cargo del Comité Guadalupe de Festejos Patrios en Elgin, Illinois, al noroeste de Chicago.¹²⁹

Entre las primeras actividades más sobresalientes de la DGEI se encuentran los eventos culturales y de acercamiento a los potosinos en Estados Unidos denominados “Semanas Potosina”. Ya en 1997 Ruiz Saldierna relata que había asistido a una cena-baile de la comunidad potosina en Chicago donde por primera vez experimentó de manera masiva “el resentimiento al gobierno”. La Primera Semana Potosina en Chicago se celebró en 1999. Por sugerencia del director de la DGEI, el gobernador le destinó al Instituto de Cultura y Arte de

¹²⁷ Sobre la situación político-electoral potosina de la década de los ochenta véase *El Frente Cívico Potosino y el movimiento navista en San Luis Potosí (1981-1986)* de Víctor Manuel Reynoso Angulo (s/f), tesis de maestría, FLACSO-México.

¹²⁸ Sobre los inicios del sistema político mexicano de partido hegemónico véase Cosío Villegas (1972).

¹²⁹ Mauro Ruiz Saldierna, comunicación vía correo electrónico, 16 de junio de 2008.

México en Chicago un apoyo de \$ 10,000 dólares que serviría para solventar parte de los gastos del evento.¹³⁰ Este evento consiste en que el gobierno estatal se acerque a los potosinos radicados en dicha región con la idea de promover la identidad y “el orgullo” estatal entre los asistentes. En uno de estos eventos se contó con las participaciones del gobernador Silva Nieto y de Luis Morales Reyes, arzobispo de San Luis Potosí y presidente del episcopado mexicano (ver figura 4.4), y oriundo del mismo municipio que el “Edil mojado”, de Churumuco, Michoacán.

Figura 4.4
Fernando Silva Nieto, gobernador de San Luis Potosí (1997-2003), y Luis Morales Reyes, arzobispo de la arquidiócesis en el mismo estado, durante la celebración de la Semana Potosina en Chicago.
(Mauro Ruiz Saldierna, archivo personal).



El dinero recibido por el Instituto de Cultura y Arte de México en Chicago fue un incentivo para que un potosino residente en aquella ciudad criticara y cuestionara a las autoridades estatales y a los propios líderes migrantes, especialmente a los de la ACOPII. Esta situación persiste hasta la fecha mediante la publicación en páginas de internet y la difusión masiva de correos electrónicos en los que se critica la labor del gobierno estatal y de sus titulares.

Una de las primeras acciones que vale la pena rescatar de la DGEI fue el traer a una delegación sanitaria de Estados Unidos a un municipio del altiplano potosino. En 1998

¹³⁰ Mauro Ruiz Saldierna, mayo de 2008, comunicación vía correo electrónico.

personal del Hospital Noruego-Americano se puso en contacto con Mauro Ruiz Saldierna para atender personas con problemas en la vista. El resultado fue que la población de Matehuala se beneficiara con más de 1,200 consultas y un elevado número de cirugías para remover una enfermedad del ojo que conduce a la ceguera y se conoce como catarata.

Gracias al testimonio de Ruiz Saldierna (2008) al frente de la DGEI identificamos cuatro grandes acciones y/o aportaciones que dicha agencia llevo a cabo. La primera fue el poner en marcha un programa de observadores voluntarios de los abusos que los migrantes de retorno experimentaban en las carreteras mexicanas cuando iban en tránsito a sus lugares de origen. Esto ocurrió en el marco del Programa Paisano, dado que el director de la DGEI sufrió y documentó las extorsiones que los migrantes experimentaban por parte de diferentes cuerpos policíacos. Los diputados locales Marco Lucano y Juan Evaristo Balderas, ambos del PRI, se adhirieron a la iniciativa de DGEI que habría de culminar en una ‘caminata de protesta’, la propuesta de realizar en Matehuala un Foro Regional para los Migrantes y el que la policía estatal ‘vigilara’ que la policía federal no abusara de los paisanos.¹³¹ Luego de participar en una reunión con la Secretaría de Gobernación, un segundo momento de gran importancia para la agencia potosina fue su incorporación a un grupo de estados que pensaron en unirse para tener mayor injerencia en las acciones que localmente se tomaban, lo que después se convertiría en CONOFAM. La tercera acción en que la DGEI se coordinó con la delegación regional de la SRE fue en el traslado de cadáveres, que según Ruiz Saldierna fueron aproximadamente 140 cuerpos en 6 años, con la tragedia de Victoria, Texas, de por medio.¹³² Y en cuarto lugar se encuentra la participación de la DGEI en el programa de visas de trabajo temporal en Estados Unidos.¹³³ A pesar de que hubo algunas acciones de carácter comercial

¹³¹ “El Primer Foro Regional de apoyo a Paisanos fue en Matehuala en el mes de Diciembre de 1999, asistiendo autoridades estatales y diputados locales de los estados de: San Luis, Zacatecas, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas”, comunicación vía correo electrónico con Mauro Ruiz Saldierna, mayo de 2008.

¹³² El 14 de mayo de 2003, 19 personas que ingresaron a los Estados Unidos como indocumentados fueron encontrados sin vida en la ciudad de Victoria, Texas. Las muertes fueron causadas por asfixia en la caja de un tráiler que iba con rumbo a Houston y que fue abandonado por un traficante o ‘pollero’. Diez de los fallecidos eran de origen mexicano. Cuatro eran oriundos de San Luis Potosí, y sus restos fueron enviados a los municipios de Cárdenas y Ébano diez días después de la tragedia. Entre ellos se encontraba el de Gabriel Hernández Zúñiga, de 17 años “quien renuncio a su empleo en una maquiladora para intentar llegar a EU, a pesar de la oposición de sus padres”, y se fue para juntar para comprar una casa para el día en que se casara. “Concluye el viaje trágico a EU: Reciben cuerpos de 4 potosinos”, por Ruth Berrones, *Reforma*, 24 de mayo de 2003, pp. 5.

¹³³ Mauro Ruiz Saldierna, mayo de 2008, comunicación personal.

y empresarial que se llevaron a cabo en la DGEI, la mayor parte de las acciones realizadas giraron en torno a los migrantes.

Ahora bien, el INAMES fue creado por una ley aprobada y promulgada por el Congreso del Estado en 2004. Es dependiente del gobernador y se encuentra sectorizado a la Secretaría General de Gobierno. De acuerdo con la propia ley, el INAMES reemplaza a la DGEI. Que a su vez suplantó al Área de Atención al Migrante, extensión de la secretaría particular de gobierno, entre 93 y 97 (Zepeda y Nava 2006: 34).

Sin embargo el INAMES ya había sido diseñado desde tres años atrás. En julio de 2001 el Director de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de San Luis Potosí emitió el oficio 832/2001 a través del cual le daba el visto bueno al decreto administrativo por el cual se crea el Instituto de Atención al Migrante como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo único que le faltaba era la rúbrica del ejecutivo estatal. ¿Qué fue lo que pasó que evitó que se creara el INAMES en 2001 mediante decreto administrativo?

El decreto había sido elaborado por el titular de la DGEI con apoyo del director general de asuntos jurídicos del gobierno estatal potosino, de Armando Esparza Elías (el responsable del IEMZ) y de los diputados priístas Juan Evaristo Balderas y Marco Lucano, quienes recibieron copia del oficio aprobatorio. El INAMES no nació en 2001 porque Silva Nieto argumentó que no había el presupuesto suficiente (Ruiz Saldierna 2008: 237). Los diputados Balderas y Lucano retomarían el decreto para proponer una iniciativa de ley que estableciera las bases para la atención a migrantes en el estado, documento que tampoco sería definitivo en la creación de la agencia.¹³⁴ Sin embargo el material fue heredado a la nueva legislatura local y fueron justamente los entrantes diputados, Guadalupe Rivera del PAN, y Manuel Medellín, Jorge Arreola, Pedro Colunga, y Rómulo Garza, todos del PRI, quienes comenzaron a adaptar lo que había para convertirlo en la ley que crearía el INAMES de 2004. Esto lo hicieron en conjunto con la nueva administración del gobierno estatal, por

¹³⁴ Mauro Ruiz Saldierna, mayo de 2008, comunicación personal.

primera vez en la historia del estado con un panista al frente: Marcelo de los Santos (2003-2009).

A partir de la ley que crea el INAMES el presupuesto y el personal se modifican. En lugar de tres funcionarios ahora sería cercano a una docena, y en 2005 el presupuesto alcanza los tres millones de pesos. Con la entrada del nuevo gobierno Mauro Ruiz Saldierna sería removido de su puesto y en su lugar, primero a cargo de la DGEI y luego como primer director del INAMES, entra Víctor Torres Guerra, joven egresado de El Colegio de San Luis con experiencia laboral en el consulado mexicano en Washington.

Tal y como sucedió en el caso de Michoacán, en San Luis Potosí también la presencia de los migrantes se hizo notar una vez aprobada la ley que crea el instituto. A diferencia de ese estado, los migrantes no estuvieron involucrados en el proceso de diseño y aprobación del mismo. Pero a la hora de elegir al director la voz de los migrantes se dejó sentir, como lo relata Víctor Torres Guerra:

Para nosotros fue algo muy curioso el proceso de entrada al gobierno del estado. Para empezar está lo de los grupos organizados de migrantes en EEUU, que le enviaron al gobernador electo, Marcelo de los Santos, un escrito en donde le hacían la solicitud de que la persona encargada de la atención a los migrantes cubriera una serie de requisitos y yo en ese momento estaba terminando la carrera de relaciones internacionales, y buscaba lo que iba a hacer después de estudiar, y me le presenté al gobernador recién electo, le presenté un *currículum vitae*; sabía que existía una dirección de enlace internacional, le presenté inquietudes y algunas medidas que se podían tomar en esa dependencia, y tuvo a bien designarme. Luego cuando platico con los grupos organizados decían bueno “este chavito qué onda”, “acabas de terminar la carrera”. No tenía experiencia política, y me decían “tú quién eres y a qué vienes”...¹³⁵

El escrito al que se refirió Torres Guerra en entrevista resulto ser una carta. En ella algunos potosinos radicados en Estados Unidos le hicieron llegar al gobernador la petición de que la persona que se designara al frente del INAMES fuese un migrante. Esta solicitud fue hecha en 2003 por parte de los integrantes de la ACOFIL, con sede en Chicago, y fue recibida en días previos al inicio de la administración del entrante gobernador panista Marcelo de los Santos.¹³⁶ Sin embargo la presencia de los migrantes potosinos en la política local sigue siendo menor en comparación con la de Michoacán.

¹³⁵ Entrevista a Víctor Torres Guerra...

¹³⁶ Comunicación personal con Víctor Torres Guerra, mayo de 2008

Como ejemplo de la escasa participación de los migrantes en la política estatal potosina se encuentra el asunto del voto de los potosinos en el exterior. Si bien algunos diputados locales, sobre todo de la Comisión de Asuntos Migratorios aunque también de otras comisiones, se han mostrado interesados en hacer los cambios a la ley electoral estatal para que los potosinos en el exterior voten, las iniciativas legislativas han tenido poco respaldo. En la elección presidencial de 2006 el número de votos de los potosinos desde Estados Unidos no rebasó el millar. Según Calderón Chelis (2007: 206), a partir de información del IFE, un total de 955 votos fueron emitidos por electores nacidos en San Luis Potosí. El 8 de febrero de 2008 la nota publicada en el periódico *El Pulso* con el título “Voto migrante puede esperar: retroceden panista con su propuesta”, da cuenta de un proyecto de reforma que mediáticamente se estaba discutiendo pero que en el papel no existía según comentaron en entrevista actores políticos vinculados directamente con el proceso. La sensación que dejan las declaraciones vertidas en esa nota es que los potosinos en el extranjero son apáticos al voto extraterritorial, que no están interesados en participar. Esto podría estarse asumiendo por la falta de presencia de las organizaciones de migrantes y de que diversos los políticos locales no tienen un acercamiento con ellos, o quizá a la falta de interlocución entre las autoridades y la ‘diáspora potosina’.

4. Periódicos, visas de trabajo y muertes migrantes en Michoacán y San Luis Potosí

En la siguiente sección se procede a comparar el posicionamiento del tema migratorio en la prensa local a través de las notas recopiladas en las “síntesis informativas” del IMME y del INAMES para el mes de noviembre de 2007.¹³⁷ Además, se aborda el tema de la repatriación de cadáveres a partir de la información proporcionada por las agencias de los dos estados.

4.1 La emigración como tema en la opinión pública local

De acuerdo con la síntesis informativa del IMME, las notas periodísticas que mayor frecuencia tuvieron en la prensa michoacana en noviembre de 2007 fueron aquellas que se

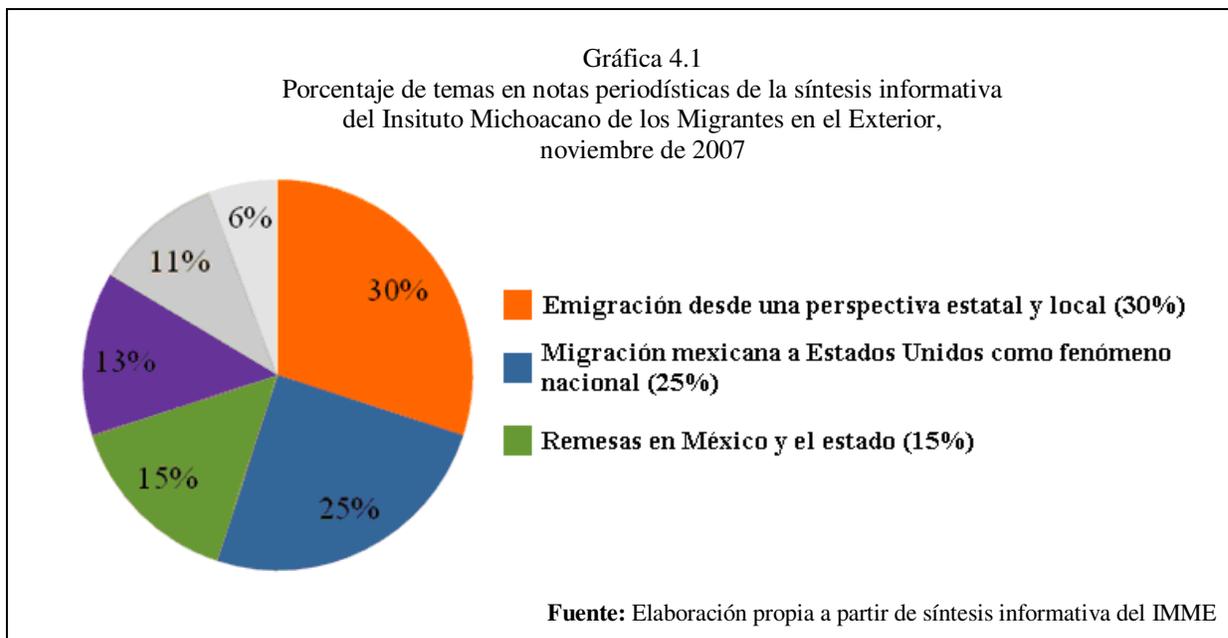
¹³⁷ Las “síntesis informativas” son carpetas integradas por notas de prensa que las organizaciones públicas recopilan diariamente y son agrupadas por meses. La intención de conformar estas carpetas es contar con un archivo que ofrezca información sobre el tema de interés de la agencia pública.

agruparon en torno a la categoría de la “emigración internacional como un fenómeno de carácter estatal y local” (ver gráfica 4.1). De un total de 140 notas que la agencia michoacana recopiló para el mes indicado, un 30% estuvieron relacionadas con asuntos migratorios a nivel del estado o de los municipios en forma de reportajes, entrevistas o resúmenes de eventos sociales y políticos. Este porcentaje en parte se explica gracias a que en los periódicos locales de Michoacán diariamente se pueden encontrar referencias a diferentes actores y procesos vinculados con su población en Estados Unidos. Es particularmente interesante el caso del periódico *La Voz de Michoacán*, que cuenta con una sección denominada ‘Al otro lado: la voz de los migrantes’ en la que se ofrece al menos diariamente una nota periodística a página completa sobre la migración en el estado, las cuales son elaboradas por corresponsales del propio diario en municipios michoacanos y desde ciudades estadounidenses. Además en esta sección aparecen los teléfonos de los ‘Centros municipales de atención migrante’ en 27 municipios más el del propio IMME. Finalmente en ‘Al otro lado’ se proporcionan diariamente cifras sobre la emigración internacional michoacana y mexicana, y es posible contribuir con dudas, comentarios, aclaraciones o sugerencias al correo electrónico alotrolado@voznet.com.mx . Un último elemento que contribuyó a que esta categoría tuviera el mayor número de notas es que en este mes se le dio seguimiento al voto de los michoacanos en Estados Unidos.

En la gráfica 4.1 se puede ver la distribución de los porcentajes para cada una de las categorías construidas. Luego de la perspectiva estatal y local como principal tema se encuentran las notas agrupadas en torno a la emigración mexicana a Estados Unidos como fenómeno nacional. En tercer lugar se encontraron notas relacionadas directamente con las remesas a nivel país y estado. Las dos categorías que agruparon el menor número de notas para el mes de noviembre de 2007 en Michoacán fueron aquellas que con narraban anécdotas, historias de vida, asuntos de la frontera sur de México, las demandas de Elvira Arellano y el Parlamento de los migrantes celebrado en el Distrito Federal.

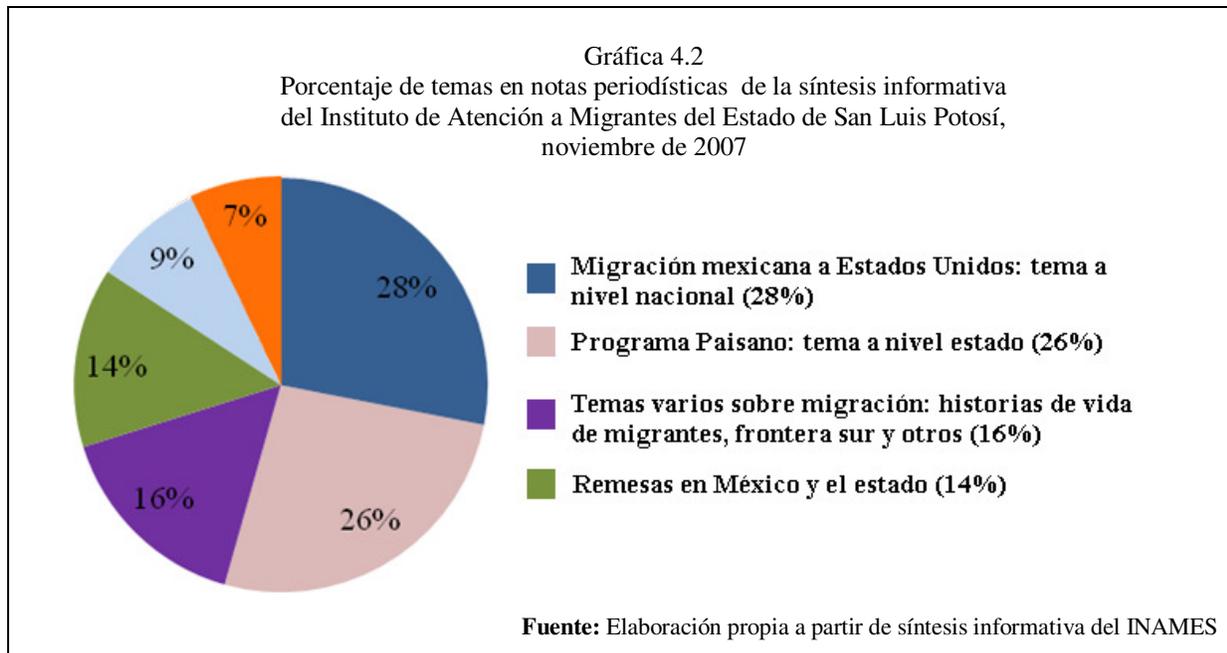
Los actores que recibieron mayor número de menciones en las notas periodísticas recopiladas por el IMME en noviembre de 2007 fueron tres. Estos son: el director del IMME, Jesús Martínez Saldaña; el diputado representante de los migrantes, Reveriano Orozco; y la

titular del departamento de atención a migrantes del municipio de Tacámbaro, Martha Ruth Ortega. Le siguieron a estos en el número de menciones Luis Mora Tovar, del centro de ayuda al migrante y su familia de Uruapan; Agustín Sánchez Espinoza, de la Federación de Michoacanos en Alaska; y Roberto Chavarría, líder migrante michoacano residente en Texas. Otros actores que recibieron un menor número de menciones en las notas fueron el gobernador del estado, la directora de COESPO-Michoacán, el Arzobispo de Morelia, autoridades del Instituto Electoral de Michoacán y líderes migrantes como Leopoldo Torres Abraham o Salvador Esparza.



En las notas recopiladas por la síntesis informativa de la agencia potosina la categoría que ocupó el mayor porcentaje fue distinta a la de Michoacán (ver gráfica 4.2). En San Luis Potosí la categoría con mayor número de menciones fue “la migración mexicana a Estados Unidos como tema a nivel nacional” con un 28%, seguida de aquellas noticias asociadas directamente a la implementación y funcionamiento del “Programa Paisano” en el estado, con un 26%. En tercer lugar se colocó la categoría referente a temas varios sobre la migración, especialmente a anécdotas e historias de vida de migrantes o lo que sucede en la frontera sur de México. El cuarto lugar, con un 14%, lo ocuparon aquellas notas relacionadas con las remesas internacionales a nivel país y estado. Una última categoría de notas con un importante número de menciones fue “la inmigración centroamericana”, que resulta

interesante para el caso potosino porque pone de manifiesto una problemática que a últimas fechas ha llamado cada vez más la atención de la prensa y que también ha motivado conflictos entre la iglesia católica y el gobierno federal. Lo que se podría concluir de este análisis para el caso potosino es que el tema de la “migración de tránsito” parece estar mejor posicionado en la opinión pública en relación al tema de la “emigración de potosinos”.



A partir de este breve análisis del tema migratorio en las prensas locales se concluye que en Michoacán los diarios regionales están produciendo un número importante de noticias relacionadas directamente con la emigración de sus oriundos, mientras que en San Luis la producción informativa tiende más bien a centrarse en la trasmigración de mexicanos, potosinos y centroamericanos. También es de resaltar que la producción de notas sobre las remesas internacionales y sobre la “migración mexicana como tema nacional”, tienen frecuencias similares en las dos entidades.

4.2 Empleo temporal en el extranjero gestionado por los estados mexicanos

Al igual que Zacatecas, San Luis Potosí facilitó la contratación de trabajadores temporales a empresas estadounidenses a través de su agencia para migrantes. En 2001 una

corresponsal de la cadena estadounidense *ABC* documentó el proceso mediante el cual representantes legales de compañías en Estados Unidos y migrantes potosinos se reunían en instalaciones del gobierno estatal para seleccionar personal que pudiera ocupar trabajos de baja calificación bajo el programa visas temporales H-2. La labor de la DGEI era poner en contacto a los posibles candidatos con los empleadores, y comprometer a los primeros a firmar un documento denominado “compromiso moral del migrante” mediante el cual se obligaban a hacer únicamente el trabajo para el que fueran contratados, “realizar envíos regulares de sus ingresos a sus familias, con el fin de salvaguardar la integridad de la misma”, y a regresar al término del plazo acordado. En este documento de garantía moral elaborado por la DGEI se incluían las firmas de las esposas de los migrantes, y en algunos casos de sus madres y sus hijos (ver figura 4.5). En el reporte de *ABC News* realizado antes del 11 de septiembre de 2001, a cargo de la corresponsal Deborah Amos y transmitido por *Nightline*, se asegura que de 13 mil solicitantes únicamente se habían aceptado a 40 para trabajar en una empacadora de carne en Texas.

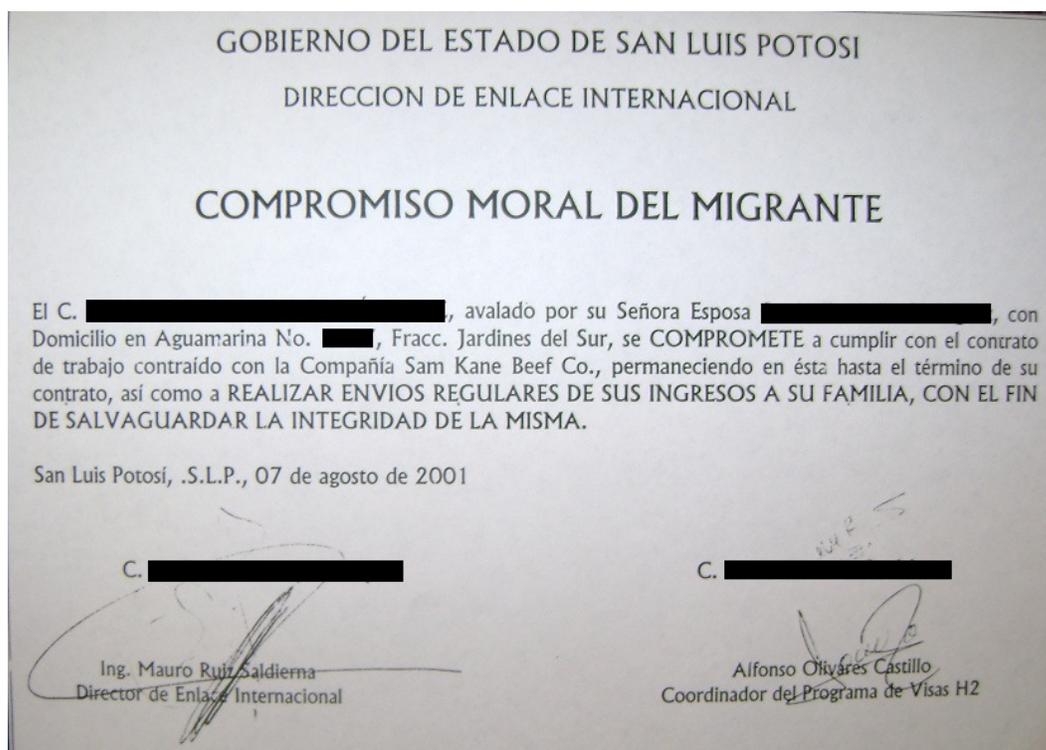
El inicio de los trabajos tanto de los gobiernos de San Luis Potosí como de Zacatecas en el empleo temporal estuvo respaldado por una reunión que tuvieron con autoridades estadounidenses en Monterrey. Así, Armando Elías Esparza por Zacatecas y Mauro Ruiz Saldierna por San Luis Potosí, junto con representantes de los estados de Puebla, Hidalgo, y Guanajuato asistieron a la capital neoleonese al primero foro sobre visas de trabajo H-2A y H-2B. De diciembre de 1999 a finales del 2000 la Dirección de Asuntos Internacionales potosina colaboró el envío de cerca de 400 trabajadores con permiso de empleo temporal; principalmente fueron enviados a una empacadora de carne en Corpus Christie, Texas, y a empresas de jardinería en Saint Louis Missouri, Baltimore, Maryland y Denver.¹³⁸

De acuerdo con Mauro Ruiz gracias al ‘compromiso moral del migrante’, diseñado por él, nada más hubo un trabajador que desertó de entre los 400 enviados. Agrega que el reporte de *ABC News* fue realizado en San Luis Potosí y no en Zacatecas gracias a que pudo efectivamente comunicarse con la corresponsal en inglés, así como ofrecer abiertamente la información sobre el compromiso moral del migrante, especialmente sobre su efectividad, y

¹³⁸ Comunicación vía correo electrónico con Mauro Ruiz Saldierna. 12 de junio de 2008.

sobre todo lo que ahí se estaba llevando a cabo para apoyar a los empleadores estadounidenses. En el reporte de la cadena estadounidense se explica cómo el gobierno estatal potosino arreglaba las reuniones entre “enganchadores”, representantes legales de empresas (en ocasiones un abogado podía representar a más de una docena de compañías), y potosinos deseosos de salir a trabajar a Estados Unidos. La agencia potosina también apoyaba a los empleadores estadounidenses proveyendo exámenes de salud de los solicitantes. Un reclutador, en entrevista para Deborah Amos, afirma: “busco a alguien al menos de 25 años, quiero a alguien casado, y a alguien que tenga hijos”.

Figura 4.5
Compromiso moral del migrante,
Dirección de Enlace Internacional en el Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2001



Fuente: Archivo personal de Mauro Ruiz Saldierna.

Mónica Vereá (2003: 133) afirma los programas de visas H-2 se iniciaron durante la Segunda Guerra Mundial cuando las ‘potencias’ necesitaban mano de obra barata para sus economías. Sin embargo esta misma autora menciona que en 1952 se aprueba la Ley Pública

283 que “estableció por primera vez la categoría H-2, de no inmigrante, [...] que autoriza la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados a pequeña escala sin aprobación especial del Congreso (Verea 2003: 146-147). Esta categoría de visado se subdivide en A y B.

Por un lado las visas H-2A están destinadas a trabajadores agrícolas por un periodo no mayor a once meses con opción a renovación. A pesar de que los agricultores estadounidenses tienen esta opción legal, “se calcula que la mitad de los 1.6 millones de trabajadores agrícolas que hoy laboran en Estados Unidos son extranjeros indocumentados y que la mayor parte de ellos proviene de México” (cerca de un 85% de la totalidad de los trabajadores agrícolas son mexicanos) (Verea 2003:133).¹³⁹ De acuerdo con Ángel Torres Mendoza (2007: 143-144), del Centro de Asesoría Jurídica y Sindical Valentín Campa, varios trabajadores mexicanos con visas H-2A se desempeñaron por estados en las siguientes actividades: tabaco, en Carolina del Norte, Carolina del Sur, Virginia y Kentucky; árboles de navidad en Georgia, Tennessee, Nueva York y Atlanta; maíz en Indiana; cebolla en Georgia y Virginia; otros vegetales y legumbres en Mississippi, Georgia, Washington; y manzana en Nueva York. Este autor también ha identificado, a partir de un archivo del *Interamerican Institute of Migration and Labor*, a las dos más grandes compañías extranjeras de contratistas o de gestoría que proveen de mano de obra agrícola mexicana al mercado estadounidense, haciendo de ello un jugoso negocio: *Del-Al Associates, Inc.* (o “Asociados del Álamo” con sedes en Mc Allen, Texas, Monterrey, N.L., y San Luis Potosí, S.L.P.) y *Man Power of America* (también con su centro de operaciones en Monterrey y con redes en todo México) (Torres Mendoza 2007: 144).¹⁴⁰

¹³⁹ “El censo de 2005 indica que hay 489 mil 731 inmigrantes trabajando en el campo de Estados Unidos, 70 por ciento de ellos son mexicanos, aproximadamente. El cálculo extraoficial lleva la cifra alrededor de los 800 mil.” *Milenio*, 11 de febrero de 2008.

¹⁴⁰ El trabajo titulado “La migración agrícola documentada de México a Estados Unidos: Un proceso de contratación ilegal en territorio nacional” de Ángel Torres Mendoza (2007: 141-154) aborda “la responsabilidad del Estado Mexicano y sus gobiernos en los procesos de contratación de los agricultores mexicanos para trabajar en el extranjero”, evidenciando la falta de políticas que defiendan y protejan en territorio nacional a los migrantes laborales internacionales. Al igual que en otros trabajos, como Fitzgerald (2006), se expone que los programas de empleo temporal que han existido entre México y Estados han incurrido en violaciones de las legislaciones en la materia para ambos países.

Por otro lado las visas H-2B son concedidas a trabajadores temporales no agrícolas. La participación de los mexicanos en este tipo de visas es del 30% del total, y además de requerir de una certificación laboral la admisión es limitada (Verea 2003: 113). Este tipo de visas también es conocido como para trabajadores de baja capacitación.¹⁴¹ *Los Angeles Times* dio a conocer a finales de mayo de 2008 que ante las dificultades burocráticas que enfrentan los empresarios interesados en trabajadores con visas H-2B el Departamento del Trabajo estaba trabajando en la re-escritura de las reglas de funcionamiento para convertirlo un programa más rápido y eficiente.¹⁴²

Recientemente la Secretaría del Migrante en Michoacán también se ha inclinado por trabajar en la gestión de empleos temporales en Estados Unidos. El 3 de marzo de 2008 el Gobierno del Estado firmó un convenio de colaboración con la *United Farm Workers* a través del cual se busca que los campesinos de los municipios de alta marginación hagan trabajos agrícolas en Estados Unidos a través de las visas H-2A. El documento fue firmado por el recién electo gobernador Leonel Godoy y Arturo Rodríguez, presidente de la UFW.¹⁴³ Aún se desconoce el alcance de dicho convenio y el único antecedente que se tiene al respecto es que La Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Michoacán, dentro de su oficina estatal de empleo y en colaboración con el Servicio Nacional de Empleo, ‘coparticipa’ en la contratación de trabajadores agrícolas temporales a través del convenio que existe entre México y Canadá.

4.3 Traslado de cadáveres de los oriundos en el extranjero a México

En los últimos cinco años el número de muertes de migrantes mexicanos contabilizadas por las agencias estatales de atención a migrantes internacionales han aumentado significativamente. De acuerdo con Françoise Lestage (2008) la muerte y traslado de emigrantes oaxaqueños y michoacanos han aumentado de forma acelerada. En Oaxaca

¹⁴¹ Con respecto a la categoría de visas H, las H-1B son aquellas que reciben los profesionales y trabajadores altamente calificados en ocupaciones especializadas, en donde tienen una participación importante los nacionales de Filipinas y sobre todo de India.

¹⁴² *Los Angeles Times*, 28 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/la-na-immigration22-2008may22,0,1057981.story?track=ntothtml>

¹⁴³ *La Jornada de Michoacán*, 29 de mayo de 2008.

detectó que tuvieron un incremento del 80% durante el periodo 2003-2005, pasando de 187 en 2003, a 205 en el 2004, y llegando a 341 en 2005. Para los de Michoacán el número de decesos registrados en el mismo periodo fue de 258 en 2003, 364 en 2004 y 542 en 2005. Lestage aseguró en la conferencia “Muerte y migración: Procesos sociales, políticos y económicos”, que México pasó de 3 mil 429 muertes y traslados en el 2003, de 5 mil 176 en el 2005.¹⁴⁴

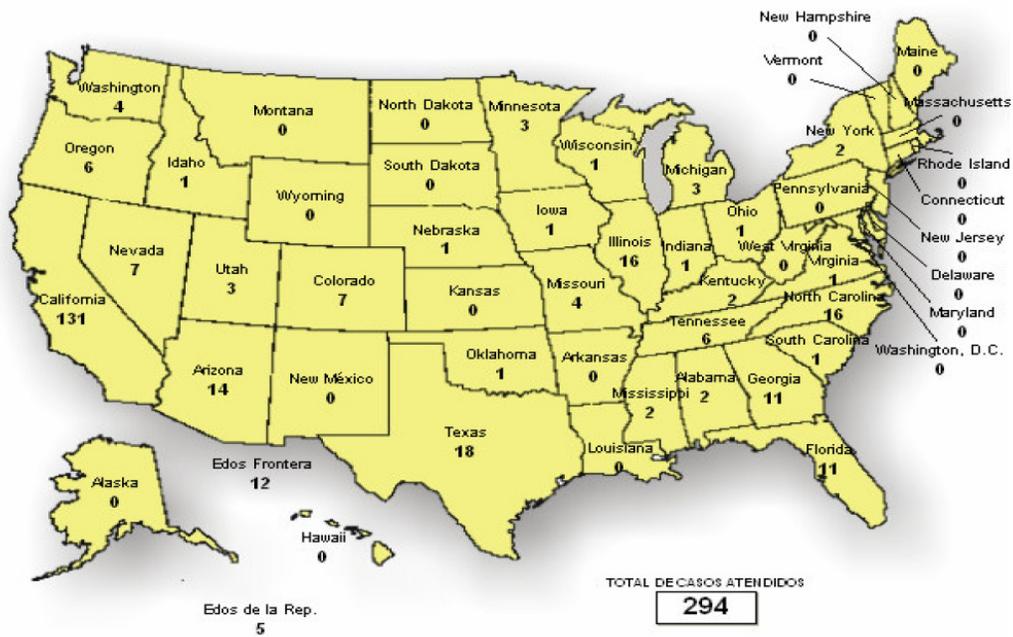
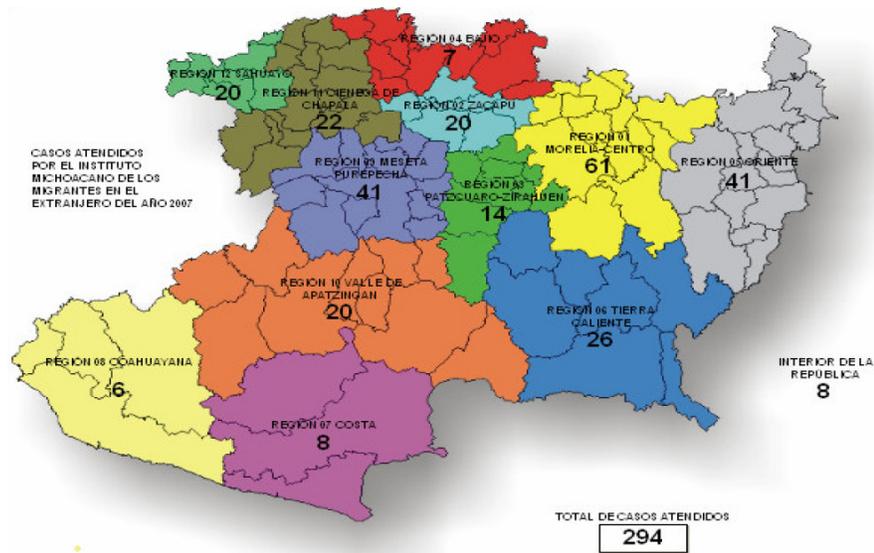
De acuerdo con información del INAMES, el número de potosinos que han muerto en suelo estadounidense o en el intento de cruce fronterizo y que fueron trasladados también ha crecido de manera sostenida. De septiembre de 2003 a diciembre de 2004 se registraron 19 fallecimientos, cantidad que casi se duplicó para todo el 2005 cuando la cifra se situó en 40. De enero a noviembre de 2006 nuevamente hubo un incremento casi del 50% pues se apoyó en la repatriación de 74 cadáveres de potosinos. Finalmente, en el 2007 la cantidad total de muertes de migrantes oriundos de San Luis Potosí fue de 118.

La sistematización de la información tanto en el IMME como en el INAMES permite conocer los lugares de origen de los migrantes así como el estado en el que fallecieron. En el caso del IMME para el 2007 el total de casos atendidos fue de 294, y 61 de ellos eran originarios de la región Morelia-Centro, 41 de la región Meseta Purépecha y esta misma cantidad de la región Oriente (ver cuadro 4.9). El menor número de muertes se registró en la región sureña de Coahuylana con 6 y en la región del Bajío Zamorano con 7. En el INAMES en 2005 se le dio seguimiento a 40 casos, 18 de cuáles era de oriundos de municipios de la región conocida como Zona Centro (donde se encuentra la capital del estado), 9 era de la región Media, 7 de la Huasteca y 6 del Altiplano. En ambos casos es interesante notar que regiones migratorias añejas como el Bajío Zamorano y el Altiplano Potosino presenten el menor número de traslados de cadáveres en los registros estatales.

En cuanto a los lugares en los que fallecieron los migrantes la comparación refuerza la presencia de estas diásporas estatales en destinos tradicionales. De los 294 casos atendidos por el IMME, 131 se registraron en California, 18 en Texas, 16 en Illinois y Carolina del

¹⁴⁴ *El Imparcial de Oaxaca*, 19 de abril de 2008.

Cuadro 4.9
Regiones de origen y estados de destino de los migrantes internacionales michoacanos fallecidos
Casos atendidos por el Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero,
enero - noviembre de 2007



Fuente: X Sesión ordinaria de la H. Junta de Gobierno del IMME, 13 de diciembre de 2007.

Norte, 14 en Arizona, y finalmente Florida y Georgia con 11 cada uno. En el resto de estados el número no llegó a la decena. Sin embargo llama la atención que se registraran 12 muertes en estados fronterizos mexicanos, y otros 5 casos en el interior de la república. En el caso de los potosinos, de los 40 casos registrados por el INAMES 13 ocurrieron en Texas, 7 en Florida, y Atlanta y Georgia ambos con 3 muertes. Es interesante notar que no hubo un solo caso de repatriación de un cadáver potosino registrado por el INAMES que ocurriera en el estado de Illinois.

Información proporcionada por la SRE y difundida por *El Sol de México* (24 de marzo de 2008) situó a Michoacán como el tercer lugar nacional en migrantes muertos de 2005 a marzo de 2008. El primero lugar lo ocupó Guanajuato y el segundo Jalisco. La Cancillería agrega que el mayor número de mexicanos fallecidos proviene de las regiones consulares Dallas, Houston, Los Ángeles, McAllen, Nueva York y Raleigh, en los Estados Unidos, donde se presentan anualmente más de 200, incluso hasta 500 decesos. El *Financiero* publicó el 11 de marzo de 2005 que la Federación Internacional de Derechos Humanos calculó que unas 4,000 personas han muerto en los últimos años [de 1993 a 2005] al intentar cruzar la frontera entre México y Estados “cifra que supone 15 veces más muertes en poco más de una década que el muro de Berlín en sus 28 años de existencia”. Este trágico número es equiparable con el saldo negativo estadounidense de la Guerra en Iraq, pues el 24 de marzo de 2008 la agencia de noticias AP contabilizó 4,000 muertes de soldados estadounidenses entre 2003 y 2008.

Conclusión

Quizá la existencia de algunas de las agencias públicas para migrantes, sobre todo las que tienen mayor presupuesto y una estructura con áreas más especializadas, es la prueba más fehaciente del cambio político, a nivel de las instituciones públicas, que logran realizar los migrantes internacionales en sus lugares de origen.

Algo que resalta dentro de las actividades de las agencias estatales para migrantes en la región tradicional son las tareas de protección consular y el tema del empleo temporal en el exterior. Justamente este último elemento, en conjunto con las actividad de acercamiento, es

que el que nos permite sostener la existencia de una política de emigración subnacional en México. Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco y Aguascalientes han tenido y/o tienen en sus agencias para migrantes a encargados en materia de trabajo temporal en Estados Unidos. A pesar de que el alcance estas actividad es limitado, porque al parecer el número de participantes ha sido pequeño, el que las propias agencias estatales se ofrezcan como espacios en los que se encuentren potenciales migrantes y representantes legales de las empresas estadounidenses demuestra que este nivel de gobierno ha optado por hacer lo que el gobierno federal mexicano no ha podido lograr. Esto es, el enviar migrantes documentados a trabajar al extranjero en lugar de dejar que se vayan por sus propios medios e ingresos al vecino país como indocumentados y en condiciones de mayor vulnerabilidad inmediata, pues en el empleo temporal incluso persisten los abusos hacia los trabajadores una vez que ya han cruzado la frontera.

Es importante hacer notar que la creación de agencias estatales de atención a migrantes coincide con los cambios de partido en la gubernatura. En el caso michoacano el gran salto que se dio de dirección a coordinación ocurrió a finales del gobierno del PRI y con la llegada del PRD la agencia pública para migrantes se consolidó al contar con mayor presupuesto y una estructura orgánica más sofisticada. En Zacatecas luego de la llegada de Monreal a la gubernatura se decreta la creación de la primera agencia para migrantes. En Guanajuato a la llegada del gobernador interino del PAN, supliendo a uno del PRI, también se crea una agencia para migrantes. En San Luis el paso de dirección de asuntos internacionales a instituto no pudo darse durante el gobierno del PRI, a pesar de que desde entonces se había planeado, y ya con el PAN se presenta y aprueba la ley que crea el INAMES. Lo mismo parece haber ocurrido en Nayarit, en donde al regreso del PRI a la gubernatura no se ha cambiado o impulsado el área de migrantes, y probablemente también ocurrió en Aguascalientes. En Durango y Colima no ha habido cambio de partido en la gubernatura, ni tampoco ha habido un impulso al tema de la migración internacional expresado en la creación de una agencia pública estatal para migrantes con un buen presupuesto o una estructura novedosa.

CONCLUSIONES

La repatriación de cadáveres, la gestión del empleo temporal en Estados Unidos, la localización de personas desaparecidas en su camino al sueño americano (entre ellas las *Muertes en el Río* narradas por Luis Spota), el trámite de documentos de identidad (por ejemplo actas de nacimiento), la promoción de la identidad regional y de la participación política extraterritorial, son parte de la política de emigración que las agencias públicas para migrantes del Centro Occidente mexicano han venido realizando desde la última década del siglo XX. El desarrollo de estas acciones de gobierno ha evolucionado, como lo muestra el caso michoacano, gracias a la participación social y política de los migrantes en sus comunidades de origen.

Los estudios sobre la intervención de los estados-nación y sus gobiernos en la movilidad de las personas a través de fronteras han dejado un hueco en cuanto a lo que se sabe que hacen o dejan de hacer los gobiernos de los países de origen frente al éxodo de sus poblaciones al extranjero. La política de emigración, al igual que la de inmigración, es una facultad de los estados, de sus gobiernos nacionales o centrales. En otras palabras, este es un tema que se discute entre los jefes de gobierno debido a que está relacionado con la soberanía y el control de fronteras. Cada Estado tiene el derecho a decidir no sólo quién entra (inmigración), sino también quién transita (trasmigración) y quién sale (emigración) de su territorio.

En este contexto, durante los últimos casi treinta años diversos países en vías de desarrollo, tales como India, Filipinas, Marruecos y México, han comenzado a establecer políticas de emigración elaboradas por los gobiernos nacionales, e implementadas a través de nuevas agencias públicas. Sin embargo los gobiernos subnacionales poco a poco también han comenzado a tomar acciones y políticas relacionadas con la emigración. Esto ha ocurrido ante la dificultad que experimenta los gobiernos centrales para gestionar los flujos internacionales de personas y debido a los efectos diferenciados que provoca la migración

indocumentada a nivel nacional, regional y local. De lo anterior se deriva que sea necesario analizar las políticas de emigración a nivel subnacional y no nada más a nivel nacional.

En India, Filipinas, Marruecos y México es evidente el interés de los gobiernos por las remesas y la inversión de los migrantes en las comunidades de origen. Este interés se mantiene constante a nivel de las regiones periféricas o unidades subnacionales indias y mexicanas. Los cuatro casos presentan a administraciones públicas nacionales deseosas de hacerse de la confianza de los emigrados y con ello garantizar el envío de remesas a sus familias. Como países en vías de desarrollo están conscientes de que no es posible, y al parecer poco deseable, detener completamente la migración internacional pues ello significaría el dejar sin un ingreso a las familias de los migrantes.

Como aquí se ha establecido las políticas de emigración nacional son aquellas decisiones públicas tomadas por los gobiernos centrales que se refieren a la salida de sus nacionales al extranjero, al establecimiento de vínculos formales con ellos y con sus familias, así como a la promoción de la identidad nacional en el extranjero. Por política de emigración subnacional se entiende a aquellas decisiones públicas tomadas por los gobiernos subnacionales en cuanto a la salida de su población al extranjero, así como a aquellas acciones que están dirigidas estar en contacto con los oriundos en otro país e igualmente acercarse a sus familiares en comunidades de origen.

Las acciones llevadas a cabo por los gobiernos nacionales y subnacionales hacia la migración internacional varían entre países y regiones en función no sólo de las características de la diáspora, sino también del sistema político, de la situación económica, de la geografía, la historia y la cultura. Los casos de India, Filipinas, Marruecos y México ponen de manifiesto lo anterior pero también ofrecen puntos de comparación en cuanto al cambio del discurso político oficial hacia los migrantes y en la institucionalización de organizaciones especializadas en acercarse a sus emigrados.

Como lo muestra este estudio, una agencia pública para emigrantes internacionales es una organización especializada, de cualquier nivel de gobierno, cuyo interés principal es hacer

políticas para los migrantes, sus familias y comunidades de origen, con el fin de atender sus problemas, demandas y necesidades. Se puede hablar de agencias a nivel nacional y subnacional que por lo regular cumplen tareas de asistencia y vinculación, pero también de regulación del reclutamiento para trabajar en el exterior, provisión de representación y protección a los migrantes en el exterior, ayuda para el envío de remesas a sus familias, y para facilitar la re-integración cuando regresen a su lugar de origen (Ruiz 2007).

Llama la atención que en la región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos sea donde aparece el mayor número de agencias estatales para migrantes internacionales durante la década de los noventa, especialmente en los estados con más tradición migratoria y mayor número de migrantes como Michoacán, Guanajuato, Jalisco y Zacatecas. Se ha hecho notar que antes de que existieran instituciones subnacionales para los oriundos en el extranjero lo que hubo fueron acciones y programas de acercamiento y atracción de inversión de remesas en infraestructura básica, como sucedió en el caso de Zacatecas durante la segunda mitad de la década de los ochenta.

En principio la implementación del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) en 1990 fue un elemento clave en el surgimiento de agencias estatales para migrantes internacionales en la región tradicional puesto que dicha estrategia requería de la participación de los gobiernos estatales en el acercamiento a sus diásporas. Así lo han dejado muy claro Goldring (2002: 67) al sostener que ante la erosión del Programa de Solidaridad Internacional durante el sexenio salinista, el PCME se propuso motivar a los gobernadores de estados emisores que no se habían acercado a sus migrantes a que lo hicieran. Es sin duda sobresaliente que en el caso zacatecano existiera una actividad gubernamental previa al PCME, lo que podría indicar que al menos dicha experiencia estatal pudo servir de inspiración o modelo para el gobierno federal.

En Zacatecas lo que hubo antes de una agencia para migrantes con una cartera propia de servicios fue un programa de colaboración con las organizaciones de migrantes, quienes desde décadas anteriores ya estaban haciendo inversiones en infraestructura básica y programas sociales por su cuenta, como también sucedía en otros estados. Los gobiernos de

Guanajuato y Jalisco igualmente estaban interesados en atraer las remesas de sus expatriados y canalizarlas a las comunidades expulsoras. A diferencia de estos casos, en Michoacán ya desde 1992 existía un espacio en el gobierno estatal que se ocupaba principalmente de la repatriación de cadáveres, pero que como su nombre lo indicaba también brindaba apoyo y asesoría en trámites legales y administrativos a los paisanos o sus familiares que así lo requirieran. En comparación con otros estados, la evolución de la agencia michoacana, la de mayor presupuesto y con la estructura más especializada a nivel nacional, sin duda se debe a la magnitud de la migración internacional y su creciente importancia en la opinión pública, pero sobre todo a la participación de los oriundos que residen en Estados Unidos y se muestran activos en México.

La incapacidad del gobierno federal para ‘abrazar’ a las diásporas regionales, tan heterogéneas en sus historias y características socioculturales y comportamientos políticos, motivó a que el acercamiento a los migrantes mexicanos se descentralizara. El componente político es particularmente interesante en el caso Zacatecano, en donde la derrota del PRI en la elección de gobernador de 1999, y el surgimiento y victoria del PRD, marcó un antes y un después para la institucionalización de una nueva organización para los migrantes en la estructura de gobierno. El gobernador entrante, Ricardo Monreal, parece haber agradecido el apoyo de los zacatecanos en Estados Unidos creando por decreto administrativo la Dirección de Atención a Comunidades Zacatecanas en el Extranjero al inicio de su mandato.

Una situación política similar se puede inferir para la formación de las agencias para migrantes en otros estados de la región tradicional. La llegada del PAN y la salida del PRI de los ejecutivos estatales en Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí y Nayarit trajo consigo un incremento en la actividad gubernamental hacia los emigrados y sus familias, expresado justamente en emisión de decretos y leyes que abrían el camino a acciones que les dieran un mayor reconocimiento público y que no sólo beneficiaran a los mismos emigrados sino a sus familiares en las comunidades de origen. Sin embargo habría que aclarar que las administraciones priístas anteriores a las transiciones estatales en Zacatecas, Michoacán y San Luis Potosí ya tenían diseños y planes de agencias para migrantes que fueron adoptados por los políticos y funcionarios entrantes. Asimismo la

participación en la CONOFAM fue clave para que los estados aprendieran e intercambiaran “mejoras prácticas” en términos de estructura, servicios y acciones que les permitieran trabajar y trabar una mejor relación con las comunidades de emigrantes.

El papel de las diásporas organizadas ante las encrucijadas electorales ha sido clave para reclamar la creación de espacios de gobierno especializados en su atención. Tanto en Michoacán como en San Luis Potosí, y con mayor intensidad en Zacatecas, los migrantes se han convertido en actores políticos transfronterizos que han buscado consolidar su presencia ante la opinión pública. Vale la pena señalar que también las organizaciones de Braceros en México han sido capaces de plantear directamente sus demandas ante los ejecutivos estatales debido a la ‘deuda histórica’ que el gobierno nacional mexicano tiene con ellos.

Si bien Zacatecas ha sido reconocido internacionalmente como el estado pionero en la promoción del desarrollo económico y la inclusión de los migrantes al legislativo local, Michoacán es el primero en consolidar una estructura de gobierno dedicada a solucionar demandas que van desde los trámites de protección consular hasta la participación en la política estatal. Incluso es notable que en el caso michoacano la agencia pública de 1992, encargada principalmente de repatriar cadáveres de migrantes, evolucionara a una institución en la cual los migrantes tienen voz, que sirvió de modelo a nivel nacional en cuanto a inclusión de los expatriados se refiere, y que tuvo un rol clave en la consecución del voto de los michoacanos en el extranjero. Los migrantes michoacanos han logrado movilizar al gobierno en su beneficio debido a su consolidación organizativa y ahora son capaces de ejercer el voto-extraterritorial en las elecciones para gobernador del estado.

La organización de los oriundos en Estados Unidos ha tenido un efecto “boomerang” en la política local de sus estados. Al mismo tiempo que han ganado prestigio y reconocimiento por sus remesas familiares así como por sus actividades filantrópicas en la inversión comunitaria, los migrantes organizados han dejado de ser excluidos de las actividades de gobierno y han sido capaces de plantear nuevas demandas a sus gobernantes, que han respondido creando las citadas agencias.

En todos los estados de la región tradicional, las agencias estatales para migrantes ofrecen servicios de protección consular que los migrantes y sus familiares solicitan cada vez con mayor frecuencia. En muchos de estos servicios es preciso que la instancia estatal se coordine con la Secretaría de Relaciones Exteriores (pues a través de la red consular ésta ha desempeñado una actividad histórica en labores de protección), así como las autoridades del nivel municipal. Los servicios que con mayor frecuencia se solicitan son trámites de actas de nacimientos; certificados de matrimonio y defunción; localización de personas; revisión de situaciones jurídicas; pensiones alimenticias; el trámite de visas humanitarias; y notablemente la repatriación de cadáveres. Aunque la realización de eventos en los Estados Unidos en donde se promociona la identidad regional es igualmente sobresaliente.

Algo que resalta dentro de las actividades de las agencias estatales para migrantes en la región tradicional además de las tareas de protección consular es el tema del empleo temporal en el exterior. Justamente este elemento, en conjunto con las actividad de acercamiento, es que el que nos permite sostener la existencia de una política de emigración subnacional en México. Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco y Aguascalientes han tenido y/o tienen en sus agencias para migrantes a encargados en materia de trabajo temporal en Estados Unidos. A pesar de que el alcance de estas actividad es limitado, porque al parecer el número de participantes ha sido pequeño, el que las propias agencias estatales se ofrezcan como espacios en los que se encuentren potenciales migrantes y representantes legales de las empresas estadounidenses demuestra que este nivel de gobierno ha optado por hacer lo que el gobierno federal mexicano no ha podido lograr. Esto es, el enviar migrantes documentados a trabajar al extranjero en lugar de dejar que se vayan por sus propios medios e ingresen al vecino país como indocumentados y en condiciones de mayor vulnerabilidad inmediata, pues en el empleo temporal incluso persisten los abusos hacia los trabajadores una vez que ya han cruzado la frontera.

Es importante hacer notar nuevamente que la creación y desarrollo de agencias estatales de atención a migrantes coincide con los cambios de partido en la gubernatura. En el caso michoacano el gran salto que se dio de dirección a coordinación primero ocurrió a finales del gobierno del PRI y con la llegada del PRD, pues la agencia pública para migrantes se

consolidó en febrero del 2008 al convertirse en Secretaría de los Migrantes contando ahora con un mayor presupuesto y una estructura orgánica más sofisticada. En Zacatecas luego de la llegada del PRD a la gubernatura se decreta la creación de la primera agencia para migrantes. En Guanajuato a la llegada del gobernador interino del PAN, supliendo a uno del PRI, también se crea una agencia para migrantes. En San Luis el paso de dirección de asuntos internacionales a instituto no pudo darse durante el gobierno del PRI, a pesar de que desde entonces se había planeado, y ya con el PAN se presenta y aprueba la ley que crea el Instituto de Atención a Migrantes del Estado. Lo mismo parece haber ocurrido en Nayarit, en donde al regreso del PRI a la gubernatura no se ha cambiado o impulsado el área de migrantes, y probablemente también ocurrió en Aguascalientes. En Durango y Colima no ha habido cambio de partido en la gubernatura, ni tampoco ha habido un gran impulso al tema de la migración internacional expresado en la creación de una agencia pública estatal para migrantes con un presupuesto elevado o una estructura orgánica novedosa.

Además de la globalización económica, la descentralización administrativa y la democratización del sistema político, hay cinco factores que explican el surgimiento y formación de las agencias estatales para migrantes internacionales en la región Centro Occidente de México. El primero de ellos es la sugerencia o recomendación en 1990 por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores de crear ‘direcciones de atención a las comunidades en el exterior’, siguiendo el modelo del PCME impulsado desde el gobierno federal a través de la Cancillería; al final cada administración estatal trazó su propio camino y modelo con la colaboración de los migrantes y retroalimentando a la federación. El segundo factor es la evolución en la articulación de las demandas a las administraciones estatales de los ex migrantes en México (Braceros y en ONG), pero principalmente de los migrantes organizados en clubes y federaciones de oriundos en el extranjero, así como su presencia en la opinión pública local como resultado del poder que han adquirido como emisores de remesas. Un tercer factor es el interés político-electoral y económico que el gobernador, el congreso local, los partidos políticos a nivel estatal, y otros actores político-sociales han tenido hacia el tema migratorio, ya sea por alguna experiencia personal o por solicitud formal de los migrantes organizados. El cuarto factor es el incremento de las demandas ciudadanas por labores de protección consular ante las autoridades estatales,

especialmente por la repatriación de cadáveres, y por el empleo temporal en el extranjero. Un último factor se ha denominado como efecto ‘cascada’, y consiste en el hecho de compartir, duplicar y/o adaptar la documentación y las actividades de otros estados en relación al tema migratorio para decir que en ese gobierno ‘también existe algo similar a lo que el otro tiene’. El intercambio de experiencias entre estados ayudó a los gobiernos y a sus agencias a alcanzar mejoras prácticas en sus acciones hacia los migrantes y sus familias.

La capacidad de la gran mayoría de las agencias públicas en los estados del Centro Occidente sigue siendo limitada. Hay carencias en el presupuesto y en la capacitación del funcionariado. En todo caso es importante la labor que llevan a cabo El Colegio de Michoacán y un conjunto de instituciones en un diplomado sobre migración internacional que lleva varios años formando servidores públicos estatales y locales, así como a público en general. Igualmente importante es la difusión de eventos de alto calibre, como la Cumbre de los Migrantes celebrada en Morelia, en donde el tema migratorio logra colarse en la agenda y la opinión pública. Lo que queda claro es que sin la participación activa de las diásporas regionales y la voluntad política de los gobiernos, a todos los niveles, el alcance y capacidad de las agencias para migrantes serán marginales o muy reducidos.

Al final, la existencia de algunas de las agencias públicas para migrantes, sobre todo las que tienen mayor presupuesto y una estructura con áreas más especializadas, parece convertirse en la prueba más fehaciente del cambio político, a nivel de las instituciones públicas, que logran realizar los migrantes internacionales en sus lugares de origen.

Bibliografía

- Alanís Fernando (2001) “La contratación de braceros en San Luis Potosí y el Gobierno del Estado (1944)”. En Alanís, Fernando (coord.) *La emigración de San Luis Potosí a Estados Unidos. Pasado y Presente*. México: El Colegio de San Luis y Senado de la República, pp. 37-69.
- Alanís, Fernando (2004). “Nos vamos al norte: la emigración de San Luis Potosí a Estados Unidos entre 1920 y 1940. En *Migraciones Internacionales*, 2, (4).
- Alanís, Fernando (2006) “Que se vayan y se queden allá. La política mexicana hacia la migración a Estados Unidos”. En Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Acervo Histórico Diplomático-SRE, México, pp. 351-384.
- Alanís, Fernando (2008) *Yo soy de San Luis Potosí... con un pie en Estados Unidos: Aspectos básicos de la migración potosina*. México: INM-COPOCYT-El Colegio de San Luis. [En prensa]
- Alarcón, Rafael (1989) “Migración internacional y región: el Bajío Zamorano en la década perdida”. En *Papeles de Población*, octubre-diciembre, número 22. Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 43-68.
- Alarcón, Rafael (2006) “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, en Carlos González Gutiérrez (Coord.) *Relaciones Estado – Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa, SRE, UAZ, pp. 157-179.
- Alarcón, Rafael (2004) “Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes en Estados Unidos”. En Germán Zárate-Hoyos (Cord.) *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos*. México: El Colegio de la Frontera Norte, 139-184.
- Alarcón, Rafael y Luis Escala Rabadán (2007) “Transnational Philanthropy and Organizational Strategies: The Challenge of Mexican Hometowns Associations in the United States”. En Germán Zárate-Hoyos, (Eds.) *New perspectives on Remittances from Mexicans and Central Americans in the United States*. Kassel, Alemania: Kassel University Press. (En prensa.)

- Alonso, Guillermo y Gloria Marroni (2006) "El fin del sueño americano. Mujeres migrantes muertas en la frontera México-Estados Unidos ", en *Migraciones Internacionales*, El Colegio de la Frontera Norte, volumen 3, número 3.
- Arango, Joaquín (2005) "La inmigración en España: Demografía, sociología y economía". En Rafael del Águila, *Inmigración. Un desafío para España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Artola, Juan (2007) "La agenda internacional de las migraciones". En *Migraciones y fronteras en el Sur de México y Centroamérica*. Texto preparado para el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. (En prensa).
- Asis, Maruja (2006) "Desenvolviendo la caja de *balikbayan*: los filipinos en el extranjero y su país de origen". En González Gutiérrez, Carlos (Coord.) *Relaciones Estado – Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa, SRE, UAZ, 23-51.
- Bada, Xóchitl (2003) "La participación cívica comunitaria transnacional de los clubes de michoacanos". En Gustavo López Castro (coord.), *Diáspora michoacana*. México: El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán. Pp. 247-285.
- Badillo, David A. (2001) "Religión y migración transnacional en Chicago: el caso de los potosinos". En Alanís, Fernando (coord.) *La emigración de San Luis Potosí a Estados Unidos. Pasado y Presente*. México: El Colegio de San Luis y Senado de la República, pp. 117-141
- Belguendouz, A. (2006). *Le traitement institutionnel de la relation entre les Marocains résidant à l'étranger et le Maroc*. Florence, CARIM. Institut Universitaire Européen.
- Boisier, Sergio (1998) "Teorías y metáforas sobre desarrollo regional", en *Revista austral de ciencias sociales*, número 2, marzo-agosto, pp. 5-18.
- Brand, Laurie (2006) "Marruecos: la evolución de la participación institucional del Estado en las comunidades diáspora". En González Gutiérrez, Carlos (Coord.) *Relaciones Estado – Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa, SRE, UAZ, pp. 99-136.
- Brettell, Caroline y James F., Hollifield (Eds.) (2000) "Introduction", en *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. Nueva York y Londres: Routledge, pp. 1-26.

- Boswell, Christina (2007) "Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way", en *The International Migration Review*. Vol. 4, Núm. 1, pp. 75-100.
- Bueno Lastra, Juan (1990) *Los desequilibrios regionales: teoría y realidad española*. España: Ediciones Pirámide.
- Burgess, Katrina (2005) "Filantropía de migrantes y gobernanza local". En Barbara J. Merz (comp.), *Nuevas pautas para México. Observaciones sobre remesas, donaciones filantrópicas y desarrollo equitativo*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 125-155.
- Bustamante, Jorge A. (1989) "Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico". *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 1 Núm. 1, enero-junio.
- Bustamante, Jorge A. (2002) *Migración internacional y derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 94, México: UNAM.
- Bustamante, Jorge A. (2006) "Migración, Derechos Humanos y Vulnerabilidad. La Migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo". En Secretaría General Iberoamericana, *Unidos por las Migraciones. Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*.
- Calderón Chelius, Leticia (2007) "En busca del voto perdido: análisis del resultado del voto en el exterior en la elección presidencial mexicana de 2006", en Cecilia Imaz (Coord.) *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. México: FCSyP, UNAM, SITESA, pp. 199-214.
- Cano, Gustavo y Alexandra Délano (2004) "The Institute of Mexicans Abroad: The day after...after 156 years". Documento preparado en la reunión anual de la American Political Science Association, 2-5 de septiembre.
- Carling, Jørgen (2007) "Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders". En *The International Migration Review*. New York: volumen 41, número 2.
- Castles, Stephen (2006) "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: INM, UAZ y Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-66.
- Choate, Mark (2007) "Sending States' Transnational Interventions in Politics, Culture, and Economics: The Historical Example of Italy". En *The International Migration Review*. NY: 41, número 3, pp. 728-768.

- Córdova, Rodolfo (2007) “Emigración internacional en Chiapas: del tránsito de migrantes a la pérdida de población”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Cornelius, Wayne (2001) “Death at the Border: The Efficacy and “Unintended” Consequences of U.S. Immigration Control Policy 1993-2000”. Working Paper #27. The Center for Comparative Immigration Studies. University of California, San Diego
- Cornelius, Wayne y Takeyuki Tsuda (2004) “Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention”. En *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Cornelius *et al.* (eds.). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne y Jessa Lewis (2007) *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The View from Sending Communities*. La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies, UCSD.
- Cornelius, Wayne, Philip L. Martin y James Hollifield (1992) “Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control”. En *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Cornelius *et al.* (eds.). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Caso, Agustín (2006) *Migración y Repatriaciones: México en la encrucijada Norte-Sur*. México: Rosa Ma. Porrúa.
- Campos, Amalia (2008) *Made in Cerritos*. Borrador de tesis de licenciatura en antropología. Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Cosío Villegas (1972). *El sistema político mexicano*. México: Joaquín Mortíz.
- Cota Cabrera, Bribilia (2006). *El programa Invierte en México y los empresarios migrantes en los estados de Zacatecas y Jalisco, 2002-2005*. Tesis de maestría en desarrollo regional. El Colegio de la Frontera Norte.
- De Hass, Heine (2007) “Between courting and controlling: The Moroccan state and ‘its’ emigrants”. Working paper No. 54. Centre on Migration, Policy and Society. University of Oxford.
- De Hass (2006) *Engaging Diaspora: How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries?* International Migration Institute (University of Oxford) & Oxfam Novib.

- Durand, Jorge (2005) “De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder”, en R. Delgado Wise y B. Knerr (eds.), *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México: Miguel Ángel Porrúa – Universidad Autónoma de Zacatecas
- Durand Jorge y Douglas Massey (2003) “Regiones de origen”, en *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 63-96.
- Donato, Katharine M., Melissa Stainback, y Shawn Malia Kanaiaupuni (2005) “Migración y Salud en México: Resultados para San Luis Potosí”. En Jorge Durand (ed.), *Vetas: Revista de El Colegio de San Luis*. México: El Colegio de San Luis. Pp. 46-75
- Elmadmad, Khadija (2004) “La nouvelle loi marocaine du 11 novembre 2003 relative à l’entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l’émigration et l’immigration irrégulières”. CE - EUROMED. Florence: European University Institute, RSCAS.
- Escala Rabadán, Luis (2005) “Migración Internacional y Organizaciones de Migrantes en Regiones Emergentes: El caso de Hidalgo”. *Migración y Desarrollo*. Primer Semestre.
- Escala Rabadán, Luis (2004) “Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California”, en Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela (Comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas.
- Espinosa, Víctor (1999) “The Federation of Michoacán Clubs in Illinois. The Chicago-Michoacán Project Report.” Chicago: Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights.
- Falcón, Romana (1984) *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coordinadores) (2006) *El Programa 3x1 para Migrantes. ¿Primera política transnacional en México?* México: ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) (2007) *Las políticas migratorias en los estados de México: una*

- evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Fitzgerald, David (en prensa) *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fitzgerald, David (2006) “Rethinking Emigrant Citizenship”, en *New York University Law Review*. Vol. 81, Núm. 1, pp. 90-116.
- Fitzgerald, David (2006) “Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control”. En *The International Migration Review*, 40, (2), pp. 259-293.
- Fitzgerald, David (2005) “Nationality and Migration in Modern Mexico”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 31 (1), pp. 171-191.
- Fitzgerald, David (2000) *Negotiating Extra-Territorial Citizenship. Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*. La Jolla, California: Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, San Diego.
- Freeman, Gary (1995) “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”. En *The International Migration Review*, 24, (4), pp. 881-902.
- Fondation Hassan II pour les Marocains Résidant à l’Etranger (FHII) (2005) *Marocains de l’Exterieur & Developpement: Pour une nouvelle dynamique de l’investissement*. Rabat, Marruecos.
- Fox, Jonathan y Xóchitl Bada (2008) “Migrant organization and Hometown Impacts on Rural Mexico”, en *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8. No. 2 y 3, abril y julio, pp. 435–461.
- García-Acevedo, María Rosa (2003) “Politics across Borders: Mexico’s Policies towards Mexicans in the United States. *Journal of the Southwest*. Pp. 533-555.
- García Zamora, Rodolfo (2006) “Migraciones internacionales y desarrollo en México: tres experiencias estatales”. En Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- García y Griego, Manuel (2006) “Dos tesis sobre seis décadas. La emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana”. En Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario

- Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, Acervo Histórico Diplomático-SRE, México, pp.551-580.
- Goldring, Luin (2002) "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation." *Latin American Research Review* 37:55-99;
- González Casanova, Pablo (1965) *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- González Gutiérrez, Carlos (Coord.) (2006) *Relaciones Estado – Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa, SRE, UAZ.
- González Gutiérrez, Carlos (2003) "Las relaciones de México con su diáspora: en busca de una política de Estado", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, Ciudad de México: Ariel, 165-175.
- Hollifield, James (2004) "The Emerging Migration State". *The International Migration Review*. Vol. 38, Núm. 3, pp. 885-912.
- How, Marvine (2000) "Morocco's Democratic Experience". *World Policy Journal*. 17, 1, pp. 65-70.
- Instituto Nacional de Migración (2006) *Hacia una Política Migratoria del Estado Mexicano*. México: Secretaría de Gobernación – INM.
- Imaz, Cecilia (Coord.) (2007) *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. México: FCSyP, UNAM, SITESA.
- Imaz, Cecilia (2006) *La Nación Mexicana Transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Seminario de Política y Migración. DF., México.
- Irazuzta, Ignacio y Guillermo Yrizar (2006) "Gobernar la migración: Consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La Migración en México: ¿un problema sin solución?* México: Cámara de Diputados / LIX Legislatura, pp. 173-216.
- Lijphart (1999) [1987] *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lanly, Guillaume y Volker Hamann (2004) "Solidaridades transfronterizas y la emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela.

- Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante.* Jalisco, México: CUCEA, Universidad de Guadalajara. Pp. 127-174.
- López, Karla (2007) “Las políticas migratorias en el Estado de Puebla”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación.* México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- López Castro, Gustavo (coord.) (2003). *Diáspora Michoacana.* México: El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán.
- Instituto Nacional de Migración (2006) *Hacia una Política Migratoria del Estado Mexicano.* México: Secretaría de Gobernación – INM.
- Izquierdo, Antonio y Sandra León (2008) “La inmigración hacia adentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”. En *Política y Sociedad*, Vol. 45, Núm. 1: 11-39.
- Lee, Shin-wha (2003) “The realities of South Korea's migration policies”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional *Globalization, Migration and Human Security: Challenges in Northeast Asia.* Tokio, Universidad de las Naciones Unidas. Disponible en: http://gsti.miis.edu/CEAS-PUB/2003_LeeSW.pdf
- Manning, Bayless (1977) “The Congreso, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, en *Foreign Affairs*, Vol. 55, Número 2.
- Mármora, Lelio (2002). *Las Políticas de migraciones internacionales.* México: Paidós-Organización Internacional para las migraciones.
- Martin, Philip L. (1992) “The United States: The Continuing Immigration Debate”. En *Controlling Immigration: A Global Perspective.* Cornelius et al. (eds.). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Martin, Phillip, Manolo Abella y Elizabeth Midgley (2004) "Best Practices to Manage Migration: The Phillipines". En *The International Migration Review.* Winter, 38, (4), pp. 1544-1559.
- Martínez Assad, Carlos (1990) “Los rebeldes vencidos. Cedillo contra el Estado cardenista”. México: UNAM y FCE.

- Martínez, Cynthia (2007) "Políticas migratorias en el Estado de Jalisco". En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Pizarro, Jorge (2003) "Panorama regional de las remesas durante los años noventa y sus impactos macrosociales en América Latina". En *Migraciones Internacionales*, 2, (2)
- Martínez Saldaña, Jesús (1999) "Prólogo", en Raúl Ross Pineda, *Los mexicanos y el voto sin fronteras*. México: UAS, CEMOS, Salsedo Press.
- Massey, Douglas (1999) "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State." *Population and Development Review*, 25(2): 303-322
- Massey, Douglas, Joaquin Arango, Graeme Hugo, Alo Kouaouci, Adela Pellegrino y Edward Taylor (1998) *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. G.B.: Oxford.
- Massey, Douglas, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González (1987). *Return to Aztlán: The Social Process of International Migration from Western Mexico*. Berkley: UC Press.
- Mendoza Escalante, María de los Ángeles (2004) *Proyecto de creación de una nueva institución de apoyo para los migrantes poblanos en New York*. Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad de las Américas. Disponible en: http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/mendoza_e_md/
- Moctezuma Longoria (2003a) "La voz de los actores: Ley Migrante y Zacatecas", en *Revista Migración y Desarrollo*. Número 1, Octubre.
- Moctezuma Longoria (2003b) "Construcción Extraterritorial de la Ciudadanía Sustantiva y Ley Migrante de Zacatecas" disponible en: http://www.jerez.com.mx/2004/extraterritorialidad_ley_migrante.html
- Moctezuma, Miguel (2004) "La experiencia binacional de los zacatecanos residentes en Estados Unidos. El caso del Frente Cívico Zacatecano", en Raúl Delgado Wise y Margarita Fabela (Coord.) *Nuevas Tendencias y Desafíos de la Migración Internacional México-Estados*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Monroy, Ma. Isabel (2001) “Los rastros de una migración antigua”. En Alanís, Fernando (coord.) *La emigración de San Luis Potosí a Estados Unidos. Pasado y Presente*. México: El Colegio de San Luis y Senado de la República, pp. 9-36.
- Monroy y Calvillo (1997) *Breve historia de San Luis Potosí*. México: FCE.
- Montoya, Ramón Alejandro (1997) *La experiencia potosina en Chicago*. México: El Colegio de San Luis.
- Nangia, Parveen y Uma Saha (2001) “A profile of emigrants from India: a comparative study of Kerala and Punjab”. En *The International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP)*, Disponible en: http://iussp.org/Brazil2001/s20/S27_01_nangia.pdf
- Ochoa, Álvaro (2003) "Michoacanos en la migra... Traque-te-andando en California", en Gustavo López Castro (coord.) *Diaspora Michoacana*. El Colegio de Michoacán, Gobierno del Estado. pp. 65-85.
- Ohmae, Kenichi (1993) “The rise of the region.state”. En *Foreign Affairs*. vol. 72, 78-87. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.org/19930301faessay5176/kenichi-ohmae/the-rise-of-the-region-state.html>.
- Ostergaard-Nielsen, Eva (2003) “International Migration and Sending Countries: Perception, Policies and Transnational Relations”. London: Palgrave.
- Paz, Citlali (2007) “Políticas migratorias en el Estado de Morelos”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Pécoud, Antoine y Paul de Guchteneire (2005) “Migraciones sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de las personas”. *Migraciones Internacionales*, 9. Vol. 3, 2.
- Pérez, Maria Eugenia (2007). “Políticas migratorias en el Estado de Veracruz”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Pérez-Espino, Josefina (2006) “Codevelopment as a bottom up policy”. Presentación en la 11va. Conferencia Internacional Metrópolis: *Paths & Crossroads: Moving People, Changing Places*. Del 2 al 6 de octubre. Lisboa, Portugal.

- Pinzón, Patricia (2007) "Políticas migratorias en el Estado de Oaxaca". En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Portes, Alejandro (2006) "Migration and Development: A Conceptual Review of the Evidence". *The Center for Migration and Development. Working paper #06-07*. Working Paper Series. Princeton University.
- Portes, Alejandro y Josh DeWind (2004) "A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration". *The International Migration Review*. Vol. 38, Núm. 3, pp. 828-851.
- Refass, M. A. (1990) "Rapport de Masculinité et Mouvements Migratoires au Maroc: Approche Géographique," en *Le Maroc et La Hollande. Actes de la Deuxième Rencontre Universitaire*. Rabat: Université Mohammed V, pp. 225-230.
- Reynoso Angulo, Víctor Manuel (s/f) *El Frente Cívico Potosino y el movimiento navista en San Luis Potosí (1981-1986)*, tesis de maestría en Ciencias Sociales, FLACSO-México.
- Riestra Venegas, Mario (2002). Ponencia como Coordinador de CONOFAM en *Metropolis Interconference Seminar*. Dubrovnik, Croacia, del 9 al 12 de mayo. Disponible en: http://www.international.metropolis.net/events/croatia/prog_e.htm
- Riker, William (1975) "Federalism", en Fred I. Greenstein y Nelson Polsby (eds), *The Handbook of Political Science, Volume V: Government Institutions and Processes*, Reading MA, Addison Wesley
- Rionda y Romero (1999). *Proyectos de Desarrollo Regional y Comunitario en Tres Estados Mexicanos Generadores de Flujo Migratorio hacia los Estados Unidos*. Grupo de Trabajo sobre Migración y Desarrollo Regional. México: Universidad de Guanajuato y Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.
- Rivera, Gaspar, Xóchitl Bada y Luis Escala Rabadan (2005) "Mexican Migrant Civic and Political Participation in the U.S.: The Case of Hometown Associations in Los Angeles and Chicago". Paper presentado en la Conferencia "Mexican Migrant Social and Civil Participation in the United States". Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington D.C. November.

- Rosenblum, Marc (2004) *The Transnational Politics of U.S. Immigration Policy*. La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies, UCSD.
- Ross Pineda, Raúl (1999) *Los mexicanos y el voto sin fronteras*. México: UAS, CEMOS, Salsedo Press.
- Ruiz Saldierna, Mauro (en prensa) “Memorias de un migrante” En Fernando Alanís, *Yo soy de San Luis Potosí... con un pie en Estados Unidos: Aspectos básicos de la migración potosina*. México: INM-COPOCYT-El Colegio de San Luis
- Ruiz, Neil (2007) “Extending the Arms of the State: Overseas Filipino and Homeland Development”. Documento preparado para la Reunión Annual de la *Midwest Political Science Association*, Chicago IL, 14 de abril de 2007.
- Sadiqi, Fatima (2004) “Migration-Related Institutions and Policies in Morocco”. CE - EUROMED. Florence: European University Institute, RSCAS.
- Sánchez Soto y Fernando Alanís (en prensa) [...] En Fernando Alanís, *Yo soy de San Luis Potosí... con un pie en Estados Unidos: Aspectos básicos de la migración potosina*. México: INM-COPOCYT-El Colegio de San Luis
- Sánchez Torres, Mónica (2007) “Presentación de la Dirección de Enlace Internacional del Gobierno de Jalisco”, presentada en el II Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales. Organizado en 2007 por la SRE. Disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/forogoblocales/2007/ponencias.html>
- Schiavon, Jorge (2004) “La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo de seis federaciones”, en *Integración y Comercio*, año 8, Núm. 21, julio-diciembre, pp. 109-131.
- Schiavon, Jorge (2005) “La política internacional de las entidades federativas” en *Las Relaciones Internacionales de México*, programa 617. Versión escrita del programa transmitido el 8 de noviembre de 2005. SRE. Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2153>
- Schmitter, Barbara (1985) “Sending Countries and the Politics of Emigration and Destination”, en *The International Migration Review*. Vol. 19, Núm. 3, pp. 469-484.
- Semyonov, Moshe y Anastacia Gorodzeisky (2005) "Labor Migration, Remittances and Household Income: A Comparison between Filipino and Filipina Overseas Worker". En *The International Migration Review*. Spring, 39, (1), pp. 45-68.

- Sharma, Jagdish (2006) “Características de la diáspora india y su relación con el país de origen”. En González Gutiérrez, Carlos (Coord.) *Relaciones Estado – Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. México: Porrúa, SRE, UAZ, pp. 65-97.
- Smith, Michael Peter (2003) “Transnationalism, the State, and the Extraterritorial Citizen”. En *Politics and Society*, Vol. 31, Núm. 4, pp. 467-502.
- Solanes, Ángeles (2005) “La política de inmigración en la Unión Europea, desde tres claves”, en *Arbor*. Mayo-Junio.
- Tinajero, Beatriz (2007) “Políticas migratorias en el Estado de Zacatecas”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Torpey, John (1997) "Revolutions and Freedom of Movement: An Analysis of Passport Controls in the French, Russian, and Chinese Revolutions". En *Theory and Society*, Vol. 26, Num. 2.
- Torpey, John (1998) “Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate ‘Means of Movement’”, en *Sociological Theory*. Vol. 16, Núm. 3, pp. 239-259.
- Torres Mendoza, Ángel (2007) “La migración agrícola documentada de México a Estado Unidos: un proceso de contratación ilegal en territorio nacional. en Imaz, Cecilia (Coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. México: FCSyP, UNAM, SITESA, pp. 141-154.
- Valenzuela, Basilia (1999) “Fideraza: la política pública de las remesas en Jalisco. Diseño, instrumentación y perspectivas”. En *Carta Económica Regional*, 69, Noviembre-Diciembre.
- Valenzuela, Basilia (2006) “La instauración del 3x1 en Jalisco. El acomodo de los gobiernos locales a una política adoptada por el gobierno del estado”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer, *El Programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?* México: ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa. Pp. 139-156.
- Valenzuela, Basilia (2007) “Definición de acciones y políticas públicas estatales hacia la migración a Estados Unidos. El papel de las organizaciones de migrantes”. En Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer

- (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa, pp. 17-43.
- Vargas, Roxana (2007) “Políticas migratorias en el Estado de Hidalgo”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001) “Desarrollo endógeno y globalización”, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens. Disponible en: http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/vazquez_barquero.pdf
- Velázquez Flores (2006) “La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Revista Relaciones Internacionales*, UNAM, febrero-agosto de 2006.
- Vega, Germán (2004) “Casas Guanajuato: organización de los migrantes en Estados Unidos”, en *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, número 39, 2004, pp. 57-94
- Verea, Mónica (2003) “Las políticas sobre migrantes temporales en América del Norte”, en Mónica Vera, *Migración temporal en América del Norte*. México: CISAN y UNAM, pp. 123-179
- Vizcaya, Paula (2007) “Políticas migratorias en el Estado de México”. En Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García Zamora, Roberta Clariond Rangel, y Ana Vila Freyer (Coords.) *Las políticas migratorias en los estados de México: una evaluación*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, ITAM, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- Vila, Ana (2007) “Las políticas de atención a migrantes en los Estados de México: acción, reacción y gestión”, en Imaz, Cecilia (Coord.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*. México: FCSyP, UNAM, SITESA, 77-105.
- Waldinger, Roger y David Fitzgerald (2004) “Transnationalism in Question”. *American Journal of Sociology*, 109: 1177-1195.
- Ward, Robert DeC (1926) [Trad. 2004]. “Nuestra nueva política migratoria”. *Foreign Affairs en Español*. Abril – Junio.

- Weekley, Kathleen (2004) "Saving Pennies for the State. A New Role for Filipino Migrant Workers?" En *Journal of Contemporary Asia*, 34, (3), pp.349-363.
- Zabin, Carol y Luis Escala Rabadán (2002) "From Civic Association to Political Participation: Mexican Hometown Associations and Mexican Immigrant Political Empowerment in Los Angeles," *Frontera Norte* 27, Vol. 14, Enero-Junio.
- Zenteno, René (2000) "Redes migratorias: ¿acceso y oportunidades para los migrantes". En *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, pp. 227-245.
- Zemni, Sami, Bogaert, Koenraad, 2006. "Morocco and the mirages of democracy and good governance". UNISCI Discussion Papers [online], 12, 103-120. Disponible en: <http://www.psw.ugent.be/menarg/publications/UNISCIZemni12.pdf>
- Zepeda, Zaira y Lucía Nava (2006). *Las políticas migratorias en el Estado de San Luis Potosí*. Tesina para licenciatura en Relaciones Internacionales. ITAM, México, DF
- Zlotnik, Hania (2006). "Tendencias de la migración internacional desde 1998", en Cristina Blanco (Ed.) *Migraciones, nuevas movilidades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos.
- Zolberg, Aristide (2006) "Rethinking the Last 200 Years of US Immigration Policy", Migration Policy Institute.
- Zolberg, Aristide (1978) "International Migration Policies in a Changing World System", en *Human Migration, Patterns and Policies*, editado por W. H. McNeill and R. Adams. Bloomington: Indiana University Press. Pp. 241–286

Información estadística, informes, reportes y documentos

- Aguayo Quezada, Sergio (2008), *El Almanaque Mexicano 2008*. México: Aguilar.
- Banco de México, "Estadísticas" <http://www.banxico.org.mx>
- Banco Mundial (2008), *Migration and Remittances Factbook*, "Top 10". <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Top10.pdf>
- *Census of India, Office of the Registrar General & Census Commissioner* de India. http://www.censusindia.gov.in/Census_Data_2001/India_at_glance/variation.aspx

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP 2006), “Contexto nacional”, en *Migración, Frontera y Población* [Actualización: 8 de junio de 2006].
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/8_poblacion.htm
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), “Migración” <http://www.conapo.gob.mx>
- CONAPO (2006), *Mexico-United States Migration. Regional and State Overview*. México.
- Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI) (2005) *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Suiza: CMMI. [Introducción y Capítulo 1, pp. 1-23.]
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). “Estadística”
<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx>
- INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/cpv2000/muestracensal/default.asp?c=1188>
- OIT (2007) *Políticas dirigidas a las diásporas como agentes para el desarrollo*. Ginebra: OIT. Fuente: <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2153>
- OCDE (2007) *Coherencia de políticas para el desarrollo 2007: migración y países en desarrollo*. Perspectivas del Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Pew Hispanic Center. “Reports & Factsheets” <http://www.pewhispanic.org>
- US Census Bureau. “People & Households” <http://www.census.gov/>
- *World Population Policies* de la Organización de las Naciones Unidas (2007), Departamento de Economía y Asuntos Sociales, División de Población. (DEAS/DP).
http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/Publication_index.htm

Información hemerográfica

- El Universal* (México), 25 de abril de 2003.
- La Opinión* (L.A., EEUU), 24 de marzo de 2008.
- Houston Chronicle*, 6 de mayo de 2008.
- El Imparcial de Oaxaca*, 19 de abril de 2008.
- The New York Times*, 7 de septiembre de 2007.
- Los Angeles Times*, 28 de mayo de 2008.
- La Jornada de Michoacán*, 29 de mayo de 2008.

Milenio (México), 11 de febrero de 2008
Reforma (México), 24 de mayo de 2003
Cambio de Michoacán, 12 de noviembre de 2006.
La Voz de Michoacán, 11 de noviembre de 2006.
El Pulso (San Luis Potosí), 8 de febrero de 2008
La Voz de Michoacán, 19 de noviembre de 2007
La Jornada de Michoacán, 18 de septiembre de 2004
La Jornada, Suplemento Masiosare, 23 de febrero de 2004
Mural (México), 18 de marzo de 2004.
El Tiempo de Nayarit, 17 de junio de 2004
El Tiempo de Nayarit, 11 de noviembre de 2004
El Siglo de Torreón, 17 de julio de 2005
La Jornada Michoacán, 15 de enero de 2008
Cambio de Michoacán, 10 de enero de 2008
La Jornada de Michoacán, 29 de mayo de 2008.
El Universal, 25 de abril de 2003.
The New York Times, 9 de enero de 2005.
Diario Imagen (Zacatecas), 27 de mayo de 2002.
El Aguila news.com, 24 de enero de 2008.

Documentos oficiales:

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí
Periódico Oficial del Estado de Michoacán
Periódico Oficial del Estado de Zacatecas
Plan Estatal de Desarrollo Michoacán, 2003-2008.
Planes Estatal de Desarrollo de San Luis Potosí, 2003-2009.
Decreto de creación del Instituto Estatal de Zacatecas, 4 de septiembre de 1999.
Decreto del Día del Migrante Zacatecano. 9 de abril de 2003.
Decreto Gubernativo de creación de la Comisión Estatal de Apoyo Integral a los Migrantes y sus Familias, número 54, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 52, Segunda Parte, 29 de junio de 2001.

Decreto Gubernativo Consejo del Migrante Emprendedor del Estado de Guanajuato, número 27, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 88, del 1 de junio de 2007,

Decreto administrativo número 83, por el que se crea el Instituto de los Michoacanos en el Exterior, 11 de octubre de 2006.

Decreto Administrativo por el cual se crea el Instituto de Atención al Migrante como un organismo público descentralizado, Secretaría General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí, Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio No. 823/2001. [No publicado]

Decreto de creación de la Coordinador Estatal para la Atención Integral al Migrante Michoacano, 21 de abril de 2001.

Decreto por el que crea la Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, 19 de abril de 2002

Ley que crea el Instituto de Atención a Migrantes del Estado de San Luis Potosí, 13 de julio de 2004

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, 9 de enero de 2008

Declaratoria de Puebla, 2000

ANEXOS

ACRÓNIMOS

ACOPIIL	Asociación de Clubes y Organizaciones Potosinas de Illinois
BANXICO	Banco de México
BM	Banco Mundial
CAM	Comisiones de Asuntos Migratorios
CEAIMM	Coordinador Estatal para la Atención Integral al Migrante Michoacano
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> / Agencia Central de Inteligencia (EEUU)
COESPO	Consejo Estatal de Población
COGAMIN	Coordinación General de Atención a Migrantes (Michoacán)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONOFAM	Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CCPE	Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero
DACZE	Dirección de Atención a Comunidades Zacatecanas en el Extranjero
DCGE	Dirección de Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero
DGACGE	Dirección General de Atención a Comunidades Guanajuatenses en el Extranjero
DEAS/DP	División de Población de Naciones Unidas
DAI	Dirección de Asuntos Internacionales (Jalisco)
DGEI	Dirección General de Enlace Internacional (San Luis Potosí)
DIF	Desarrollo Integral de la Familia (México)
DSALATE	Dirección de Servicios de Apoyo Legal y Administrativa a Trabajadores Emigrantes (Michoacán)
FCZSC	Federación de Clubes Zacatecanos del Sur del California
FCJ	Federación de Clubes Jaliscienses
FEDECFMI	Federación de Clubes Michoacanos de Illinois
FHII	Fundación Hasan Segundo para los Marroquíes en el Extranjero
FIOB	Frente Indígena Oaxaqueño Binacional

FREBIMICH	Frente Binacional Michoacano
HTA	<i>Hometown Association</i> / Asociación (o clubes) de Oriundos
ICATMI	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Michoacán
IEM	Instituto Electoral de Michoacán
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IMME	Instituto Michoacano de los Migrantes en el Extranjero
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
LOAPE	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (Michoacán)
MRE	Marroquíes Residentes en el Exterior
NCSL	National Conference of State Legislatures / Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales
DNORKA	Department of Non-Resident Keralites Affairs / Departamento de Asuntos de los Keralitas No Residentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFAM	Oficinas de Atención a Migrantes
OFAJE	Oficina de Atención a Jaliscienses en el Extranjero
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPME	Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior
PAN	Partido Acción Nacional
POEA	<i>Philippine Overseas Employment Administration</i> / Agencia Filipina para el Empleo en el Exterior
PT	Partido del Trabajo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SRE	Secretaría de Relaciones Exterior (México)
UE	Unión Europea
UFW	<i>United Farm Workers</i>

INSTRUMENTO: GUIÓN DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

En relación al **ORIGEN**:

- ☞ En su opinión, ¿a qué se debe la creación del Instituto de Atención a Migrantes?
 - Qué actores y procesos fueron determinantes para la creación del Instituto...
 - Al interior del estado
 - Fuera del estado
 - Cuándo sitúa este momento (la creación del instituto-año)
 - Cuál fue el papel de la federación (Presidente, PCME, IME, Congreso)
 - Cuál fue el papel del gobernador en turno (u otros políticos)
 - Cuál fue el papel de los migrantes organizados en EEUU
 - Cuál fue el papel de las familias de los migrantes en México
 - Cuál es el papel de las remesas en la economía nacional
 - Cuál es el papel de las remesas en la economía estatal

En relación a la **FORMACIÓN** y **FUNCIONAMIENTO**:

- ☞ ¿Cuál es el objetivo principal de este instituto y de qué recursos se vale para alcanzarlo?
- ☞ ¿Con base a qué modelo fue diseñado el Instituto de Atención a Migrantes del Estado?
- ☞ ¿Con qué dependencias existe mayor colaboración?
- ☞ ¿Qué relación tienen con el gobernador del Estado? (frecuencia)
- ☞ ¿Qué relación tienen con el congreso del Estado / partidos políticos?
- ☞ ¿Qué relación tienen con el IME?
- ☞ ¿Qué relación tienen con la CONOFAM?
- ☞ ¿Qué relación tienen con la CONAGO?
- ☞ ¿Qué relación tienen con los migrantes organizados?
- ☞ ¿Qué relación tienen con las familias de los migrantes?
- ☞ ¿Qué tipo de demandas/servicios son solicitados con mayor frecuencia?
- ☞ ¿Cuáles son las demandas que son más sencillas/complejas?
- ☞ ¿Qué relación tienen con otros actores no políticos? (Iglesia, las ONG, Empresas, Organismos Internacionales, Centros de Investigación, etc.)
- ☞ ¿Cuál es el evento más importante para este instituto? ¿Por qué?
- ☞ ¿Cuál es el proyecto más importante? ¿Cuál es el reto más importante?
- ☞ ¿Con qué frecuencia se establece relación con los migrantes organizados? ¿En dónde?
- ☞ ¿Con qué frecuencia viajó el gobernador a Estados Unidos? ¿A qué lugares?
- ☞ ¿Con qué frecuencia el gobernador visita comunidades con alta intensidad migratoria? ¿Cuáles fueron?
- ☞ ¿Qué ventajas/desventajas cree que ofrece este arreglo institucional en relación a sus predecesores?
- ☞ ¿Cuál es la principal fortaleza/debilidad del arreglo institucional de este instituto?
- ☞ ¿Qué cambiaría del funcionamiento actual del instituto?
- ☞ ¿Cuál es el rasgo más importante del arreglo institucional del instituto?
- ☞ ¿Qué tipo de capacitación recibe el funcionariado de este instituto?
- ☞ ¿Qué tipo de capacitación debería recibir el funcionariado de este instituto?
- ☞ ¿Cuáles han sido las aportaciones más sobresalientes de este instituto al estado?
- ☞ ¿Cuál ha sido el fracaso más notable de este instituto?
- ☞ ¿Cuál es el futuro de este instituto? ¿Cómo lo describiría?

Guillermo Yrizar Barbosa es licenciado en Ciencia Política por el Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey. Fue estudiante de intercambio internacional en la *Universitat Autònoma de Barcelona*, donde cursó el itinerario en administración pública. Es coautor con Ignacio Irazuzta de “Gobernar la migración: consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior”, ponencia publicada en 2006 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

.

Correo electrónico: gyrizar@hotmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Yrizar, Guillermo (2008). De la repatriación de cadáveres al voto extraterritorial: políticas de emigración y gobiernos estatales en el Centro Occidente de México. Tesis de Maestro en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México.