



Carlos González Gutiérrez (comp.), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, t. 2, México, Instituto de los Mexicanos en el Exterior-Secretaría de Relaciones Exteriores/Universidad Autónoma de Zacatecas/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa, 2006, 376 pp.

Esta obra, resultado de la Segunda Conferencia Internacional sobre Relaciones Estado-diáspora, contiene un prefacio escrito por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, una presentación de don Cándido Morales Rosas, director ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), así como una introducción del ministro Carlos González Gutiérrez, titulada “El papel de los gobiernos”. El libro se divide en una parte dedicada al fenómeno migratorio y su impacto en México, y otra al resto de Latinoamérica.

De acuerdo con González Gutiérrez, México se encuentra en un proceso de transición demográfica por el envejecimiento de su población y, como resultado de ello, en dos décadas pasará de exportador de mano de obra a importador neto de la misma, por lo que debe prepararse para ese cambio y sus implicaciones en sus relaciones bilaterales. Considera necesario crear un marco conceptual propio de los países expulsores, diferente del de aquellos países receptores, que redunde en políticas públicas propias. Hace hincapié en que no se vea a los emigrantes, sus remesas y experiencia laboral como remedios para el subdesarrollo. En su opinión, los gobiernos con “población diáspora” deben contar con representaciones diplomáticas y consulares eficaces para atender las necesidades de sus emigrantes, la defensa de sus derechos y el fortalecimiento de sus líderes.

La primera parte de esta publicación inicia con “Migración, políticas públicas y desarrollo en México: problemática y desafíos”, trabajo en el que Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez Covarrubias analizan el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos desde un punto de vista crítico en contra de las políticas neoliberales. Consideran que el fenómeno se caracteriza por adecuarse a las necesidades de la economía estadounidense y resultar perjudicial para México, al transferirle Estados Unidos los costos de reproducción y calificación de la fuerza laboral migrante, lo cual implica una pérdida de riqueza potencial y el despoblamiento de amplias zonas del país.

Por su parte, Estados Unidos se ve beneficiado por el creciente consumo de los mexicanos, con el consecuente efecto multiplicador. Su aporte a la economía es muy superior al costo que representan en términos de prestaciones y servicios públicos.

Los autores consideran que en México las políticas en materia de migración y desarrollo son insuficientes, inconexas y de corto plazo, y que los principales programas (Contigo, TLCAN y Sociedad para la Prosperidad) no atacan las causas del desbordamiento migratorio y se encuentran inconexos con la pretensión básica de cumplir pasivamente su función en relación con el equilibrio macroeconómico y la estabilidad social. Al respecto, sugieren la creación de una secretaría que se encargue exclusivamente de la materia.

En “Migración internacional y desarrollo: oportunidades y desafíos para Zacatecas, México”, Rodolfo García Zamora y Xochiquetzally Sánchez Barbosa van de lo internacional, a lo nacional y a lo estatal con el fin de centrar el fenómeno en el contexto zacatecano. De acuerdo con ellos, las remesas son un complemento a la economía de los países receptores, que reduce las presiones del mercado laboral y combate la pobreza, y deberán utilizarse en el desarrollo regional y la organización comunitaria, en proyectos productivos y en la promoción del

ahorro. Destacan que gracias al Programa Tres por Uno para migrantes, los expatriados de ese estado han logrado un nivel de organización que permite la realización de proyectos sociales en sus comunidades de origen con el concurso de los tres niveles de gobierno, por medio de aportaciones en dinero y fondos que las organizaciones migrantes han aprendido a vigilar mediante la obligada rendición de cuentas de quienes los administran, lo cual implica una madurez democrática y de participación que no se observa aún en otras comunidades de origen.

Los autores opinan que no obstante tales beneficios, las remesas provocan una gran dependencia de las comunidades que las reciben y ahondan las diferencias sociales de las familias que no cuentan con ellas. Sostienen que la emigración zacatecana se ve alentada por las propias organizaciones migrantes, más de doscientas cincuenta en el sur de California, al facilitar la integración de los recién llegados al mercado laboral.

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representa para ellos, al permitir la importación de productos agrícolas, un factor que, aunado a las sequías, la disminución de subsidios al campo y la incapacidad de las zonas urbanas para absorber la migración rural, promueve la migración.

Para García Zamora y Sánchez Barbosa, si bien hay logros como la creación de la figura de diputados locales y alcaldes migrantes, las comunidades de origen se ven rezagadas respecto de las organizaciones creadas en las comunidades de destino. Esta situación demanda de manera urgente políticas de Estado incluyentes, confeccionadas de “abajo hacia arriba”, a fin de combatir los efectos nocivos de la migración, como la dependencia de las comunidades de origen y el despoblamiento del Estado.

En “Entusiasmo estatal por la inversión productiva de los mexicanos que residen en el extranjero”, Miguel Moctezuma

analiza cuidadosamente el destino de las remesas y la posibilidad de que se les destine a la inversión productiva. El autor diferencia entre las remesas individuales, destinadas primordialmente a la subsistencia familiar, y las colectivas, que se envían para realizar obras sociales. Parte del supuesto metodológico según el cual no es posible presuponer que con las remesas, o una porción de ellas, se puedan hacer inversiones productivas sin antes poner al descubierto su naturaleza social.

Las familiares son las que, en su opinión, tienen un fuerte significado de responsabilidad para cubrir las necesidades básicas de dicho núcleo y poseen un carácter solidario cuando resuelven situaciones de emergencia, además de que cuentan con un alto grado afectivo al destinarlas a situaciones especiales de un ser querido, y promueven la movilidad social.

A las remesas colectivas las define como fondos que vinculan a los migrantes con sus comunidades de origen y favorecen su identidad. Son recursos de calidad que apoyan la organización social y desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de México. Se diferencian de la inversión en que las inversiones colectivas buscan cubrir necesidades sociales y de infraestructura, y las remesas de inversión, el beneficio económico de los socios inversores.

Así, el Programa Tres por Uno se relaciona íntimamente con los fondos colectivos y no con la inversión privada, que le es más afín al emigrante ahorrador que acumula sumas para invertir en actividades tradicionales y locales, o al emigrante empresario que pasa del ahorro a la inversión. De ahí la necesidad de diseñar programas diferentes para cada caso, con sus propias reglas y, en el caso de los inversores, políticas de acompañamiento. Moctezuma ubica al emigrante retirado, figura de la cual se debe aprovechar la experiencia laboral, aun cuando en muchos casos éste se vea limitado por las propias economías locales y regionales.

Como conclusión hace una crítica al hecho de que se busque, por medio del Programa Tres por Uno, promover la inversión productiva de manera poco razonada y sin que medie investigación alguna. Da cuenta del Programa del Banco Interamericano de Desarrollo que, mediante el Fomin y Nafin, se limita a respaldar, en el ámbito financiero, la asesoría técnica para incitar a los migrantes a que inviertan en las entidades con los índices más altos de migración, sin abordar problemas como los altos costos del crédito en México.

En “La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, David R. Rayón trata de relacionar las llamadas “megamarchas” de la primavera de 2006, con el esfuerzo de organización por parte de las comunidades mexicanas en aquel país, acompañado y propuesto por el gobierno mexicano.

En un trabajo que bien pudiera titularse “Breve historia de las relaciones de México y su diáspora”, explica paso a paso el cambio de las políticas públicas mexicanas respecto de la emigración hacia Estados Unidos, hasta concluir con las actuales estructuras organizativas del IME. Se trata de un esfuerzo de síntesis que sin duda puede ser la base para una historia amplia y minuciosa del periplo mexicano y México-americano en los últimos 100 años, analizado en el contexto histórico global de cada país. Bien documentado y profundo, el ensayo es digno de una cuidadosa lectura.

En “De la ‘no intervención’ a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-diáspora en el caso mexicano”, Alexandra Délano nos lleva desde la firma de los tratados de Guadalupe Hidalgo y de la Mesilla, que marcan las fronteras definitivas entre México y Estados Unidos, hasta el momento actual de nuestra historia. Como hilo conductor se encuentran las políticas públicas mexicanas respecto de la migración.

De la defensa de los intereses de los mexicanos a los que la nueva frontera dejó del otro lado, pasa por los contactos y apoyos de grupos perseguidos durante el porfiriato y la aplicación de la Doctrina Carranza de la “no intervención” como razón de Estado para defender, con grandes limitantes, casi con timidez y, por tanto, de manera deficiente, los derechos de los mexicanos en Estados Unidos. El autor explica cómo las dos grandes guerras han coadyuvado al desarrollo de las nuevas migraciones mexicanas que sirven como base para la creciente, explosiva, migración que ahora vivimos; el nacimiento, desarrollo y muerte del Programa Bracero.

Elogia la transformación de las instancias mexicanas que crearon el IME, así como su activa participación en la organización y en la representatividad de la comunidad mexicana migrante ante su país de origen, lo mismo que ante el de destino. Asimismo, advierte de los límites del activismo mexicano en la materia, tanto por conducto del IME como de sus consulados, pues su intervención en materia de políticas internas estadounidenses, aun cuando afecten a ciudadanos mexicanos, tiene frente a sí a grupos estadounidenses conservadores, académicos y mediáticos, que influyen a los actores políticos que pueden implementar contrapesos o barreras a dicho activismo.

Por su parte, en “Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México”, Juan Artola evidencia el vínculo cada vez más cercano entre ambos fenómenos a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Washington y Nueva York. Al respecto, señala a la “cultura de la amenaza” como indispensable para la existencia de la llamada guerra global contra el terrorismo y al control fronterizo como su eje temático. Consigna el fallido intento estadounidense por centrar su lucha contra el terrorismo como factor primordial en la seguridad hemisférica, así como la preocupación de muchos países en su intento por

integrar conceptualmente temas de seguridad con problemas de desarrollo.

Artola hace un recuento de las medidas que tomó el gobierno de Estados Unidos en materia de seguridad luego del 9-11, en el que destaca la creación del Departamento de Seguridad Interna, el uso intensivo de tecnología de identificación, el incremento de controles y personal en las fronteras y hacia el interior, así como un aumento en su cooperación interregional e interestatal.

En cuanto al fenómeno migratorio entre Estados Unidos y México, hace un repaso de las operaciones antiinmigrantes en la frontera común, que Estados Unidos implementó en los años noventa (Blockade, Hold the Line, entre otros), que si bien fueron aplaudidas por los votantes y generaron a sus autores beneficios políticos y presupuestales, forzaron a la migración indocumentada al uso de cruces más peligrosos, promovieron el surgimiento de organizaciones criminales más sofisticadas y provocaron la muerte de cientos de inmigrantes.

Sobre el dilema mexicano, diserta entre salvaguardar los derechos de sus ciudadanos en su periplo hacia “el norte” y el tema de la seguridad, más dirigido a la relación del país con los flujos primordialmente centroamericanos que cruzan la frontera sur, incluyendo su preocupación por la aparente criminalización de las “maras” salvadoreñas al considerar que se trata de un fenómeno de índole social.

Como conclusión señala una serie de temas que, en su opinión deben incluirse en el debate, entre los que destacan el desestimar al terrorismo como una amenaza que deba combatirse con controles migratorios; la necesidad de integrar a los migrantes a sus comunidades de destino y estudiar el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos, no sólo por la situación de pobreza en el mismo, sino por la demanda de mano de obra del mercado estadounidense, y, por último, la necesidad de

una aproximación integral mexicana al fenómeno migratorio en su frontera sur, y de tratarlo más como una cuestión de desarrollo que de seguridad.

La segunda parte del libro principia con el trabajo “Migración internacional, factores socioeconómicos y políticas migratorias en el Cono Sur de América Latina”, en el que Alicia Maguid describe la experiencia muy dispar de los países que conforman el Mercosur ampliado; a saber, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Inicia con una reseña histórica en la cual divide la migración del Cono Sur de América en tres etapas: de 1870 a 1929, que presencia un ingreso masivo de europeos; de 1930 a 1960, que coincide con el reemplazo del modelo económico agroexportador por el de sustitución de importaciones, y que presencia una importante migración hacia las ciudades —en estas dos etapas la región recibe 10.9 millones de inmigrantes—, y la etapa que aún hoy experimenta, caracterizada por una migración intrarregional y otra extrarregional con dirección a Estados Unidos, Europa y Japón. Destacan Argentina y Brasil como los principales receptores de migrantes, tanto en el ámbito extra como en el intrarregional.

Maguid señala que Argentina, principal receptor de la migración regional, ha flexibilizado de manera importante sus políticas y legislación migratorias. También hace énfasis en que, no obstante las políticas restrictivas de los miembros del Mercosur, sus poblaciones continúan cruzando las fronteras en busca de mejores condiciones de vida. Las políticas que plantean los socios del Cono Sur conllevan la necesidad de respetar los derechos humanos, laborales, sociales y educativos de los migrantes, y evitar el abuso de los patrones, a propósito de lo cual centran en éstos el cumplimiento de la ley y no en los inmigrantes.

En “La diáspora caribeña: estadísticas, perspectivas culturales y económicas”, Michelle Reis se concentra en la emigra-

ción del Caribe anglófono, que tiene como destinos principales Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. La autora considera que esta migración se asemeja a la latinoamericana en lo relativo a las razones económicas que la genera y a las remesas que produce, y que se diferencia por el mayor nivel educativo de los caribeños inmigrantes, a los que caracteriza como “fuga de cerebros”, a la vez que critica a los gobiernos de la región por no diseñar políticas públicas que gestionen mejor los flujos migratorios.

En “El Estado y la migración colombiana”, Luis Eduardo Guarnizo desglosa a fondo el fenómeno migratorio colombiano. En su trabajo encuentra formas novedosas de ver y analizar no sólo el fenómeno en ese país, sino también en México. El autor inicia y concluye con el tema de las remesas, su parte amable y su parte negativa, como desaceleradoras del desarrollo de algunas comunidades. Destaca el lugar de Colombia, como segundo receptor de remesas en América Latina y octavo en el mundo.

Desde un punto de vista histórico, remonta el fenómeno hasta los años sesenta, que principian con la salida de profesionistas hacia Nueva York, y describe la migración colombiana por su dispersión global, debido primordialmente a las políticas inmigratorias restrictivas de Estados Unidos. Señala como causas de la emigración colombiana, por una parte, las políticas neoliberales que afectaron la industria cafetalera y produjeron despidos masivos de trabajadores; por la otra, la generalización de la violencia, la consolidación y la expansión del mercado de las drogas.

Guarnizo critica la falta de programas sociales del gobierno colombiano, dirigidos a sus migrantes (como los programas mexicanos Tres por Uno y Paisano), a quienes ve solamente desde el punto de vista del beneficio que aportan al Estado, cuando debería tender a defender los derechos de sus ciudadanos en sus comunidades de destino y dejar de considerarlos

desde una mentalidad extractiva. Concluye indicando que estas migraciones son “expresión de una forma no conocida de la nación-Estado, de nuevas formas de identidad nacional, de nuevas formas de ser ciudadano”.

En “Políticas de Estado-diáspora en Argentina”, Rubén Buirra indica que su país es heredero de una rica tradición inmigratoria, específicamente de grupos provenientes de España e Italia, así como de países vecinos del Cono Sur, lo que de alguna manera se revierte dado que, durante los últimos 40 años, un millón de argentinos, en su mayoría profesionistas universitarios, técnicos, obreros especializados y trabajadores autónomos, han emigrado por razones políticas, sociales y económicas, particularmente a España, Estados Unidos e Italia.

Según Buirra, Argentina promueve políticas públicas tendientes a evitar la emigración de sus nacionales, promover su retorno y apoyarlos cuando ya se encuentran en el exterior, con programas como el denominado Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior); el Fondo de Asistencia al Connacional, dirigido a indigentes; la exención de impuestos de importación de sus menajes de casa y automóviles al repatriarse, y el subsidio de retorno “César Milstein” para financiar estancias, de un mes a un año, a profesores e investigadores argentinos residentes en el exterior, para desarrollar actividades académicas.

La Ley de Migración 25871 argentina incluye principios contenidos en diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo y la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de todos los Migrantes y sus Familias, además de que elimina la obligación de “denuncia” por parte de autoridades educativas o sanitarias. Por último, el autor señala que la diáspora es la responsabilidad compartida entre países expulsores y receptores, de aquellos que deben integrarse al nuevo grupo humano.

En “La política migratoria del Estado uruguayo”, Álvaro Portillo explica los factores primordiales del cambio de un país receptor a uno generador de emigración, el agotamiento del sistema económico en la década de los sesenta, y las políticas represoras de la dictadura, que veía con desconfianza a su diáspora y que utilizaba a su Servicio Exterior como mecanismo de control e inteligencia, que por motivos políticos discriminaba a los uruguayos que le solicitaban sus servicios.

En opinión del autor, se dio un golpe de timón con el gobierno de Tabaré Vázquez, que busca vincular al Estado con su diáspora, mediante la institucionalización de la relación a través del Servicio Consular, con la creación de un registro de nacionalidad y ciudadanía, un portal de Internet y Consejos Consultivos de ciudadanos en el exterior, que podrían contribuir al mejor funcionamiento del Servicio Exterior.

En “Proyectos institucionales de acercamiento y programas gubernamentales destinados a la diáspora”, Alix Baptiste cuantifica la diáspora haitiana en alrededor de dos y medio millones de personas, cuyo origen se encuentra en la ocupación estadounidense de su territorio en los años treinta, así como en las vicisitudes políticas que durante la historia ha tenido su país.

El autor considera que este fenómeno provoca “malestar” en el gobierno de Haití, lo cual se evidencia en la institucionalización de la atención a la diáspora, de un comisariado de ultramar en 1988, un secretariado presidencial en 1991 y una agregaduría de Estado en 2004, que ese mismo año se convierte en ministerio.

Baptiste señala que las remesas, 800 millones de dólares al año, se han convertido en un factor de estabilización económica que el mismo Estado toma en cuenta en sus propias proyecciones económicas.

De acuerdo con el autor, Haití debe actuar sobre tres ejes: el económico, que considera a la emigración como un motor

para el desarrollo que, sin embargo, se ve frenado por la carencia de presupuesto; el político, que debe hacer frente a dos reivindicaciones primordiales, a saber, la “doble nacionalidad” y el voto en el extranjero, y el humanitario, frenado por la propia estructura burocrática del país, que obstaculiza la ayuda y crea la necesidad de contar no sólo con el ingreso por remesas, sino con programas de repatriación de cuadros.

En “Proyecto para la recuperación y contratación de la diáspora. Requisitos de las políticas: enseñanzas de la experiencia haitiana”, Tatiana K. Wah, relata cómo la República de Haití funda en 1995 el Ministerio de los Haitianos Residentes en el Extranjero, con el fin de utilizar a la diáspora de ese país como una palanca para el desarrollo de su patria de origen.

La autora señala el uso de las supuestas “lealtad nacionalista” y solidaridad de los expatriados con sus hermanos de la isla, como pivotes suficientes para provocar inversiones tendientes a detonar el desarrollo de su país. Critica lo pequeño del Ministerio y de su presupuesto, su falta de estrategias concretas, de criterios claros e incentivos específicos, la ausencia de un proyecto coherente que realmente interese a los haitianos expatriados y los invite, con certeza jurídica, a invertir en su lugar de origen. Además, propone un esquema de cooperación entre la diáspora y el país de origen más participativo, que incluya la reubicación en Haití, o utilizar sus visitas constantes y su colaboración desde el exterior con metas y estrategias bien definidas.

En “Acciones del gobierno salvadoreño en torno a la migración”, Ernesto Nosthas señala que en El Salvador, una de cada cuatro personas vive en el exterior. En este país, las remesas de origen migratorio ayudan a combatir la pobreza salvadoreña, golpean la unidad familiar y su estabilidad y redundan en conductas antisociales y pandilleriles. Para hacer frente a esos fenómenos, El Salvador creó el Viceministerio de Relaciones

Exteriores para los Salvadoreños en el Exterior, cuya misión es “defender sus derechos, potenciar sus oportunidades, fortalecer sus vínculos, promover proyectos y fortalecer la identidad nacional”.

Es de recomendar un análisis cuidadoso de los textos, en particular los que tienen que ver con la experiencia sudamericana, a la luz de las iniciativas antiinmigrantes que se implementarán en el futuro cercano en la Europa comunitaria, y como un modelo que habrá que analizar respecto de las políticas migratorias mexicanas y su posible modificación.

Hugo Juárez Carrillo