Políticas de Estado y migración

FERNANDO SEPÚLVEDA AMOR Director del Observatorio de la Migración.

La migración mexicana hacia Estados Unidos registra periodos muy definidos que se inician a partir del Tratado de Guadalupe, a mediados del siglo XIX, y originada por los requerimientos de mano de obra en los ferrocarriles, la agricultura, la ganadería y la minería y como consecuencia de la emigración resultante del conflicto revolucionario. La demanda laboral en la agricultura y la industria creció durante la segunda guerra mundial y tuvo un aumento explosivo a partir de la década de los noventa del siglo XX e inicios del presente.

En el transcurso de estos episodios se presentaron situaciones particularmente difíciles durante la Revolución mexicana, por la salida de importantes núcleos de población, y durante la Depresión posterior a la caída de la Bolsa estadounidense en 1929, en la que los migrantes mexicanos fueron expulsados en forma masiva por las autoridades de ese país, y cuando el personal de los consulados de México realizó una tarea excepcional en las labores de protección y apoyo a estos mexicanos en su regreso a México.

Políticas actuales

Documentación

El incremento de la emigración a Estados Unidos a partir de 1970, alcanzó su máximo nivel luego de 1990, y tuvo como resultado un fuerte aumento en la demanda de servicios consulares y de requerimientos en materia de protección de los mexicanos en ese país. Esta demanda ha rebasado la capacidad de los consulados en la Unión Americana, provocando un retraso importante en la expedición de documentos y saturando las instalaciones, sin que a la fecha se haya podido nivelar la oferta con la demanda.

Las autoridades de ciudades como Nueva York, Chicago, Los Ángeles y San Diego, entre otras, han solicitado la eliminación de largas filas de solicitantes que se extienden sobre la vía pública, causando problemas de circulación y de acceso a los establecimientos vecinos, para no mencionar las molestias a los propios demandantes de documentos, para los que, por derecho, se debe tener consideración, tomando en cuenta que deben permanecer en la intemperie en climas adversos y que muchos viajan de lugares distantes a las sedes consulares.

El cumplimiento de una función pública a la que los ciudadanos tienen derecho y por la que pagan para su prestación, por sí misma no requiere de una política pública; forma parte de las funciones consulares contenidas en la Convención de Viena y que el Estado debe prestar en el extranjero. La obligación del Estado aquí es proporcionar un servicio eficiente y rápido como contraprestación de las cuotas que cobra por el mismo.

Protección

Un caso distinto es la protección consular de los mexicanos en Estados Unidos por las complejidades que presenta la condición indocumentada de más de la mitad de los emigrantes mexicanos en ese país, y que dificulta enormemente la acción diplomática y consular ante las autoridades estadounidenses. Debemos agregar a lo anterior el clima antiinmigrante en Estados Unidos, alimentado por grupos conservadores y como resultado de las medidas de seguridad interna, así como por el rechazo a las distintas propuestas de reforma migratoria y la negativa del gobierno estadounidense a firmar un acuerdo con México.

Esta situación requiere de una política de Estado muy cuidadosa que le permita navegar las difíciles aguas de la diplomacia en momentos particularmente complicados a nivel nacional e internacional. En materia de protección de los derechos humanos de los migrantes, México tiene una postura muy definida en el derecho de los nacionales mexicanos a un juicio justo y se opone a la pena de muerte; posición ilustrada en la gestión ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya en el ca-

so de Avena y otros 51 condenados a muerte, y cuya resolución lamentablemente la Suprema Corte de Estados Unidos declaró improcedente para la reposición de los juicios, y el estado de Texas se negó a acatar, derivando en la ejecución de José Ernesto Medellín el 5 de agosto pasado. Igualmente, se ha insistido en el trato digno y el respeto a los derechos humanos de los emigrantes mexicanos, independientemente de su estancia legal en el país; y en la oposición a la construcción del muro fronterizo entre México y Estados Unidos para evitar más muertes de migrantes que cruzan la frontera.

Al no existir un acuerdo migratorio entre los dos países, el Estado mexicano se ve limitado en la protección de las condiciones laborales de los trabajadores migrantes. Los inmigrantes se ven privados de sus servicios sociales a los que tendrían derecho en condiciones normales, y con los que cuentan los trabajadores nativos, convirtiendo a los primeros en trabajadores de segunda.

Otro renglón en donde el gobierno de México se encuentra limitado se refiere a las deportaciones de emigrantes indocumentados, ante lo que la representación consular únicamente puede prestar ayuda legal en las redadas a los detenidos y a sus familias, visitar los centros de detención para asegurarse del buen trato a los migrantes en vías de deportación y la observación de sus derechos humanos, y apoyar el regreso de los deportados a sus lugares de origen.

No obstante lo anterior, las acciones del gobierno de México para la protección de los migrantes mexicanos en ambos lados de la frontera quedan cortas ante la magnitud de la tarea. Frente a un escenario de endurecimiento de las medidas migratorias, resultado de corrientes antiinmigrantes del electorado y de las políticas de seguridad en los Estados Unidos, las acciones de protección consular se verán multiplicadas, para lo que el Estado mexicano deberá asignar los recursos necesarios.

Servicios a las comunidades

Un caso distinto es la atención de las comunidades mexicanas en el exterior. La creación de un programa, y luego del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, intenta cubrir el desarrollo social, los servicios de educación y salud, los proyectos productivos, así como la vinculación cultural y académica, como un puente de comunicación institucional con las comunidades mexicanas en Estados Unidos.

El Instituto ha realizado una labor notable desde su creación en 2003. En poco menos de cinco años presenta resultados en distintas áreas de interés para las comunidades mexicanas en Estados Unidos, y de enlace y comunicación con México. Sin embargo, en las condiciones actuales, el Instituto tiene un marco de acción limitado, tanto en su cobertura de atención comunitaria, como del volumen de población migrante por atender. Su capacidad de crecimiento se ve restringida por limitaciones presupuestales y de cobertura territorial, y por la extraterritorialidad de las funciones que presta en un país extranjero.

Estas limitaciones derivan en resultados numéricos reducidos en comparación con la totalidad de la población emigrante mexicana residente en Estados Unidos. El problema aquí es definir los alcances del programa y los medios para lograrlo. Habrá que establecer una política sobre migración más clara y específica, y proporcionarle los recursos necesarios.

Análisis de las políticas

En cuanto a las funciones consulares de protección y documentación, el gobierno mexicano ha cumplido cabalmente con sus responsabilidades con los mexicanos en el exterior, en la medida de sus posibilidades. Ante la dinámica creciente en la última década de estos servicios, la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha visto rebasada en su capacidad.

Pero la atención no sólo requiere mayores recursos económicos, sino de mayor efectividad, la que debe medirse por el número de casos de protección atendidos y las cifras de documentos expedidos, no por el volúumen de gasto; debe cubrir también la totalidad del territorio estadounidense en donde los migrantes mexicanos se encuentran, y en donde no siempre alcanzan los servicios consulares.

La prestación de servicios a las comunidades mexicanas se enmarcan en las que inscribe la Convención de Viena dentro de las funciones confiadas por el Estado a las representaciones consulares, y las que sean objeto de acuerdos internacionales en vigor entre los Estados.

Los servicios comunitarios relacionados con la educación, la salud, el deporte, las actividades pro-

ductivas y la cultura no son objeto de acuerdos entre Estados Unidos y México, los que el gobierno mexicano atiende, de una manera limitada, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

¿Hasta dónde debe llegar la atención de los mexicanos en el exterior? y ¿hasta dónde llega la responsabilidad del Estado mexicano con sus nacionales en el extranjero en materia de servicios comunitarios?

Estas cuestiones no se han puesto a debate y se requiere de una definición clara que guíe las políticas públicas del gobierno de México en la materia. Las acciones llevadas a cabo por el Estado mexicano no tienen precedentes en la historia de las emigraciones europeas a Estados Unidos en el siglo XIX y principios del XX, debido a que los emigrantes alemanes, escandinavos, polacos, irlandeses e italianos, abandonaron sus países de origen para establecerse definitivamente en la Unión Americana y convertirse en ciudadanos estadounidenses, por lo que sus gobiernos no debieron prestar servicios consulares y comunitarios en las comunidades.

La emigración mexicana ha tenido otras características. Basada en su mayoría en la circularidad, los migrantes mexicanos ingresaban a Estados Unidos en busca de trabajo, pero mantienen en México a sus familias, y regresan una vez completado su ciclo laboral. Las restricciones crecientes a la inmigración, particularmente a partir del 11 de septiembre de 2001, cancelaron esta circularidad, y han provocado la permanencia de los migrantes en la Unión Americana, y concurrentemente, la introducción de sus familiares en forma indocumentada.

Ante esta situación, el gobierno de México ha seguido dos líneas de acción: apoyar el desarrollo y la comunicación con México de las comunidades mexicanas, y alcanzar un acuerdo migratorio que permita el tránsito de personas entre los dos países de una manera segura y ordenada, así como la regularización migratoria de la población mexicana sin estancia legal en su territorio.

La cancelación de las negociaciones sobre el acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, y el fracaso de las propuestas para una reforma migratoria en ese país, sientan las bases para el estudio de escenarios que desemboquen en el establecimiento de las políticas de Estado que normen la atención a las comunidades mexicanas en EU.

El arribo de una nueva administración presidencial en Estados Unidos hace vislumbrar una esperanza de cambio, tanto en lo que respecta a una reforma migratoria, como de alcanzar un acuerdo migratorio entre ambos países, si bien no habrá que esperarlo en el corto plazo, a pesar de que los dos candidatos a la presidencia se han comprometido a apoyar cambios en materia de inmigración.

En el caso de un acuerdo migratorio o la aprobación en Estados Unidos de un programa de trabajadores temporales, los esfuerzos de México estarían orientados a la protección de los derechos laborales y las prestaciones sociales de ley; a las condiciones de seguridad en el trabajo, la atención médica, la calidad de la vivienda y la protección de los derechos humanos de los trabajadores mexicanos.

Esta solución aliviaría enormemente las presiones de atención de servicios comunitarios a cargo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y dimensionaría más adecuadamente las funciones del Estado mexicano, enfocandose primordialmente al acercamiento de éstas con México, y al enlace y comunicación con las instituciones mexicanas.

De aprobarse una reforma migratoria integral en Estados Unidos que permita la regularización de los indocumentados y su eventual paso a la ciudadanía, la situación cambiará radicalmente porque, a pesar de que los emigrantes de México tradicionalmente cuentan con los más bajos índices de naturalización, muy probablemente se observará una elevación en las solicitudes para convertirse en ciudadanos estadounidenses. Esta circunstancia reduciría drásticamente la atención de los grupos migrantes por parte del gobierno mexicano, los que deberán ser atendidos por las autoridades estadounidenses, y presentará nuevos retos para la construcción de la nación mexicana ampliada y los medios para alcanzarla.

El escenario menos favorable sería la hegemonía de la corriente antiinmigrante en el ánimo de la población y del gobierno estadounidenses y que no se concluya una reforma migratoria, y menos un acuerdo migratorio, o que eventualmente las modificaciones a las leyes de inmigración no incluyan la regularización migratoria, lo que provocaría su deportación, y en un escenario más confuso, el mantenimiento del *status quo,* que prolongue la situación actual por tiempo indefinido.

Es difícil anticipar el curso de los acontecimientos en materia migratoria en Estados Unidos. A pe-

sar de los ofrecimientos de los candidatos de alcanzar una reforma, en esta etapa del proceso deben considerarse como promesas electorales para allegarse el voto latino. Por otra parte, la plataforma presentada por el Partido Republicano no permite alentar muchas esperanzas para alcanzar una reforma migratoria, más allá de quién triunfe en la elección, pues la oposición de los legisladores republicanos y de los sectores conservadores de los demócratas a cualquier "amnistía", constituye un hecho muy influyente en las decisiones legislativas.

De no existir una solución en el corto plazo para la regularización de los emigrantes mexicanos y las bases para un tránsito seguro y ordenado por la frontera, el gobierno de México tendrá que definir y establecer políticas públicas para atender con servicios sociales a las comunidades mexicanas en Estados Unidos. La discusión tendrá que centrarse en los objetivos que pretenden lograrse, los alcances del programa, y los medios para realizarlo.

El objetivo central deberá ser el acercamiento de estas comunidades con México, dentro de un concepto más amplio de nacionalidad mexicana, y el apoyo a su adecuado desenvolvimiento y desarrollo en las comunidades receptoras.

Los programas sociales y comunitarios en curso tienen sus límites en su aplicación, y están relacionados con los alcances mismos del programa. No pueden prestarse servicios de educación, salud, desarrollo económico, cultura, capacitación laboral como si la población migrante se encontrara en México. También tienen que ver con las restricciones de la cobertura territorial de los consulados mexicanos en Estados Unidos, los que con la infraestructura actual atienden a una fracción de los residentes mexicanos en ese país. Otra limitante son los recursos humanos y financieros disponibles. Una muestra es el monto destinado a becas en el presupuesto de 2007 que asciende a 10 millones de pesos, que aunque se complementa con aportaciones de patrocinadores en Estados Unidos, no es suficiente.

Pudiera objetarse que el gobierno mexicano incursione en estas áreas, considerando el déficit de servicios sociales y comunitarios en México, y la no contribución fiscal de los migrantes al sostenimiento del Estado. En oposición a esta tesis se puede alegar la contribución económica de los emigrantes mexicanos por las remesas de dinero a México.

El financiamiento de estos servicios deberá cubrirse por el Estado en lo que se refiere a las funciones de enlace, comunicación y promoción, y debe ser autosuficiente en cuanto a la prestación de servicios sociales que requieren de mayor inversión.

Es el caso de servicios en materia de educación y salud. Las restricciones impuestas a las prestaciones sociales a los inmigrantes emanadas de las leyes de 1996 en Estados Unidos (IRWA), dejan en el desamparo a los migrantes. Como respuesta, la Secretaría de Relaciones Exteriores con la colaboración de organizaciones locales, ha impulsado el funcionamiento de las ventanillas de salud en 24 consulados de México, y aspira en un futuro próximo a contar con ventanillas en la totalidad de las representaciones consulares en Estados Unidos. Igualmente ha promovido un programa de becas escolares para apoyar la educación de los emigrantes en ese país.

En el modelo actual, las posibilidades de expansión en materia de servicios comunitarios es limitada por las razones anteriormente expuestas. En el ejercicio de 2007 el Instituto de los Mexicanos en el Exterior reporta 1.76 millones de personas beneficiadas en el programa de ventanillas de salud en los consulados mexicanos en Estados Unidos, sin especificar los beneficios concretos, pero detallando que 526 mil personas recibieron información sobre la prevención de enfermedades y el cuidado de la salud; 10 mil fueron inscritas en programas públicos médicos; y 27 mil fueron enviadas a instituciones de salud.

Sin minimizar este importante esfuerzo encaminado al autocuidado mediante la información y la educación del público, así como la facilitación para el ingreso a los sistemas de salud y la referencia médica para su atención, en el mejor de los casos, una vez completado el número de ventanillas de salud en la totalidad de las representaciones consulares en Estados Unidos, alcanzaremos, en el mejor de los casos, el doble de migrantes beneficiados, lo que significa proporcionar información para la salud a un millón de personas; la inscripción de 21 mil emigrantes en programas públicos; y la referencia médica de 55 mil mexicanos residentes en la Unión Americana.

Aunque no todo el universo de mexicanos en ese país requieren de atención médica, estas cifras contrastan con el número total de nacidos en México residentes en Estados Unidos que, a la fecha, se estiman en alrededor de 12.2 millones, considerando

las reducciones de población migrante registradas en el último año. Requerimos ampliar la cobertura a los 4.1 millones de hogares de familias asentadas en ese país y a la totalidad de migrantes mexicanos, para lo cual, dentro del mismo esquema, se requerirá diseñar nuevos medios.

Escenario sin acuerdo migratorio y sin reforma migratoria

Un reto especial se podría presentar en el caso de no alcanzarse o posponerse una resolución a las condiciones migratorias actuales, o que pese a lograrse un avance en la materia, se siguieran restringiendo los beneficios sociales a los inmigrantes en Estados Unidos.

El gobierno de México deberá evaluar el alcance de sus acciones en materia de servicios comunitarios en el exterior. Una posibilidad podría ser la extensión de los servicios prestados a un mayor número de migrantes mediante la ampliación de la infraestructura y de los recursos humanos y financieros. Una solución alterna –complementaria de la anterior– sería la adopción de un modelo que permita la prestación de servicios, que como gobierno no puede operar en un país extranjero, mediante la contratación de particulares, y la adopción de plataformas tecnológicas para su funcionamiento a distancia. De este modelo trataremos en un artículo posterior.

Una nueva visión

El dilema en la adopción de políticas públicas en materia de migración y de atención a la población emigrante es, de acuerdo con cierta visión, la aceptación de la pérdida para México de quienes emigraron a Estados Unidos, y la procuración de un acercamiento como miembros de una comunidad mexicana más amplia, partiendo de la realidad de su asimilación a la sociedad estadounidense. Otra visión de Estado es la incorporación activa, por todos los medios posibles, de las comunidades mexicanas en el exterior, considerando que dentro de 40 años, 85 millones de residentes en Estados Unidos serán mexicanos y descendientes de mexicanos de la primera a la tercera generación, y representarán 20% de la población estadounidense, y que para 2042 será mayoría la población de origen hispano en los estados de California y Texas, con el 52% de los habitantes y de los cuales más de 80% será mexicano o de origen mexicano.[1]

Una visión de Estado más amplia que tome en cuenta las tendencias a la globalización y hacia la extensión de los Estados nacionales, establecería políticas públicas encaminadas a la incorporación económica, social y cultural de las comunidades mexicanas en el exterior, estrechando los vínculos con ellas y acercándolas a México.

Se estima que el impacto de la población residente mexicana y de origen mexicano en la economía de Estados Unidos es de 450 mil millones de dólares anuales, y que el ingreso total por año de los nacionales mexicanos nacidos en México fue de 172 mil millones de dólares en 2006, que ascenderían a 310 mil millones de dólares para 2050. Se calcula que el impacto de la población residente mexicana y de origen mexicano en la economía estadounidense para 2050 será de 1.4 millones de millones de dólares, un cálculo conservador considerando el aumento gradual del ingreso de la población residente.[2]

Otra vertiente fundamental se relaciona con el poder político que esta comunidad adquirirá en los próximos 40 años, al representar 15% del electorado nacional y la mayoría en los estados de la frontera. Esta situación influirá en las posiciones de política exterior hacia México, en el intercambio comercial y en el flujo de capitales, entre otras muchas condiciones que van a repercutir en la relación entre Estados Unidos y México.

Con base en el análisis anterior, independientemente del curso de los acontecimientos en materia migratoria en Estados Unidos, se requiere la definición mucho más clara de las políticas de Estado que regirán la actuación del gobierno de México, y que deben incluir el impulso a la integración económica, social y cultural de los mexicanos de aquí y de allá, así como la inserción de estas comunidades en la nación mexicana.

1 Proyecciones de población de Conapo, US Population Projections, 2005-2050. Pew Research Center. 2008.

2 Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States. 2006. Pew Hispanic Center.
Persons by personal earnings and region of birth.
Median personal earnings for full-time, year-round workers by region of birth.
Households by income and region of birth.