

Análisis y perspectivas de las políticas migratorias

Carlos Enrique Tapia

En los últimos diez años, la migración mexicana internacional, particularmente la que se dirige a los Estados Unidos de América, se convirtió en tema de debate y reflexión que incluye un nutrido contingente de académicos e investigadores, cuya producción de publicaciones y documentos de diverso corte es también profusa; gobiernos y funcionarios públicos realizando acciones y coordinando programas dirigidos a la diáspora; organismos multilaterales generando iniciativas e informes del estado de la migración mundial, y agencias de desarrollo y financieras internacionales impulsando políticas sobre el uso de las remesas y su papel en el desarrollo nacional y local.

Si bien el conocimiento que tenemos sobre los perfiles y patrones migratorios internacionales de los mexicanos, del uso e impacto real de las remesas a nivel familiar, local y macroeconómico, de los cambios que promueve la migración en la estructura y ciclos de las familias, de los roles de género, de las generaciones de migrantes, de la formación de un complejo sistema migratorio transnacional y binacional, entre otros temas, es amplio y puntual, poco se ha hecho en tomo a la revisión y replanteamiento de las políticas migratorias. Incluso las respuestas de algunos estados de tradición migratoria únicamente debaten los derechos políticos de los migrantes.

El restablecimiento de los derechos políticos de los migrantes es fundamental, pero también lo son las implicaciones que tiene esta movilidad humana tanto para los países de origen como de destino. Si partimos de la idea de que la migración es un derecho humano, es necesario generar iniciativas, normas e instrumentos que a la vez regulen y posicionen la trashumancia como derecho fundamental de las personas y grupos en una perspectiva integral. El debate centrado en el voto de los migrantes, por ejemplo, se ha convertido en un botín político que no refleja la complejidad del proceso migratorio.

En este sentido, nuestra comprensión del proceso migratorio entre México y Estados Unidos requiere un cambio de parámetros. Por un lado, es importante revisar nuestras certezas sobre la movilidad humana en cuanto a sus motivaciones y expectativas, pues aunque lo económico sigue

Antropólogo social, doctor en Historia. Actualmente realiza una estancia posdoctoral en El Colegio de Michoacán, adscrito al Observatorio Regional de las Migraciones, con el doctor Gustavo López Castro. Correspondencia: ctapia@colmich.edu.mx.



ejerciendo una gran presión para emigrar, requerimos repensar sus implicaciones, y por el otro, en nuestro análisis es necesario incorporar el concepto de sistema migratorio mundial para atender las múltiples dimensiones del fenómeno, destacadamente la vulnerabilidad y la situación de los derechos humanos.

Bajo esta perspectiva, en el presente documento hacemos una reflexión de las certezas a las que los expertos, después de años de debates y análisis empírico y teórico de la migración internacional, han arribado y que hoy se aceptan como verdades incontrovertibles. Enseguida, planteamos la importancia de una política migratoria o la política migratoria que asuma la complejidad e integralidad de un proceso de múltiples dimensiones. Terminamos con algunas reflexiones para encaminar un debate que proponga nuevos parámetros para pensar la movilidad humana como un derecho humano.

Revisando algunas certezas de la migración

Pensar una política migratoria o la política migratoria implica acercarse a la complejidad del sistema migratorio mundial haciendo caso de sus múltiples dimensiones e implicaciones. Esto nos lleva a revisar las certezas de la migración internacional, es decir, algunos supuestos estudiosos, políticos, funcionarios y agentes de los organismos financieros y de desarrollo internacionales dan por hechos. Son los aspectos efectivamente positivos y optimistas de la migración.

La migración como palanca de desarrollo es una idea que algunos estudios, académicos y funcionarios públicos han sugerido como una de las certezas de la migración internacional. Desde hace más de una década comenzó a construirse, como parte de otras presunciones, la idea de la migración como palanca de desarrollo de los países de origen de los migrantes. Las investigaciones de la CEPAL en los años ochenta del siglo pasado, los estudios de los últimos diez años orientados a probar las bondades de la idea y los debates y declaraciones en múltiples conferencias y congresos internacionales han pretendido convertirla en verdad aun a falta de información empírica (Serrano, 2002; Massey y Durand, 1992).

En los últimos diez años, los expertos, consultores, académicos y funcionarios de los organismos financieros y de desarrollo internacionales encabezaron una cruzada para convencer a los gobiernos nacionales y locales de los países de origen de los migrantes y las cabezas visibles de las organizaciones de migrantes, de la imperiosa necesidad de reorientar las remesas hacia inversiones productivas para potenciar su impacto y generar desarrollo local.



Sin duda, la migración internacional, por medio de los ingresos de los migrantes, las remesas que en los hechos equivalen al salario que perciben por vender su fuerza de trabajo en los países de destino —las que no son transferencias de divisas como las califican muchos economistas— contribuyen al bienestar familiar y local, pero el desarrollo aún está lejos. Es notable el cambio en el bienestar familiar (alimentación, educación, vivienda, salud) y la portada rural de muchas localidades, pero la migración continúa (Tapia, 2008a y b; 2009).

La estrategia del desarrollo local, regional y nacional no puede seguir descansando en discursos y acciones limitadas que no transforman las condiciones profundas que genera la migración, como la precariedad y la pobreza. La retórica de la migración como palanca de desarrollo requiere una redefinición gubernamental, mientras que los usos que algunos funcionarios públicos, consultores, líderes migrantes, ONG, entre otros, le dan a esa idea, varios de estos actores surgidos para captar recursos públicos, enarbolándola sin sustento empírico, necesitan un serio replanteamiento.

La indispensabilidad de la mano de obra mexicana es otra certeza. La historicidad del fenómeno migratorio de más de una centuria, la vecindad y relación bilateral entre México y Estados Unidos, y la dependencia económica, han generado el supuesto de que la mano de obra mexicana es indispensable para la economía estadounidense. Nada más falso. Los mexicanos son necesarios, pero desechables. La cercanía entre ambas naciones abarata la mano obra mexicana y el carácter indocumentado de 11 millones de migrantes es favorable a los patrones, la economía y al mismo gobierno estadounidense.

Sin embargo, esta fuerza laboral podría ser suplida con migrantes de otros países, quizás a altos costos y con otras implicaciones. Asimismo, la discriminación y el racismo están presentes. En los últimos diez años, al visibilizarse la dispersión de los mexicanos, independientemente de su estatus legal, por toda la Unión Americana, se alteró la relación entre blancos anglosajones y negros en algunas regiones; su trabajo es necesario mas no desean que se queden entre ellos.

La reforma migratoria y el problema de la regulación constituyen otra certeza. La migración mexicana es mayoritaria respecto a otros grupos latinoamericanos (Fox y Rivera-Salgado, 2004), pero no porque se le prefiera sino por geopolítica y por barata. Entre 1942 y 1964 el programa Bracero reglamentó la demanda y oferta laboral; cuando cesó, la emigración indocumentada creció, y en 1986 se buscó regularla de nuevo con la “amnistía” o Ley Simpson-Rodino (Immigration Reform and Control Act). Por ello, se supone que una reforma migratoria resolvería de algún modo la inmigración indocumentada, pero cada vez se ve más lejos.



Muchos países de destino buscan restringir y regular la migración mundial. La mano de obra del migrante internacional es necesaria para revalorar el capital, pero ni los gobiernos ni las sociedades del mundo desarrollado desean que los migrantes permanezcan en sus naciones. Por eso son necesarios e indeseables a la vez. La reforma migratoria en Estados Unidos, que finalmente pretendería regular la inmigración indocumentada, se ha convertido en un debate y en un discurso, apoyado por unos y repelido rabiosamente por otros.

La invulnerabilidad del proceso migratorio es otra certeza. La recesión que todavía no termina, acicateada por la crisis de las hipotecas en Estados Unidos, derrumbó el mito de la estabilidad de las remesas y mostró que ninguna política pública puede depender del salario de los migrantes. El proceso migratorio es vulnerable y está condicionado por los ciclos de la economía global. Además, las remesas no pueden seguir siendo pensadas como si fueran recursos públicos; son los salarios de los migrantes, de ellos dependen el bienestar de sus familias y la reproducción de su fuerza de trabajo (Tapia, 2010).

Si bien las remesas colectivas son muy importantes a nivel local, su fluidez depende de decisiones que no son públicas, sino privadas. El programa 3x1 es uno de los fondos de recursos más innovadores y modernos; estimula la participación cívica, promueve la organización de los migrantes en el exterior y en las localidades de origen de los migrantes, contribuye al bienestar colectivo, refuerza y expande la filantropía migrante, y reproduce simbólica y culturalmente el proceso migratorio.

Pero no puede ser pensado como un flujo permanente de recursos para suplir la ausencia y el abandono gubernamental, pues depende de los ingresos de los migrantes, el empleo de los mismos, la capacidad de ahorro, la organización y participación cívica de la diáspora, y el interés individual y colectivo de los migrantes en su terruño. En muchos casos, el interés por ser factor de decisiones a nivel local, la permanencia de la familia de origen y el mito del retorno, han favorecido la operación del programa 3x1, y apenas estamos estudiando a los hijos de los migrantes de la tercera y cuarta generaciones, quienes están integrándose a la sociedad estadounidense de manera irreversible.

Estas certezas nublan nuestro entendimiento del proceso migratorio internacional actual. Exaltamos lo positivo de la migración, particularmente las remesas; promovemos con excesivo optimismo el potencial de la migración para el desarrollo local, pero ignoramos que la movilidad humana no solamente depende de países de origen y destino, sino también de las condiciones de vida de los millones de emigrantes que transitan un mundo global cada vez más excluyente e inseguro.



Una política migratoria que asuma la complejidad e integralidad de la migración

La globalización no es únicamente un proceso económico. Ha reestructurado el mundo en sus múltiples dimensiones, desregulando el intercambio comercial, el capital y la mano de obra. El problema es que ha profundizado la desigualdad y la pobreza, lanzando a 3% de la población del mundo (ONU) a un proceso migratorio que está dando como resultado, entre otros, una reconfiguración demográfica a nivel mundial (por ejemplo, las inmigraciones de musulmanes en todo el mundo o las migraciones de latinos a Europa, etcétera) y asusta a todo el orbe desarrollado. Y este es otro elemento a considerar. La migración de retorno se ha estado convirtiendo en un mito. Las restricciones, el aumento del riesgo migratorio, la política inmigratoria y la inseguridad favorecen la permanencia de los migrantes y la reunificación familiar en los países de destino, haciendo del fenómeno migratorio un proceso más difícil y complejo para todos.

La migración tiene una motivación económica —además de social, política y cultural— y la expectativa es cambiar las condiciones de precariedad y pobreza que siguen presentes en muchas localidades. Acceden a la migración internacional quienes forman parte de redes sociales maduras y tienen acceso a recursos para pagar el costo de migrar; no migran los pobres en extremo e indigentes, aunque varios pueblos indígenas han desarrollado tradiciones y prácticas migratorias en contextos de pobreza y marginación que sobresalen en el complejo proceso migratorio. Sin duda, la expectativa económica y cultural, además de la consolidación de un sistema migratorio transnacional y binacional, con más de 150 años operando, se conjugan con los rezagos, la precariedad laboral, la marginación, la inseguridad, la falta de oportunidades, las crisis agrícolas, la pobreza, para seguir alimentando la migración internacional.

En nuestro país, en estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Hidalgo, entre otros, la migración internacional sigue siendo predominantemente rural. La urbanización es un proceso irreversible, pero en el medio rural las condiciones en que viven millones de mexicanos siguen empeorando. Unos, quizás los más pobres y sin redes sociales internacionales, arriban a las ciudades mexicanas; los más se van a Estados Unidos. Y este es otro elemento para repensar la migración. La migración internase ha intensificado. Mientras los migrantes internacionales vacían sus pueblos, los internos llegan a las regiones de agricultura intensiva a trabajar y suplir la mano de obra. Asimismo, otros contingentes llegan a las ciudades huyendo de la precariedad y la violencia.



Por ello, ninguna política migratoria puede seguir promoviendo la atención a la diáspora, mientras la migración interna se intensifica. Tampoco se puede seguir ignorando la transmigración. Una política pública integral tiene que ir más allá de los movimientos migratorios internacionales, para conectar los diferentes flujos. Seguir ignorando las realidades actuales de la migración externa e interna, es alimentar el juego perverso de las mafias, el abuso a los derechos humanos, el tráfico de personas. Hoy la migración y la delincuencia están imbricadas, y quizás sean el reto más importante que enfrenten los Estados nación de la globalización.

Mientras la migración mexicana a Estados Unidos se transformaba en el complejo sistema transnacional y binacional que es hoy, durante el último tercio del siglo XX nuestro territorio se afianzaba como ruta de importantes contingentes transmigrantes. Las dictaduras, los conflictos bélicos en Centroamérica, la intervención militar estadounidense en el área fueron factores que aceleraron la emigración. En ese lapso, diversos estudiosos del fenómeno migratorio en nuestra frontera sur dieron cuenta de los flujos, intensidad y reiteradas violaciones a los derechos humanos de los migrantes. En Estados Unidos, algunos *think tank* de derecha han reprochado a México esta situación ante el reclamo de respeto por los indocumentados mexicanos (Grayson, 2002).

Dicha situación confirmó que México era país de origen, asiento y tránsito de migrantes, particularmente indocumentados. Pero en un nivel gubernamental se ignoró el problema, en tanto crecía la euforia por las remesas y el modelo de desarrollo promovido por los organismos financieros y de desarrollo internacionales. El planteamiento presumía la supuesta estabilidad de las remesas, la imperiosa necesidad de canalizar los ingresos de los migrantes a inversiones productivas, y la velada idea de que la migración internacional era la palanca de desarrollo para un país como el nuestro, en desarrollo y mercado emergente.

Sin embargo, la recesión de 2008-2009 demostró la falsedad de tales tesis y dejó al descubierto lo que los gobiernos mexicano y estadounidense han pretendido ocultar: el abuso a los derechos humanos de los migrantes, tanto mexicanos como centroamericanos. Y en ambos países la situación no es nada halagüeña. La recesión también mostró que este problema no es privativo de nuestras sociedades, sino que es parte del complejo sistema migratorio mundial. Las mafias y la delincuencia organizada; los aparatos burocrático-policíacos, y los propios gobiernos apresurados en el intento de regular los flujos migratorios indocumentados, promueven las violaciones.

Tenemos un sistema migratorio transnacional en el que circulan personas, objetos culturales, mercancías, dinero, entre otros elementos, que puede ser visto como positivo, y que refuerza la globalización. Los migrantes que lo conforman no son los ciudadanos tradicionales de los Estados



nación, sino que trascienden fronteras y nacionalidades. Pero este sistema también tiene aspectos negativos, ignorados tanto por las agencias financieras y de desarrollo internacionales como por los gobiernos de los países de origen, destino y tránsito de migrantes, como son: la imbricación de las mafias y la delincuencia organizada que han convertido al sistema en negocio multimillonario de tráfico, secuestro y asesinato.

En México, los trasmigrantes no solamente son víctimas de la delincuencia, sino también de un aparato gubernamental corrupto y abusivo con vínculos interestatales, nacionales y trasnacionales. Tanto en nuestro país como en Centroamérica se ubican las bandas de secuestradores y asesinos de migrantes, coludidos con las autoridades. Los últimos cambios a la Ley General de Población, norma que regula la movilidad humana en nuestro país, además de limitados, no enfrentan los problemas de la transmigración y sus vínculos con la delincuencia organizada y el aparato gubernamental corrupto. La normatividad internacional también es letra muerta.

La migración internacional no es únicamente un fenómeno de los países de origen, destino y tránsito; tampoco es una cuestión de normas internacionales y nacionales; menos un asunto de regulación y nueva demarcación de fronteras. El crimen organizado desempeña un papel fundamental en la dinámica migratoria. Pensar la migración únicamente en su potencial como palanca de desarrollo oscurece los problemas de la movilidad humana. La migración masiva obedece a la ausencia de desarrollo, empleo, justicia y civilidad. La migración ya no es solamente respuesta a la precariedad y la pobreza.

La globalización transformó la movilidad humana. De expectativa de una vida diferente, la convirtió en escape al abuso, la injusticia, el desempleo y la antidemocracia. La exclusión económica, social, cultural y política promovida por la globalización alienta también el accionar de las mafias y la delincuencia organizada. Por ello es necesario pensar en una política migratoria o la política migratoria respecto a la migración y su papel en la vida local, regional y nacional. La propaganda gubernamental insiste en acciones y programas que ni siquiera llegan a políticas públicas, que se han convertido en nuevos alientos clientelares e insiste en la integralidad de una política hacia las diásporas.

Sin embargo, cuando se habla de integralidad únicamente se define programáticamente y respecto a la emigración internacional, se sigue ignorando el problema de la inseguridad, el abuso y las violaciones a los derechos humanos. Migrar es un derecho, y en tiempos de acendrada exclusión e inseguridad es también un gran riesgo. Finalmente, para frenar los abusos a los indocumentados



mexicanos en Estados Unidos, es necesario replantear la relación bilateral. La migración como fenómeno compete a ambos países y su criminalización agrava la situación de los migrantes y hace más vulnerable el sistema migratorio transnacional y binacional.

La migración no es la panacea y no va a sacar a los países de origen del subdesarrollo. Los ingresos de los migrantes apenas sirven para paliar las carencias de sus familias y resolver algunos problemas urgentes de las localidades de origen de los migrantes. No existen fórmulas para resolver el problema migratorio de una vez por todas. Por ello es necesario pensar la movilidad humana como parte de procesos históricos, sociales, culturales, económicos y políticos, y no solamente en cuanto a su potencial económico.

