

***Reflexiones en torno a la emigración
mexicana como objeto
de políticas públicas***

Coordinadoras: Paula Leite y Silvia E. Giorguli

© Consejo Nacional de Población
Hamburgo 135, Col. Juárez
C.P. 06600, México, D.F.
<<http://www.conapo.gob.mx>>

*Reflexiones en torno a la emigración
mexicana como objeto
de políticas públicas*

Primera edición: diciembre de 2010
ISBN: 970-628-963-1

Corrección de estilo:
Armando Correa Lazzarini
María Adela Angoa Pérez

Ilustración:
*XVI Concurso Nacional de Dibujo Infantil
y Juvenil 2009*

Migrar... para trabajar
Camila Fernanda Ganchuz Lozada
Título: En todo el mundo hay migrantes

Diseño y formación:
Maritza Moreno Santillán
Myrna Muñoz del Valle

Impreso en México

Consejo Nacional de Población

LIC. JOSÉ FRANCISCO BLAKE MORA
Secretario de Gobernación
y Presidente del Consejo Nacional
de Población

EMB. PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO
Secretaria de Relaciones Exteriores

MTRO. ERNESTO CORDERO ARROYO
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. HERIBERTO FÉLIX GUERRA
Secretario de Desarrollo Social

LIC. JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA
Secretario de Medio Ambiente
y Recursos Naturales

LIC. FRANCISCO MAYORGA CASTAÑEDA
Secretario de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

LIC. BRUNO FERRARI GARCÍA DE ALBA
Secretario de Economía

LIC. ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL
Secretario de Educación Pública

DR. JOSÉ ÁNGEL CÓRDOVA VILLALOBOS
Secretario de Salud

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN
Secretario del Trabajo y Previsión Social

LIC. ABELARDO ESCOBAR PRIETO
Secretario de la Reforma Agraria

LIC. JESÚS VILLALOBOS LÓPEZ
Director General del Instituto de Seguridad
y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado

LIC. DANIEL KARAM TOUMEH
Director General del Instituto Mexicano
del Seguro Social

C. MARÍA DEL ROCÍO GARCÍA GAYTÁN
Presidenta del Instituto Nacional de las
Mujeres

DR. EDUARDO SOJO GARZA-ALDAPE
Presidente del Instituto Nacional de
Estadística y Geografía

LIC. XAVIER ANTONIO ABREU SIERRA
Director General de la Comisión Nacional
para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

LIC. MARÍA CECILIA LANDERRECHE
GÓMEZ-MORIN
Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo
Integral de la Familia

DR. RENÉ MARTÍN ZENTENO QUINTERO
Subsecretario de Población, Migración
y Asuntos Religiosos

MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ
VARELA
Secretario General del Consejo Nacional
de Población

Secretaría de Gobernación

LIC. JOSÉ FRANCISCO BLAKE MORA
Secretario de Gobernación

LIC. JUAN MARCOS GUTIÉRREZ GONZÁLEZ
Subsecretario de Gobierno

MTRA. VALERIA ARROYO LARA
Encargada de la Unidad para el Desarrollo
Político

MTRO. JULIÁN HERNÁNDEZ SANTILLÁN
Subsecretario de Enlace Legislativo

LIC. FELIPE DE JESÚS ZAMORA CASTRO
Subsecretario de Asuntos Jurídicos
y Derechos Humanos

DR. RENÉ MARTÍN ZENTENO QUINTERO
Subsecretario de Población, Migración
y Asuntos Religiosos

LIC. HECTOR VILLARREAL ORDÓÑEZ
Subsecretario de Normatividad de Medios

LIC. JOSÉ OSCAR VEGA MARÍN
Oficial Mayor

LIC. LAURA GURZA JAIDAR
Coordinadora General de Protección Civil

LIC. GERARDO PEÑA FLORES
Titular del Órgano Interno de Control

Secretaría General del Consejo Nacional de Población

MTRO. FÉLIX VÉLEZ FERNÁNDEZ VARELA
Secretario General

MTRA. BEATRIZ MANSUR MACÍAS
Directora de Cultura Demográfica

DR. CÉSAR GARCÉS FIERROS
Director General de Planeación
en Población y Desarrollo

MTRA. GAËLLE BRACHET BARRO
Directora de Coordinación Interinstitucional
e Intergubernamental

MTRO. VÍCTOR GARCÍA VILCHIS
Director General de Estudios
Sociodemográficos y Prospectiva

MTRA. VERÓNICA D. GÓMEZ SAUZA
Directora de Administración

MTRA. MARÍA ANTONIETA UGALDE URIBE
Directora General de Programas de Población
y Asuntos Internacionales

LIC. CARLOS ANZALDO GÓMEZ
Director de Poblamiento
y Desarrollo Regional Sustentable

**MTRA. PAULA CRISTINA NEVES
NOGUEIRA LEITE**
Directora de Estudios Socioeconómicos
y Migración Internacional

MTRA. PALOMA VILLAGÓMEZ ORNELAS
Directora de Estudios Sociodemográficos

MTRO. RAFAEL LÓPEZ VEGA
Director de Análisis Estadístico e Informática

Índice

Presentación / **9**

Introducción / **11**

Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria
Francisco Alba / **17**

Migración a contraflujo: una solución sin tiempos
Luis Herrera-Lasso / **27**

Los derechos sociales de los migrantes
Manuel Ángel Castillo / **37**

Retos a los que se enfrenta el Instituto de los Mexicanos en el Exterior
Carlos García de Alba / **45**

Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas
en Estados Unidos. Retos de política pública
Graciela Orozco / **51**

Alumnos transnacionales en escuelas mexicanas
María de la Paz Soriano Hernández / **57**

Seis tesis sobre el trabajo temporal
Jorge Durand / **67**

La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto
de políticas públicas del Estado mexicano
Silvia E. Giorguli Saucedo / **79**

Fomento de la seguridad y la salud ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Posibles esfuerzos de colaboración entre agencias estadounidenses y mexicanas
Michael A. Flynn, Pietra Check y Donald E. Eggerth / 87

Innovación binacional en salud de inmigrantes latinos: la Iniciativa de Salud de las Américas
Xóchitl Castañeda, Emily Felt y Marc Schenker / 99

Conferencia de Inauguración de la Segunda Semana Nacional de Migración
Leticia Calderón Chelius / 111

Presentación

La magnitud y características de la emigración de mexicanos a Estados Unidos, por mucho la realidad migratoria dominante en el país, imponen ingentes desafíos al Estado mexicano para su atención.

El carácter multifacético de la emigración obliga a dejar de lado los enfoques parciales y desarticulados de las políticas públicas nacionales en torno a la cuestión migratoria y dar paso a una política de Estado en la materia, que trascienda la mera gestión del fenómeno y que, desde una perspectiva transversal, incluya criterios y consideraciones sobre migración en los distintos ámbitos del quehacer público.

La publicación *Reflexiones en torno a la emigración mexicana como objeto de política pública*, incluye, además de artículos escritos *ex profeso*, los trabajos presentados en el marco de la II Semana Nacional de Migración, en la mesa *El lugar de destino y la integración de las y los migrantes. La situación de la población mexicana en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano*, organizada por El Colegio de México, la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de Secretaría de Educación Pública y la Secretaría General del Consejo Nacional de Población. Así, el CONAPO da cumplimiento al compromiso asumido entonces de difundir las propuestas emanadas de la mesa.

Los once trabajos que integran el presente volumen dan cuenta de la situación de la población mexicana residente en el exterior como objetivo de políticas públicas de México, del rol y la responsabilidad del Estado mexicano y de las políticas públicas abocadas a la atención de temas específicos de la integración de los mexicanos, como la educación, la salud y el trabajo.

Al poner a disposición de sectores especializados y del público en general obras como ésta, el Consejo Nacional de Población busca abonar al debate y al campo de acción de la formulación de políticas específicas para los migrantes mexicanos, tanto para los que residen en Estados Unidos como para los que regresan a México.

Félix Vélez Fernández Varela
Secretario General
Consejo Nacional de Población

Introducción

Silvia E. Giorguli y Paula Leite

La situación de los mexicanos que viven y trabajan en Estados Unidos aparece hoy como uno de los temas centrales en la discusión sobre el manejo de la migración en dicho país y, cada vez más, también desde el contexto mexicano. La condición de desventaja en los aspectos laboral y educativo, así como la situación de pobreza de los mexicanos frente a otros grupos de inmigrantes en Estados Unidos ha sido ampliamente documentada. Dado el volumen creciente de la población mexicana que reside en el vecino país (más de 10% de los mexicanos) y el debilitamiento del patrón de circularidad del fenómeno migratorio, a las temáticas urgentes de protección de los derechos humanos de los migrantes, se suma la necesidad de atender las causas y consecuencias que se derivan de la vulnerabilidad de los mexicanos emigrados.

Los trabajos que conforman este libro provienen, en su mayoría, de las presentaciones que se realizaron en el panel titulado *El lugar de destino y la integración de las y los migrantes. La situación de la población mexicana en Estados Unidos como objeto de las políticas públicas del Estado mexicano*, que organizaron conjuntamente el Consejo Nacional de Población, El Colegio de México y la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública en el marco de la *Semana Nacional de Migración 2009*. El objetivo del panel, y del libro al que ha dado origen, es motivar una discusión que reconozca la responsabilidad del Estado mexicano e identifique los márgenes de acción para diseñar programas y políticas orientados a atender a esta población, a partir del reconocimiento de la persistente situación de vulnerabilidad y riesgo en que viven los mexicanos en Estados Unidos y de las dificultades de reintegración enfrentadas por los que regresan.

Esta discusión se da en un entorno adverso para los flujos migratorios, en función de la coyuntura de profunda crisis económica y la abierta resistencia en Estados Unidos a la migración procedente de México. En su ensayo *Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia*

migratoria, Francisco Alba sugiere que el contexto actual de incertidumbre exige respuestas creativas del Estado mexicano que amplíen el ámbito de acción de las políticas públicas. Los objetivos de política ya explícitos en cuanto a la protección de nacionales en el exterior y a la retención de la población en el territorio se mantienen y requieren una adecuación de las acciones concretas al contexto cambiante. Desde la perspectiva del autor, a estos objetivos se sumaría el de influir en el éxito de la experiencia migratoria, temporal o permanente, buscando propiciar una inserción más ventajosa de los mexicanos en el lugar de destino.

Uno de los aspectos que reflejan la complejidad del fenómeno migratorio y la dificultad para enfrentar el reto de la ampliación de la política pública que sugiere el trabajo de Francisco Alba se refiere al contexto adverso en el debate político en Estados Unidos. En el trabajo *Migración a contraflujo: una solución sin tiempos*, Luis Herrera-Lasso ilustra la forma gradual en que se desarrolló el sentimiento antiinmigrante en Estados Unidos y la menor tolerancia ante la indocumentación. De ahí se explica que, a pesar de la definición del presidente Obama a favor de la migración y de la discusión sobre la reforma migratoria, estemos más bien ante “un callejón sin salida” donde, frente a la inacción del gobierno federal estadounidense, florecen las iniciativas locales que criminalizan al migrante indocumentado.

Necesariamente, dos consecuencias directas de este ambiente han sido el aumento de los riesgos y amenazas del cruce y una mayor vulnerabilidad de los migrantes en el aspecto laboral y en su vida cotidiana. Por ejemplo, en este contexto, los migrantes encaran mayores restricciones de acceso a programas de protección social a los cuales tienen derecho o enfrentan mayores dificultades en los procesos de contratación, tal y como sugiere Manuel Ángel Castillo en el trabajo *Los derechos sociales de los migrantes*. El autor también se refiere a otros desafíos que se derivan del contexto actual, tales como la adecuación de los marcos normativos en los países de origen, tránsito y destino y la necesidad de pensar en políticas frente al retorno voluntario e involuntario de migrantes.

La creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2003 es una muestra de la actitud más proactiva del Estado mexicano frente al fenómeno migratorio y del interés por consolidar el vínculo

con la comunidad en el exterior. Carlos García de Alba, en el trabajo titulado *Retos a los que se enfrenta el Instituto de los Mexicanos en el Exterior*, nos refiere las prioridades en el corto plazo para la consolidación de este instrumento de política pública, el cual cubre un vacío al coordinar acciones en salud, educación y fortalecimiento de redes, entre otras, dirigidas a la población mexicana en Estados Unidos y en otras partes del mundo.

Entre los ámbitos concretos para el diseño de programas de atención a la población mexicana en Estados Unidos se encuentra el educativo. En su trabajo *Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de política pública*, Graciela Orozco reseña acciones específicas que ya se llevan a cabo en beneficio de la población en edad escolar y que tienen como objetivo principal influir en el logro educativo de los niños y jóvenes migrantes. A éstas se suman otras acciones para atender a la población adulta. Sin embargo, la autora resalta algunos de los retos que enfrentan los programas en este ámbito, entre los que resaltan su insuficiencia, la falta de continuidad y la necesidad de diagnósticos más precisos, que permitan diseñar programas adecuados ante la heterogeneidad regional.

A su vez, en su artículo *Alumnos transnacionales en escuelas mexicanas*, María de la Paz Soriano da cuenta de los obstáculos enfrentados por los alumnos migrantes en su incorporación a escuelas mexicanas, principalmente primarias, donde la perspectiva educativa binacional no ha sido suficientemente abordada. La autora señala que las trayectorias e identidades transnacionales de los alumnos migrantes pueden obstaculizar de manera decisiva su integración escolar en México, si la experiencia educativa no contempla un enfoque binacional, intercultural y abierto a la diversidad. En función de lo anterior, la autora hace una reflexión sobre los principales retos de política pública para atender las necesidades educativas de este grupo particular de población.

La migración laboral de mexicanos constituye otro de los campos de análisis, el cual ha sido abordado en el presente libro desde diferentes ángulos. Por un lado, Jorge Durand, en su artículo *Seis tesis sobre migración laboral*, hace una reflexión crítica en torno a seis premisas comúnmente aceptadas o adoptadas sobre la migración laboral mexicana de carácter

temporal. El autor rebate una serie de argumentos que, de algún modo, fundamentan la resistencia hacia la implementación de un nuevo esquema en Estados Unidos para ordenar la migración laboral procedente de México, al tiempo que plantea una serie de elementos que debería considerarse en un nuevo enfoque para manejar dicha migración y superar las implicaciones indeseables del actual *status quo* migratorio entre México y Estados Unidos.

En su trabajo *La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano*, Silvia Giorguli se refiere a los desfavorables procesos de inserción laboral de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, los cuales ocurren en un escenario social y político poco receptivo a la inmigración mexicana. Hoy en día no hay certeza sobre si se logrará materializar en Estados Unidos un programa de trabajo temporal u otro esquema que permita encauzar la migración mexicana dentro de los canales legales. Con independencia de lo anterior, la autora sostiene que el gobierno mexicano tiene un margen de acción para mejorar las condiciones de integración de la población mexicana en el vecino país, mediante acciones orientadas a proteger sus derechos humanos y laborales o a incrementar sus habilidades y competencias.

En el trabajo *Fomento de la seguridad y salud ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos en Estados Unidos: posibles esfuerzos de colaboración entre agencias estadounidenses y mexicanas*, Michael Flynn y sus colaboradores evidencian la condición de extrema vulnerabilidad de la mano de obra mexicana en el vecino país en términos de salud y seguridad laboral. Asimismo, señalan las barreras que enfrentan para mejorar sus condiciones de trabajo, entre las que destacan el estatus indocumentado, la barrera del idioma, el bajo nivel educativo y la falta de información sobre sus derechos. En este contexto, los autores proponen llevar a cabo una mayor colaboración entre las instituciones estadounidenses de salud y seguridad ocupacional y la Red Consular mexicana en el país, buscando actuar en tres frentes: vigilancia epidemiológica, difusión de información y acceso a recursos y servicios.

El artículo *Innovación binacional en salud de inmigrantes latinos: la Iniciativa de Salud de las Américas*, Xóchitl Castañeda y sus colaboradores dan cuenta de los esfuerzos llevados a cabo por dicha iniciativa para hacer frente a los desafíos que enfrenta la población latina en Estados Unidos y Canadá en materia de salud. El trabajo desarrollado en múltiples ámbitos no se restringe a atender las necesidades de este grupo de población en dichos países, sino que tiene un importante componente binacional, toda vez que la salud de los migrantes traspasa las fronteras, y requiere la colaboración de los gobiernos de los países de origen.

El trabajo que cierra este volumen es la *Conferencia de Inauguración de la II Semana Nacional de Migración*, dictada por Leticia Calderón el 19 de octubre de 2009, donde la autora hace una reflexión sobre algunos de los aspectos más críticos y que están en el centro del debate sobre la naturaleza e implicaciones del fenómeno de la migración internacional en México.

A partir de la revisión de los diversos trabajos es claro que el Estado mexicano ya desarrolla programas y políticas orientadas a incrementar su vinculación con la comunidad de mexicanos en el exterior y a influir en su inserción en las comunidades de destino. Sin embargo, una conclusión que se deriva de este conjunto de reflexiones es la insuficiencia de esas intervenciones ante la dimensión del fenómeno y la heterogeneidad de situaciones que enfrentan los mexicanos en virtud del estatus migratorio, el tipo de trabajo que realizan, la región en la que se encuentran y el tiempo que llevan en Estados Unidos, entre otros aspectos. Asimismo, resultan necesarias acciones orientadas a promover la reinserción de aquellos que regresan al país. Se requiere, en primera instancia, definir de manera explícita como objetivos de política pública propiciar una inserción más exitosa de los migrantes mexicanos en el vecino del norte y la adecuada reinserción de los migrantes y sus familiares a territorio mexicano. Con este fundamento, sería posible avanzar en la discusión sobre cuáles serían las estrategias más adecuadas para lograr estos objetivos, entre los que se encuentran la coordinación intersectorial, la continuidad de los programas y la posibilidad de extenderlos y adecuarlos a las necesidades específicas de los migrantes.

Extendiendo el alcance de las políticas públicas en materia migratoria

Francisco Alba

Aunque la acción gubernamental en materia migratoria ha estado presente en la agenda gubernamental mexicana desde hace décadas (Alba, 2010), los reiterados intentos por parte de Estados Unidos por controlar los flujos migratorios irregulares, sobre todo a partir de 1980, y la interrupción abrupta de la iniciativa bilateral para negociar la cuestión migratoria en el año 2001 se han vuelto un incentivo adicional para reflexionar sobre el papel de las políticas públicas, tanto para lograr una gestión adecuada de los fenómenos migratorios internacionales como para intentar influir sobre sus trayectorias y modalidades. La tarea no es menor si se toman en cuenta la escala, la complejidad y la heterogeneidad de los fenómenos migratorios en la actualidad, así como la multiplicidad de propósitos de los migrantes.

La tarea no es, ciertamente, nueva para los países de destino, pero tampoco lo es para muchos de origen de migrantes. Entre este último grupo se encuentra México. La experiencia mexicana es un tanto excepcional, ya que parecería haberse adelantado desde una perspectiva contemporánea, al intentar influenciar dimensiones importantes del fenómeno migratorio, como la dimensión de la protección de los trabajadores nacionales en el exterior.¹

Sin embargo, aunque parezca paradójico, también una de las primeras políticas públicas de México al respecto fue una política de inacción. En efecto, una vez que el gobierno mexicano desistió de sus intentos por

¹ Filipinas es también un país con larga tradición en la gestión de la migración de sus nacionales. Las autoridades laborales de ese país tienen una participación muy relevante a lo largo de todo el proceso migratorio.

conseguir renovaciones adicionales de los programas de braceros, que se extendieron por más de 20 años, de 1942 a 1964, en la segunda parte de los años sesenta se instauró, por espacio de aproximadamente dos décadas, la denominada “política de no tener política” ante el fenómeno emigratorio.²

Más tarde, independientemente de otras acciones, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se trascendió esta postura, ya que el TLCAN fue visto, si bien secundariamente, como una política migratoria, en este caso, para desincentivar la migración de México hacia Estados Unidos.³

Sin embargo, dado que los supuestos efectos del TLCAN sobre las tendencias migratorias no serían ni inmediatos, ni automáticos, ni inevitables, subsistía la necesidad no sólo de continuar las políticas públicas que ya se venían implementando para proteger a los migrantes sino de fortalecerlas aún más ante el hecho de una migración que continuaba intensificándose, no obstante los esfuerzos de Estados Unidos por frenarla.

Así, México reforzó las funciones de protección consular (sobre todo en Estados Unidos) y llevó a cabo reformas legales que hacían irrenunciable la nacionalidad mexicana, lo que también tenía el propósito de facilitar la adopción por parte de los migrantes de la nacionalidad del país de residencia, lo que los colocaría en una posición más efectiva para la defensa de sus derechos (Alba, 1999).

² La postura de la inacción se estimó funcional en su momento. En esa época se expandió la idea de la relativa inutilidad de las acciones gubernamentales sobre los flujos migratorios, ya que los diferenciales salariales y de desarrollo entre los países harían infructuosos los intentos por influenciar dichos flujos. El hecho es que durante aproximadamente veinte años la migración mexicana se desarrolló al cobijo de un mínimo nivel de intervención gubernamental por parte de ambos países, situación sobre lo que pareció existir una especie de entendimiento. Esta situación, sin embargo, no protegía particularmente a los trabajadores migrantes, que quedaban abandonados a su suerte.

³ Se suponía que el TLCAN generaría trabajos e incrementaría los salarios en México, con lo que se esperaba reducir las presiones migratorias. De más está decir que había mucho escepticismo con respecto a la materialización de los resultados migratorios esperados de la liberalización del comercio. En realidad, con posterioridad a la entrada en vigor del TLCAN, la migración mexicana hacia los Estados Unidos continuó intensificándose como un fenómeno nacional, tanto geográfica como socialmente.

Hay que consignar que en los años noventa se consolidaron también importantes políticas públicas para, por un lado, potenciar la contribución de las remesas a la economía mexicana, particularmente a las economías regionales y locales, y, por otro, establecer una vinculación más estrecha con las comunidades de mexicanos y sus descendientes radicados en el extranjero, con el propósito de hacer avanzar los intereses de México.

En este ámbito México tiene un buen historial. Algunos de estos programas han recibido el reconocimiento internacional al ser considerados buenas prácticas en sus campos respectivos. Así, El Programa 3x1 ha contribuido a encauzar el uso de las remesas hacia fines más directamente relacionados con el desarrollo, frente a usos más tradicionales de los migrantes que las envían o de las familias que las reciben.⁴ Muchos de los programas de México para convocar a sus comunidades en el exterior a contribuir al desarrollo del país han sido también calificados de buenas prácticas.⁵

En 2001, México extendió de manera significativa el alcance de las políticas públicas en materia migratoria al acordar con Estados Unidos entablar negociaciones migratorias. Para enfrentar el proceso negociador, la parte mexicana se fijó cinco objetivos específicos: la regularización por parte de Estados Unidos de los mexicanos que viven allí sin los permisos y documentos apropiados, el establecimiento de un programa de trabajadores temporales (que integraría un número significativo de mexicanos), la búsqueda de un número más alto de visas de inmigración para ciudadanos mexicanos, la creación de condiciones seguras para las actividades y el cruce de la frontera común y la cooperación económica para desarrollar las principales regiones de origen de los migrantes.

⁴ Todavía hay grandes retos para hacer de las remesas un factor que propicie la mejoría y la expansión de las condiciones financieras, lo que permitiría mayores y más rentables ahorros entre los receptores de las remesas (pequeños y grandes) y entre la población en general. Después de todo, la mayor parte de los asalariados en el mundo, incluidos los migrantes y los receptores de remesas, se pueden convertir en ahorradores más fácilmente que en inversionistas o empresarios.

⁵ Sin embargo, las relaciones con las comunidades de mexicanos en el exterior no se han traducido en la formación de comunidades promotoras del desarrollo, no obstante que la fuga de cerebros del país se ha acelerado.

Sin embargo, este episodio fue de corta duración y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han alterado radicalmente el contexto en el que se ha de desenvolver cualquier política pública en materia migratoria. A partir de entonces, las percepciones y actividades, nacionales e internacionales, frente a las migraciones internacionales han estado cambiando acelerada y profundamente. Los gobiernos de países de destino están siendo presionados por los más diversos grupos sociales para que establezcan políticas y tomen acciones crecientemente restrictivas frente a las migraciones. En múltiples instancias, las tendencias migratorias son consideradas problemáticas. Los contextos dominantes en los que se desenvuelven las migraciones internacionales han dejado de ser liberales para convertirse, de una forma u otra, en contextos crecientemente controlados. En síntesis y en balance, el panorama actual es de tiempos adversos para los flujos migratorios.

Ante este contexto, el gobierno mexicano ha tenido que responder de manera imaginativa. Ciertamente, tomó tiempo reaccionar ante lo inédito y sorpresivo de la nueva situación. En un primer momento el gobierno mexicano reforzó sus anteriores políticas y programas de protección, al tiempo que desarrolló algunas nuevas, entre las que debe mencionarse la promoción de la matrícula consular como un documento de identificación para emigrantes.⁶ Pero más adelante, en 2005, se produjo un importante viraje con la elaboración del documento *México ante el fenómeno migratorio*, que reflejaba las posiciones mexicanas emergentes.⁷

A partir del concepto clave de la responsabilidad compartida, para señalar el compromiso de México de poner su parte en la gestión bilateral del fenómeno, en el documento se consignaba una serie de orientaciones

⁶ En el año 2003 se expidió cerca de un millón de matrículas.

⁷ La formulación del documento fue producto de una amplia participación gubernamental y social. A principios de 2006, el Congreso emitió una resolución unánime en la que adoptó este documento. En marzo de 2006, cuando iniciativas importantes en materia migratoria se debatían en el Congreso de Estados Unidos, el gobierno de México publicó en algunos de los principales periódicos de Estados Unidos partes clave de dicho documento como *A Message from Mexico about Migration*.

de política tendientes a buscar que cada persona que decidiera dejar el territorio lo hiciera por los canales legales.⁸ Con el propósito de reducir la migración indocumentada, también se sugería que se fortalecieran las acciones contra el tráfico y la trata de personas.

En la búsqueda de que la población mexicana permaneciera en el país, el ámbito de acción de las políticas públicas en materia migratoria se ampliaba considerablemente para, por un lado, incluir acciones y programas de incentivos para impulsar el desarrollo económico y social del país y, por otro, mejorar las condiciones sociales y laborales que favorecieran el regreso y la reincorporación de los mexicanos en sus comunidades de origen.

El gobierno de Felipe Calderón le ha dado continuidad a importantes programas anteriores en materia de remesas y de vinculación con las comunidades de mexicanos en el exterior (Laglagaron, 2010). Su gobierno ha sostenido que el desarrollo económico y la creación de empleos son elementos fundamentales de cualquier respuesta durable frente al fenómeno migratorio. Sin embargo, la creación de empleos para retener la población en el país ha descansado, casi exclusivamente, en acciones al nivel macro en la búsqueda de un entorno económico y sociopolítico que incentive la inversión nacional e internacional, privada y pública. En términos de políticas públicas específicas para crear empleos que pudieran desincentivar la emigración se puede mencionar el Programa del Primer Empleo, que busca facilitar la contratación de trabajadores en el marco formal de la economía.⁹ Sin embargo, el actual gobierno no ha recuperado la orientación del documento de 2005, que abría el camino para la institucionalización nuevas respuestas migratorias en el contexto posterior al 11 de septiembre.

⁸ Pero también se hacía alusión a la necesidad de disponer de suficientes visas estadounidenses para satisfacer de manera regular la demanda de Estados Unidos por trabajadores mexicanos.

⁹ El Programa no resultó particularmente exitoso en la creación de nuevos puestos de trabajo. Obviamente el contexto recesivo entre 2008 y 2009 no ha sido el más propicio para ello.

Por lo tanto, frente a un escenario migratorio adverso, México debe continuar reflexionando sobre sus intereses y objetivos, sobre las respuestas que se le han dado al fenómeno migratorio a lo largo del tiempo, y sobre el reto de ir ampliando los ámbitos de acción de las políticas públicas en materia migratoria. Se trata, en efecto, de un gran reto, dada la complejidad de la tarea y la incertidumbre sobre sus resultados.¹⁰

Ante la consolidación de un clima restrictivo y de abierta oposición a la migración mexicana, la inflexión de las tendencias migratorias y la incertidumbre sobre la continuidad de las modalidades seculares del fenómeno migratorio, debería ser un objetivo prioritario de las respuestas mexicanas desarraigar la mentalidad emigratoria que se encuentra ampliamente extendida entre sus ciudadanos.

Al mismo tiempo, ante estas circunstancias, y dado que ese cambio de actitudes y costumbres llevaría tiempo y que, en cualquier caso, es altamente probable que el propósito legítimo de migrar persista frente a las fuertes presiones migratorias creadas por las fuerzas de demanda y oferta, otro objetivo prioritario debería ser apoyar ese propósito, de tal manera que el proceso migratorio se lleve a cabo de manera humana y decorosa.

A partir de la realidad de la residencia permanente de millones de mexicanos en el extranjero y de su insatisfactoria inserción económica y social en Estados Unidos (Giorguli y Gaspar, 2006), donde reside la mayoría, resulta pertinente e imperativo plantear como un objetivo migratorio adicional propiciar una inserción más exitosa de los migrantes mexicanos en los lugares de destino, lo que no sólo acarrearía enormes beneficios para los migrantes sino también para los intereses del país. Este objetivo tiene una doble vertiente: por un lado, el apoyo a quienes ya residen en el exterior y, por otro, el apoyo a los migrantes potenciales.

¹⁰ La experiencia histórica está llena de ejemplos en los que los resultados de las políticas se encuentran muy lejos (cuando no son opuestos) de los objetivos esperados. El intento de sellar la frontera entre Estados Unidos y México en un buen ejemplo de la obtención de resultados contrapuestos (Massey *et al.*, 2002).

Es claro que adoptar estos objetivos requiere voluntad política a los más elevados niveles y la creación, además, de amplios consensos al respecto. Por otra parte, de adoptarse estos objetivos, México estaría obligado a ejercer nuevas responsabilidades migratorias, escasamente asumidas antes.

Respecto a las responsabilidades para desincentivar la emigración masiva de sus ciudadanos, he sugerido llevar la dimensión migratoria al centro de la economía y la política para evaluar las implicaciones que pudieran tener las políticas económicas y los programas de desarrollo en la retención (y expulsión) de migrantes. Este análisis contribuiría al diseño de políticas públicas que promuevan un desarrollo tendiente tanto a eliminar las condiciones que sustentan la emigración como a propiciar las que permitan retener la población. He llamado “la migratización de las políticas de desarrollo” a esta reorientación de las políticas públicas (Alba, 2007; 2009).

“Migratizar” las políticas de desarrollo significa hacer prioridades nacionales no sólo la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de una baja inflación, sino también el incremento del poder de compra de la población, la reducción de las brechas económicas y sociales y la generación de empleos. Al respecto, se podría pensar en diseñar políticas activas de empleo, vinculadas a actividades productivas, por ejemplo, con la creación, mantenimiento y modernización de infraestructura.

En el contexto de estas nuevas responsabilidades, recobran un espacio propio los programas y acciones emprendidos desde hace tiempo por México para hacer del fenómeno migratorio un factor de desarrollo nacional.¹¹ En síntesis, para crear las condiciones que permitan retener a la

¹¹ En algunos círculos, tal vez como reacción al papel que en la actualidad parece asignarse a las remesas como panacea del desarrollo en los países de origen de los migrantes, se ha menospreciado su potencial. Sin embargo, el papel acotado de las remesas como factor de desarrollo en absoluto debe llevar a minimizar dicho potencial, ni tampoco llevar a desconocer sus importantísimos efectos positivos sobre los niveles de bienestar de individuos, familias y comunidades, incluido el alivio de la pobreza. De manera similar, continúa siendo un gran reto de política pública propiciar comunidades desarrollistas de nacionales en el exterior.

población en el territorio se requiere realizar tanto tareas nuevas como tareas viejas, así como establecer puentes entre los contextos macro y las acciones y los programas micro, sectoriales o específicos.

Sobre el segundo objetivo, relacionado con las condiciones de decoro de la experiencia migratoria, resulta prioritario para México encauzar legalmente los flujos migratorios y lograr la aceptación de reglas internacionales para contar con flujos ordenados de trabajadores mexicanos, temporales y permanentes. Al respecto, se suele pensar ante todo en la negociación de acuerdos que permitan la continuidad de los flujos. La propuesta generalizada parece ser celebrar acuerdos de trabajadores temporales (principalmente con Estados Unidos).¹² Sin embargo, ante el actual contexto adverso, esta opción es poco factible. Por lo tanto, se generan nuevas responsabilidades a fin de encontrar vías alternativas para encauzar la migración de manera legal y ordenada. Así, se abren espacios para reflexionar sobre la conveniencia de recurrir a empresas y agencias de empleo, públicas y privadas, para colocar trabajadores mexicanos en el exterior, reglamentándolas y supervisándolas.¹³

De la mano del objetivo del decoro va el objetivo del éxito de la experiencia migratoria, temporal o permanente. En efecto, la migración regular y la residencia autorizada en el país de trabajo incrementan significativamente las posibilidades de una inserción fructífera y la movilidad económica y social del migrante (y de su familia). Sin embargo, el mejoramiento de los niveles educativos y de calificación de los migrantes es el ámbito específico de las nuevas responsabilidades respecto del éxito de la

¹² El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá, existente desde 1974, suele ser visto como un acuerdo laboral satisfactorio para ambas partes.

¹³ El objetivo del decoro también se debe aplicar al regreso de la población mexicana que reside en Estados Unidos sin la autorización correspondiente. Se trataría que el retorno no fuera, en la medida de lo posible, contra la voluntad de los migrantes. En cualquier caso, el retorno también debería ser ordenado y seguro.

experiencia migratoria.¹⁴ Vale la pena reiterar que se deben profundizar e intensificar los múltiples programas y acciones que México ya tiene en operación entre las comunidades de mexicanos en el exterior, con el propósito de que logren una inserción satisfactoria (Laglagaron, 2010).¹⁵ Es indudable que una inserción exitosa de los migrantes contribuiría a que se reconozcan sus contribuciones económicas y sociales en el país de destino y reducirían las actitudes contrarias a la continuidad de los flujos migratorios.

En síntesis, de cara al futuro, las políticas públicas en materia migratoria tienen que partir del reconocimiento de que los flujos migratorios (desde México y a través de él) enfrentan escenarios adversos e inciertos, difíciles y complicados. La relativa aceptación y tolerancia frente a las migraciones ha venido evolucionando a una abierta resistencia y oposición. Además, no es sensato esperar una vuelta al clima acomodaticio del pasado, máxime si llegan a afectarse estructuralmente los mercados laborales a raíz de la profunda recesión que el mundo ha experimentado. Por lo tanto, los retos para una adecuada gestión y gobernabilidad migratorias son ingentes en múltiples frentes. Si bien el camino andado en algunos de ellos puede ser aceptable, en todos, el camino por delante es largo. Las nuevas responsabilidades migratorias deben abordarse al mismo tiempo y sin descuido de responsabilidades previamente ejercidas.

Sin embargo, vale la pena el intento de extender el alcance de las políticas públicas en materia migratoria, ya que el objetivo último de todo gobierno en esta materia debería ser maximizar las numerosas oportunidades de las migraciones y minimizar sus costos, también numerosos. Por lo demás, el reto de enfrentar nuevas responsabilidades gubernamentales

¹⁴ El desahogo de las nuevas responsabilidades educativas y de calificación de los migrantes es una oportunidad de generar sinergias con el desahogo de las responsabilidades de elevar los niveles de calificación de toda la población nacional con el fin de desarrollar y modernizar el país.

¹⁵ Sobre algunos de los programas y acciones emprendidos por México en las áreas de salud, educación y liderazgo, véase Laureen Laglagaron, *Protection through Integration*, op. cit., 2010.

y sociales frente a la migración y los migrantes es inevitable, ya que forma parte de los nuevos retos nacionales de cara a las realidades emergentes de la interdependencia y la globalización en el mundo.

Referencias

- Alba, Francisco, 1999, "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, p. 11-37.
- Alba, Francisco, 2007, "La reconsideración de la política migratoria internacional", en Vega, Gustavo (coord.), *México: los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México, p. 57-74.
- Alba, Francisco, 2009, "Migración internacional y políticas públicas", en Paula Leite y Silvia Giorguli (coord.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, p. 23-45.
- Alba, Francisco, 2010, "Respuestas mexicanas frente a la migración a Estados Unidos", en Alba, Francisco et al. (coord.), *Migraciones internacionales (Los grandes problemas de México, vol. 3)*, México, El Colegio de México.
- Giorguli, Silvia y Selene Gaspar, 2006, *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*, México, Consejo Nacional de Población.
- Laglagaron, Laureen, 2010, *Protection through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Washington, Migration Policy Institute.
- Massey, Douglas S. et al., 2002, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, New York, Russell Sage Foundation.

Migración a contraflujo: una solución sin tiempos

Luis Herrera-Lasso

El tema de la migración en Estados Unidos se ha convertido en un laberinto sin respuestas. Hace 24 años, en 1986, se aprobó una ley migratoria que permitió la legalización de casi tres millones de inmigrantes indocumentados, lo que sin duda ayudó a despresurizar el tema de la inmigración indocumentada. Desde entonces, distintos sectores de la sociedad, encabezados por los republicanos más conservadores, han sostenido la tesis, que rápidamente se convirtió en posición política, de que la llamada amnistía a quienes han violado la ley resulta injusta, inapropiada y fuera de lugar para resolver el tema de la migración.

La posición republicana prevaleció en 1996 cuando se aprobó una nueva ley migratoria que, en la mayor parte de sus apartados, busca ordenar y hacer más eficiente el trámite para la admisión y regularización de inmigrantes legales al tiempo que disuadir la inmigración ilegal a partir de la aplicación más estricta de la ley. Por primera vez esta ley contempla medidas explícitas para disuadir la contratación de trabajadores indocumentados, a través de sanciones y multas a los empleadores que incurran en estas prácticas, con el propósito de evitar una mayor presencia de trabajadores indocumentados. En la práctica, el número de empleadores sancionados no llena una cuartilla y, en consecuencia, los flujos indocumentados siguieron en aumento. En el segundo lustro de la década de los noventa se registró una de las tasas de crecimiento más altas de nuevos ingresos de trabajadores indocumentados a Estados Unidos. Por supuesto que, ya desde 1986, hablar de amnistía se convirtió en un tabú, sobre todo en las filas republicanas. No más procesos de legalización para los que ingresaron indocumentados.

En el año 2001, con un nuevo gobierno republicano encabezado por otro miembro de la dinastía texana de los Bush, que coincidió con un gobierno de alternancia en México, más afín a sus ideologías y valores

políticos, se abrió un espacio de diálogo, por primera vez desde la época de los braceros mexicanos de la Segunda Guerra Mundial. Este diálogo tenía como propósito encontrar, junto con México, alguna forma de ordenar los flujos de mexicanos que buscan migrar a Estados Unidos y que, sin duda, representan el segmento más importante de indocumentados en ese país. La posición mexicana se centró en lo que en su momento se llamó “la enchilada completa”, pues contenía la legalización a los que llevaban tiempo allá, la regularización para los de reciente ingreso y el ordenamiento de flujos para los próximos ingresos.

En cualquier caso, la negociación apenas iniciada se vio abruptamente interrumpida por los ataques terroristas de septiembre de 2001. A partir de entonces, el tema del terrorismo internacional se convirtió en el eje central de la política pública estadounidense, de su política exterior y ciertamente de la relación con México. La frontera común, por la que transitan millones de personas y miles de millones de dólares en mercancías todos los días, se vio entonces como uno de los flancos más vulnerables para la seguridad de Estados Unidos, que en cualquier momento podría utilizarse por terroristas para ingresar a ese país.

La frontera con México se convirtió entonces en una prioridad en materia de seguridad y todas las acciones en ese tema se subordinaron a esta agenda. La preocupación en el tema migratorio se centró en la posibilidad de que, a través de los flujos de trabajadores indocumentados, pudiesen infiltrarse terroristas a territorio estadounidense. Con esa lógica, se aprobaron en el Congreso de Estados Unidos, una tras otra, medidas y programas para fortalecer la seguridad de la frontera y para endurecer las leyes que buscan prevenir la migración indocumentada. Nunca se retomó el diálogo con México para hablar de migración y, en realidad, tampoco para hablar de seguridad, pues prácticamente todas las medidas para blindar la frontera se diseñaron e implementaron en forma unilateral, sin tomar en cuenta la opinión o la participación del vecino.

A pesar de este enfoque y de las medidas adoptadas para evitar la inmigración indocumentada, pronto se hizo evidente que la dinámica migratoria no responde a políticas ni disposiciones legales restrictivas, sino a las leyes de la oferta y la demanda del mercado laboral. Según cifras oficiales del Departamento de Seguridad Nacional, la población de indo-

cumentados en Estados Unidos disminuyó ligeramente de 2001 a 2002, debido en buena medida al temor y a la incertidumbre que provocaron los atentados terroristas de septiembre, para luego retomar su tendencia a la alta en forma ininterrumpida hasta 2007.¹ En ese año estalló la crisis económica y, a partir de 2008, efectivamente, los flujos indocumentados comenzaron a bajar, coincidencia o no, a los mismos ritmos a los que bajó la actividad productiva en sectores en los que tradicionalmente se contrata a los trabajadores extranjeros, como la construcción, los servicios de restaurantes y hotelería y una gran variedad de actividades económicas en las que participan trabajadores extranjeros de baja calificación, principalmente mexicanos y centroamericanos (Hoefer *et al.*, 2009).²

En septiembre de 2010, frente al anuncio de cifra record de mexicanos muertos en su intento por ingresar a Estados Unidos por la frontera con Arizona (171 hasta el 31 de agosto) el responsable de la política de seguridad fronteriza de ese país, Alan Bersin, declaró a los medios que “no se trata de sellar la frontera”, en referencia a las soluciones al problema, y subrayó que “hasta que no tengamos un mercado de trabajo legítimo entre México y Estados Unidos, la gente estará viniendo a trabajar aquí en forma indocumentada”.³ No lo dijo un economista. Lo dijo el responsable de la seguridad fronteriza. No hay nada nuevo bajo el sol.

¹ De acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional, mientras que en el año 2000 se calculaba que alrededor de 8.5 millones de inmigrantes indocumentados residían en Estados Unidos (6.1 millones procedían de México, Centroamérica y Caribe), en 2008 se había 11.6 millones (8.5 millones procedentes de México, Centroamérica y Caribe).

² Entre 2007 y 2009 se registró una disminución de un millón de personas indocumentadas, lo cual coincidió con la crisis económica en Estados Unidos. De 2000 a 2007 la tendencia fue siempre ascendente.

³ “CBP Chief: Sealed border is unrealistic”, Brady McCombs, *The Arizona Daily Star*, 5 de septiembre de 2010.

La migración en la nueva era

Desde el 11 de septiembre de 2001, la situación general en Estados Unidos fue en constante deterioro. Habría que estudiar con más cuidado en qué medida esto fue consecuencia de los atentados terroristas, del tipo de respuesta a dichos atentados y de otros factores que pudieron contribuir a esta evolución. Lo cierto es que a partir de ese momento, imbuido por una cultura del miedo promovida por el propio gobierno, Estados Unidos entró en una vorágine que concluyó en diciembre de 2008 con la peor crisis económica y financiera desde la Gran Depresión, un gasto militar sin precedente para atender dos nuevas guerras (en Afganistán e Irak) en las que el gobierno de Estados Unidos involucró al país y, el peor déficit fiscal y comercial de su historia. Esto para hablar sólo de hechos y no de responsables.

En un ambiente así, el tema migratorio difícilmente podría haber tenido un buen cauce. A partir de 2001 este tema se subordinó casi en automático a la agenda de la seguridad y prácticamente todas las leyes y programas aprobados e implementados en este ámbito fueron de carácter restrictivo.⁴ Todas las iniciativas tendientes a la regularización y ordenamiento de flujos se pospusieron indefinidamente. Incluso aquellas que años atrás habían sido ya negociadas y acordadas entre los dos partidos, como la *Ag-Jobs*, dirigida a trabajadores agrícolas, o la *Dream Act*, dirigida a permitir la educación superior a los extranjeros asentados en Estados Unidos, se quedaron congeladas por ausencia de impulso político. Mientras tanto, la inmigración indocumentada siguió creciendo y los problemas de la más diversa índole asociados a ella siguieron aumentando.

⁴ Los ejes rectores fueron seguridad interna y endurecimiento de la aplicación de la ley como fue el caso de la *SAVE Act*, la *Complete the Fence Act* y la *National Language Act*, por citar algunos ejemplos.

Históricamente existe un patrón recurrente en las migraciones. Cuando las economías que sirven como polo de atracción a la migración laboral se ven en problemas, los extranjeros, que eran vistos como necesarios y eran bienvenidos en tiempos de bonanza, se empiezan a ver como un lastre y un problema y aparecen las versiones de que su presencia les resta oportunidades a los nativos.⁵ Si a esto sumamos el ambiente político generado por la guerra contra el terrorismo, en el que los extranjeros son presentados como una amenaza potencial a la seguridad de Estados Unidos y a sus habitantes legítimos, no debe extrañar que las tendencias xenofóbicas tiendan a aumentar. Toda la discusión, también histórica, de que en tiempo de crisis es mejor aislarse y poner escudos para que lo de afuera no nos afecte, se colocó de nuevo en la mente de los ciudadanos. Esto sucede, paradójicamente, en la era de la globalización, cuyo principal promotor hasta ese momento había sido Estados Unidos.

Este es el panorama que debió enfrentar el demócrata Barack Obama cuando llegó a la presidencia en enero de 2009. Las cosas debieron estar muy mal, pues no sólo los demócratas recuperaron la presidencia y lograron mayoría legislativa, sino que lo hicieron con un candidato afroamericano, algo impensable para los sectores más conservadores en Estados Unidos. El mismo día que llegó el presidente Obama a la Casa Blanca, los republicanos más conservadores iniciaron la guerra para que la deje pronto.

El presidente Obama se encontró, así, con el peor escenario económico desde la Gran Depresión, dos guerras que no ven su fin y una batalla política con los republicanos que debe librar desde su primer día en el cargo. Aunado a ello, estaba el gran desprestigio internacional en el que su antecesor había dejado a Estados Unidos. En la mayoría de las encuestas internacionales, la principal potencia mundial distaba de ser el líder deseable para reordenar el mundo. La deteriorada situación económica

⁵ Como consecuencia de la Gran Depresión, de 1929 a 1939 se llevaron a cabo varias olas de deportaciones masivas de migrantes, sobre todo de origen mexicano. De acuerdo con los censos, mientras, que en 1930 se registraron 639 mil personas que habían nacido en México, para 1940 solamente había 377 mil (Spener, 2005).

mundial y las guerras en curso eran percibidas como responsabilidad de Estados Unidos.

En este entorno, la migración se convirtió en un tema menor para el nuevo gobierno. No había tiempo ni capital político para dedicarle a este complejo asunto frente a los grandes retos que había que atender. La migración ha sido tradicionalmente un tema difícil por la gran cantidad de actores involucrados, por el capital político que requiere y por los pocos votos que deja. Un tema poco atractivo para la política. En ese sentido, el tema no había cambiado.

Sin embargo, el fenómeno migratorio, cuando no se atiende, funciona como una bola de nieve que adquiere mayor dimensión entre más tiempo transcurre sin resolverse. La ausencia de regularización y de ordenamiento de flujos impacta sobre todo en la población migrante, pero también lo hace en la economía, en la estructura social y en la seguridad pública. Y también llega al ámbito de la política.

El gobierno federal dejó correr la bola de nieve sin siquiera acotarla o encauzarla. Esto es, dado que la migración es un tema federal, corresponde al gobierno federal regularla y administrarla. La ausencia del gobierno federal en el tratamiento del tema se combinó con muchos otros procesos para politizar el tema de la migración, lo que permitió a los políticos estatales y locales aprovechar esta inercia para usarlo a favor de su agenda política: los extranjeros, particularmente los indocumentados, son ilegales, tienen un impacto negativo sobre nuestra economía y nuestra sociedad y pueden representar una amenaza a nuestra seguridad nacional. Al discurso político siguieron pronto las iniciativas legales.

Desde antes de la llegada del presidente Obama se empezó a generar una tendencia a responder al problema de la migración en los estados y en algunos condados. De acuerdo con la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, hasta junio de 2008 se habían presentado 1 404 iniciativas y resoluciones en materia migratoria en 43 estados: 182 fueron aprobadas.

Desde su discurso inaugural, el presidente Obama generó nuevas expectativas sobre lo que haría Estados Unidos frente y con el resto del mundo, lo que sin duda abrió un espacio para revisar el tema de la migración. Hizo después alusiones directas a la necesidad de avanzar la reforma

migratoria integral, celebró reuniones con legisladores de ambos partidos e instruyó a un equipo de colaboradores para avanzar en las propuestas, que, por cierto, existen a granel después de una década de intentos fallidos. En el otoño de 2009 hubo nuevas referencias al tema, aunque anticipando la dificultad de que el tema entrara en el Congreso en 2009, cuando la atención y el capital político se centraron en sacar adelante la iniciativa de salud.

Empezó a transcurrir 2010 y los grandes problemas de Estados Unidos no cesaron, las presiones de los republicanos aumentaron, la recuperación económica avanzó lentamente y las dos guerras continuaron drenando recursos y capital político. Las iniciativas federales en el tema de la migración no avanzaron, pero la tendencia a legislar en los estados sí lo hizo. La más sobresaliente, la ley de Arizona, la más dura contra la presencia de extranjeros. Tanto así que el propio presidente la consideró improcedente. El gobierno federal la llevó a las cortes y algunos de los apartados más controversiales y claramente discriminatorios fueron derogados.⁶

No existen razones para pensar que en el corto plazo las condiciones en Estados Unidos se tornarán propicias para la discusión y aprobación de una ley migratoria. Por lo pronto, en 2010, las elecciones de noviembre ya no dejan cabida a la discusión de este tema. Tendrá que posponerse de nuevo, ahora para 2011, que tampoco promete ser muy halagüeño. Más allá de la visión personal del presidente Obama y de integrantes de su gobierno a favor de una reforma integral, la decisión rebasa sus facultades.

⁶ La Ley SB 1070, "Safe Neighborhoods; Immigration and Law Enforcement," contiene disposiciones referentes a la criminalización de la migración irregular, facultades migratorias otorgadas a autoridades locales, la verificación del estatus migratorio inmediatamente después de la detención de inmigrantes y la obligación del detenido de presentar una identificación oficial para demostrar la legalidad de su estadía. Para mayor referencia, puede consultarse: State of Arizona House of Representatives, "House Bill 2162," <http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.htm>.

“México: país de migración”

En noviembre de 2005 se publicó en los principales medios mexicanos y extranjeros un documento sobre la migración en México, en cuya elaboración participaron el gobierno federal, el Congreso, gobiernos estatales, organizaciones sociales, académicos y expertos. En ese documento se definía a México, país de migración, como país de origen, tránsito y destino de migrantes. Pocos países en el mundo presentan la amplia diversidad de aristas de la migración como sucede en México. El reconocimiento fue claro y explícito.

Podemos hablar de asimetrías, de intereses encontrados, agendas divergentes o ausencia de visión estratégica. El caso es que desde la negociación del acuerdo bracero durante la Segunda Guerra Mundial, y no obstante haber firmado un Tratado de Libre Comercio, vigente desde 1994, México y Estados Unidos no se han sentado a negociar un acuerdo migratorio que logre dar cauce seguro, legal y ordenado al enorme flujo de mexicanos que se trasladan a ese país en busca de empleos. También en este ámbito la bola de nieve crece y crece, y nadie la detiene.

Pero tampoco sucede mucho en el tratamiento del tema de la migración que llega a México, sea en tránsito o como destino final. En los picos de la tragedia aparecen 72 personas asesinadas en Tamaulipas en agosto de 2010. Presuntamente eran migrantes originarios de Centro y Sudamérica. Los casos de trata y los secuestros de migrantes se han incrementado a cifras sin precedente en los últimos años. La realidad ha rebasado a las autoridades. Se argumenta que en el difícil clima que vive México, consecuencia del crimen organizado, resulta muy complicado avanzar en estos temas.

En 1997, a raíz de una iniciativa de México, se creó un foro regional de migración, conocido como *Proceso Puebla*, que incluye a Estados Unidos, México, Canadá y a otros ocho países de Centroamérica y el Caribe. La lógica de este foro señala que la migración, con todos sus bemoles, es un fenómeno transnacional cuyo tratamiento requiere un enfoque regional y la cooperación internacional de los países involucrados. Hasta aho-

ra, el foro no ha logrado pasar de constituir un espacio para intercambio de experiencias e información.⁷

Así las cosas, parece que llegamos en un callejón sin salida. Estados Unidos no resuelve el tema de la inmigración indocumentada debido a las dificultades políticas para avanzar. Si Estados Unidos no lo resuelve, el Estado mexicano no puede impedir que se vayan los mexicanos, pues no tiene las condiciones para retenerlos ni tampoco puede hacer nada en tierra ajena. No le queda más que esperar a que se resuelva del otro lado. Al no resolverse el tema de los mexicanos que van hacia afuera, de alguna manera, se justifica que no se resuelva el tema de los extranjeros que vienen a México, quienes, en su mayoría, se dirigen a Estados Unidos y, por ende, buena parte de la problemática de la frontera sur de México no se puede resolver. Mientras las cosas no mejoren en el norte, pocas esperanzas existen de que lo hagan en el sur. Tampoco en el ámbito regional es posible avanzar, pues nadie ha considerado que ese sea realmente el foro o la dimensión para hablar seriamente del tema. Así parece hilarse el discurso, o por lo menos, en los hechos, así podría interpretarse la posición del Estado mexicano.

En la vida de los estados, como en la de las personas, existen situaciones o problemas que no son muy graves y con los que se puede vivir. También existen los que se llegan a resolver sin necesidad de intervenir y los que desaparecen cuando se actúa en otro ámbito, pero mientras no se resuelvan no pasa nada grave. No parece ser el caso de la migración. Ni se resuelve solo, ni lo resuelven otros, ni se mantiene igual si lo ignoramos. Sea en la administración Obama o en la administración Calderón, o en las de sus sucesores, los dos países se verán en la necesidad de atacar y resolver las aristas más delicadas de este tema. Cada quien en su territorio tendrá que hacer lo que le corresponde y entre los dos lo que

⁷ La Conferencia Regional sobre Migración, o *Proceso Puebla*, se conforma por representantes de los ministerios de relaciones exteriores y de gobernación, inmigración y justicia. Los actuales miembros son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

no se puede hacer sin el otro, que hoy por hoy ya es una larga lista. De no hacerlo, la bola de nieve seguirá creciendo, los problemas asociados se seguirán agravando y las víctimas de la migración seguirán en aumento.

Referencias

- Hoefler, Michael *et al.*, 2009, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008," *Population Estimates*, Washington, Departamento de Seguridad Nacional, en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf
- Spener, David, 2005, "Mexican Migration to the United States, 1882-1992: A Long Twentieth Century of *Coyotaje*", CCIS Working Paper 124, San Diego, Universidad de California, en: <http://ccis.ucsd.edu/PUBLICATIONS/wrkg124.pdf>.

Los derechos sociales de los migrantes

Manuel Ángel Castillo

En los países de destino de las migraciones se observan con mayor frecuencia posturas que tienden a restringir, si no es que a cancelar, el acceso de los migrantes indocumentados, residentes o en tránsito, a programas sociales públicos, aunque las restricciones no sólo afectan a los indocumentados.

Usamos la noción de lugares de destino en su sentido amplio, no sólo para referirnos a los países desarrollados. Muchos países en desarrollo poseen hoy la doble o triple condición de países de origen, de destino (lo que incluye a los migrantes que retornan, tanto en forma voluntaria como forzada por la vía de las deportaciones) y de tránsito. No obstante, muchas de las actitudes, legislaciones y políticas hacia los migrantes, principalmente en condición irregular, son semejantes, en una ostensible contradicción, a las de los países desarrollados, a los cuales identificamos como receptores netos de migrantes.

Diversos han sido los argumentos para justificar posturas no simplemente antiinmigrantes, tal vez por motivos laborales, sino incluso racistas y xenófobas. Entre ellos, los económicos, como la supuesta falta de contribución para financiarlos o las constricciones presupuestales que imponen prioridades de atención, y los legales.

No obstante, estas actitudes son un reflejo más de las posiciones y actitudes contradictorias frente al fenómeno migratorio. Por una parte, el discurso destaca la tradición receptiva y la importancia que las migraciones han tenido en el proceso de formación de la mayoría de dichas naciones. Sin embargo, en la actualidad poco se hace para regular la admisión de extranjeros que responden a la creciente demanda de fuerza de trabajo para determinados sectores de la economía. Un ejemplo es el de los programas para la estancia de trabajadores temporales, son notablemente insuficientes, y que además adolecen de una serie de

problemas, debidos principalmente a la falta de supervisión por parte de los estados involucrados para garantizar la vigencia y protección de los derechos de los trabajadores contratados.

En paralelo, las políticas de control migratorio, especialmente dirigidas a las situaciones de frontera, han reforzado y endurecido las medidas de vigilancia y persecución de migrantes indocumentados. Dichas decisiones han resultado en graves consecuencias sobre la integridad y la vida de las personas migrantes, las cuales se evalúan por los estados como “efectos colaterales” o efectos no deseados. Mientras tanto, los migrantes residentes en los países de destino claman porque se instrumente una reforma migratoria que permita la regularización de su estancia y defina una ruta que permita equiparlos al resto de la población.

En el fondo de esta tensión y del camino propuesto para resolver el estatus de los migrantes subyace el papel que debe jugar un proceso de documentación apropiado. En todo caso, la documentación debe apreciarse como un requisito, un medio, y no como un fin en sí mismo. Debe constituirse en un recurso que permita a sus titulares contar con elementos que prueben y acrediten su condición, pero, sobre todo, garantizar el ejercicio de derechos. Se trata de cubrir un amplio abanico, desde la posesión de una identidad hasta el acceso a programas de protección y asistencia social, los cuales, por supuesto, deben incluir los derechos laborales.

Riesgos y amenazas

Más allá de las contradicciones y las insuficiencias del entorno que rodea a los migrantes en los lugares de destino, el ambiente que enrarece el clima alrededor de los migrantes opera en contra del ejercicio de sus derechos. Tal es el caso de los sentimientos, actitudes y acciones de hostilidad, tanto por parte de autoridades como de sectores de población civil, que se traducen en riesgos de ser detectados en su condición irregular, con todas las implicaciones que ello pueda entrañar. Por lo tanto, temen no sólo enfrentar barreras para, por ejemplo, solicitar acceso a instituciones y programas de asistencia, sino también hacer evidente su presencia y dar pie a la detención y la deportación.

En ese sentido, el reforzamiento de las políticas de control y verificación de la condición migratoria de los extranjeros se ha extendido territorialmente en los años recientes. No se trata sólo de la asignación de mayores recursos materiales y humanos para las labores de patrullaje en las fronteras, sino también a lugares y medios de tránsito frecuente (servicios de transporte, terminales, rutas, entre otras), e incluso a lugares de trabajo y de residencia, en los que, por alguna razón, se desarrollan operativos con algún grado de selectividad y no precisamente al azar.

Estas acciones han tenido consecuencias sobre los patrones de comportamiento habitual, no sólo de los migrantes (principalmente en las formas de buscar trabajo), sino también de los empleadores, acostumbrados a administrar las contrataciones y las actividades laborales bajo pautas no necesariamente apegadas a derecho, aunque relativamente toleradas por las autoridades competentes. Por ejemplo, los migrantes (y, consecuentemente, los empleadores) han debido abandonar paulatinamente los lugares en la vía pública que se habían convertido en sitios de contratación conocidos para unos y otros. Todo ello ha convertido la búsqueda de empleo en una actividad también subrepticia, lo cual redundará en un ambiente propicio para mayores abusos y condiciones de explotación de los trabajadores.

Otro elemento que ha incidido directamente en las condiciones de vida de los trabajadores migratorios y sus familias es la crisis económica que, en mayor o menor grado, ha afectado en los años recientes a los países receptores. Aún cuando algunas primeras evidencias muestran que los efectos han sido diferentes entre las ramas de la economía en donde se ubica este tipo de fuerza de trabajo, se ha experimentado una baja sensible en las posibilidades de ocupación, así como una reducción de los ingresos, los cuales, en última instancia, han afectado la capacidad de envío de remesas a los lugares de origen.

Aunque el endurecimiento de las políticas migratorias era una tendencia ya observada en Estados Unidos desde principios de los años noventa, los acontecimientos de septiembre de 2001 en aquel país marcaron un parte aguas en la perspectiva hacia la inmigración. Desde aquel momento, el enfoque hacia la migración y la protección de las fronteras fue subsumida en una perspectiva de seguridad. Como se ha calificado

en muchos foros, la agenda migratoria fue “securitizada” (valga el anglicismo) y enmarcada en la lucha contra el terrorismo. Tanto analistas como organizaciones civiles han señalado que no existen elementos que sustenten dicha visión, por cuanto los responsables de los actos no utilizaron medios irregulares para ingresar al territorio estadounidense y las medidas antiterroristas poco han aportado, hasta donde se sabe, para evitar nuevos ataques. Sin embargo, el impacto en la opinión pública y en la actitud hacia los extranjeros, en general, pero contra algunas nacionalidades, en particular, han provocado cambios sensibles en la sociedad estadounidense.

Por otro lado, y para completar las justificaciones para reforzar las políticas antiinmigratorias, los gobiernos de los países de destino y de tránsito de migrantes han tratado de construir nexos entre la migración laboral y movimientos asociados a la comisión de diversos ilícitos, como el narcotráfico, el contrabando de mercancías, el trasiego de armas, el tráfico de bienes culturales y la trata de personas. Ha sido difícil contrarrestar este debate ideológico, a pesar de que ninguno de dichos procesos ha aportado pruebas (más bien existen argumentos en contra) que efectivamente los asocien con las migraciones de personas en busca de oportunidades de trabajo y de desarrollo.

Un hecho que contribuye a alimentar estas visiones es la confluencia de las rutas de tránsito (por ejemplo, en las regiones fronterizas y en los lugares de cruce de fronteras) y, a veces, el uso de medios comunes, tanto por los migrantes como por quienes se involucran en actividades delictivas. No obstante, las características de la movilidad de personas, como es el caso de los migrantes, más bien los convierten en elementos poco deseables para las organizaciones criminales, por cuanto pueden fácilmente llamar la atención hacia los espacios en que desarrollan sus operaciones.

Finalmente, un hecho ampliamente demostrado en varios estudios es que, además de incrementar los riesgos en el cruce de fronteras y en el tránsito de los migrantes indocumentados, el reforzamiento de las políticas de control ha tenido otros efectos. Durante mucho tiempo, los migrantes recurrieron a diversas formas de apoyo para evadir los controles tradicionales, la más conocida es recurrir a *coyotes* o *polleros*, para supe-

rar diversos obstáculos, especialmente los erigidos por las autoridades migratorias. Sin embargo, las crecientes dificultades debidas al endurecimiento de las políticas migratorias han tornado cada vez más compleja la labor de dichos personajes.

Dos han sido los principales resultados de la evolución del sistema: primero, el encarecimiento de las tarifas que los migrantes deben pagar por los servicios de conducción; segundo, el desplazamiento de los “conductores” individuales de sus espacios de operación por bandas organizadas que ofrecen servicios “garantizados”, naturalmente, a costos más elevados, pero a la vez, que entrañan muchos más riesgos. En este contexto, se ha extendido la práctica del secuestro, ampliamente denunciada en la época reciente, e incluso la trata de personas.

Los desafíos

Una de las consecuencias inmediatas del endurecimiento del control migratorio en los países de destino, que se relaciona con los efectos de la crisis económica sobre los mercados laborales que ocupan los trabajadores migrantes, es el aumento de los flujos de retorno a los lugares de origen. Se subraya el término retorno, por cuanto hay que diferenciar el caso de las deportaciones (que entrañan procesos judiciales) de las llamadas repatriaciones voluntarias (que son medidas *ad hoc*, sobre todo en entornos fronterizos) y de los retornos voluntarios (que se refieren a las decisiones individuales o familiares debido al fin de un ciclo laboral, a la falta de empleo o de oportunidades en los lugares de destino de los migrantes, entre otras).

Todo ello redundando en un desafío para los países y comunidades de origen, por cuanto el retorno ocurre, probablemente en la mayoría de los casos, cuando aún persisten las condiciones que dieron lugar a la emigración. El escenario es sombrío para los migrantes mientras no existan condiciones que modifiquen el contexto para su recepción adecuada, que brinde elementos para una reinserción digna y apropiada en todos los planos. En el caso de las deportaciones, la situación es aún más compleja, pues una proporción significativa de los deportados vuelve a sus países

de origen con el estigma de una condena judicial (en ocasiones en forma denigrante), a veces por delitos menores, pero con antecedentes delictivos, a fin de cuentas, y enfrentan mayores dificultades para remontar su situación en un contexto también agresivo y hostil.

En los países de destino parece mantenerse la tendencia a una creciente restricción de los derechos de los migrantes. La probabilidad de que leyes como la SB1070 del estado de Arizona se aprueben en otros estados de la Unión Americana plantea un escenario difícil para el futuro inmediato y mediano. Además, son evidentes las dificultades para que se debata y legisle una reforma migratoria, que no sólo responda a la demanda por la regularización de los migrantes residentes, sino que también atienda los problemas de acceso a programas y beneficios sociales que plantea todo tipo de poblaciones migrantes.

En el contexto de la globalización e integración económicas, es pertinente reiterar que el fenómeno de las migraciones laborales contemporáneas tiene sus raíces en la incapacidad de los países de origen para ofrecer a sus protagonistas oportunidades, no sólo para su mejoramiento individual y familiar, sino para participar activamente en el desarrollo nacional. Son, de manera creciente, víctimas de procesos de exclusión y marginación de los beneficios del crecimiento económico, sobre todo por los esquemas de desigualdad que muestran sus estructuras sociales.

Por otro lado, las migraciones no serían viables si no respondieran adecuadamente, e incluso con grandes ventajas, a las demandas de fuerza laboral en las sociedades de destino. Sin embargo, en la mayoría de los casos, sus economías persisten en reproducir un modelo que busca mantener, o incluso recuperar, hegemonías y competitividad en los mercados internacionales, con base en la explotación de mano de obra barata, sin regulaciones y, por supuesto, con el mínimo reconocimiento de sus derechos.

Varios factores gravitan en el futuro de las migraciones en la región, cuyo balance es difícil de predecir. Por una parte, la dinámica y estructura demográfica de los países receptores de migrantes hace pensar que, al menos durante el próximo decenio, requerirán insumos externos de población en edad activa para apoyar la producción en varios sectores de sus economías, pero, sobre todo, este factor externo ayudará a finan-

ciar los programas de retiro de una proporción creciente de trabajadores que se saldrán de la actividad laboral.

Por otro lado, las presiones emigratorias en las naciones de origen seguramente continuarán por un buen tiempo, sobre todo en aquellos países que han experimentado crecimientos importantes de su población en edad activa y que no han logrado materializar programas efectivos de creación de empleos para absorberla. De ahí que la demanda insatisfecha de empleo seguirá jugando el papel de factor impulsor de la emigración.

En el ámbito legal, además de la ansiada reforma migratoria en países desarrollados, como Estados Unidos, los países de origen, de destino y de tránsito tendrán que revisar y actualizar sus respectivas legislaciones. La obsolescencia de algunos cuerpos jurídicos exige que se adecuen a los compromisos adquiridos por medio de la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente en materia laboral.

Por otra parte, la normatividad y las políticas en materia de protección y asistencia de quienes se ven obligadas a salir de sus lugares de origen también merecen revisarse desde una perspectiva humanitaria. En ambos casos, México ha emprendido dos iniciativas que merecen debatirse amplia y públicamente, como son las iniciativas de Ley de Migración y de Ley de Refugio y Protección Complementaria y, si es el caso, aprobarse para contar con un marco jurídico acorde a las circunstancias.

Retos a los que se enfrenta el Instituto de los Mexicanos en el Exterior

Carlos García de Alba

México es un país de migrantes y se distingue en la elaboración e implementación de políticas públicas de atención a sus comunidades en el extranjero.

El IME ha debido enfrentar los desafíos que imponen la globalización y la recesión de la economía internacional, que han provocado una disminución de los ritmos de crecimiento económico, caída en la generación de empleo y envío de remesas a México.

Ante esta situación, el IME ha echado mano de todos los recursos disponibles para brindar atención a los connacionales y proponer políticas públicas innovadoras que permitan realizar las adaptaciones de los programas del gobierno de México a las nuevas circunstancias de la población migrante, en especial desde el fatídico 11 de septiembre de 2001.

En abril de 1989, el gobierno federal estableció el primer *Programa de Atención a las Comunidades Mexicanas en el Extranjero*, y en abril de 2003 creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, organismo que busca conjugar los esfuerzos y armonizar las acciones del sector público, las comunidades organizadas y otros sectores de la sociedad a fin de contribuir a la mejora del bienestar de los connacionales que radican en el exterior. Entre otros mecanismos, el IME lleva a cabo estas acciones mediante reuniones plenarias de su Consejo Consultivo y *Jornadas Informativas*, durante las cuales se establecen vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad mexicana radicada en el exterior, especialmente en Estados Unidos y Canadá, por ser la más numerosa.

A continuación exponemos brevemente algunos de los retos a los que se enfrenta el Instituto de los Mexicanos en el Exterior en el próximo futuro:

- 1) Consolidar, articular y encauzar en forma eficiente y oportuna toda una red de programas públicos dirigida a la población migrante. Estos programas son actualizados y adaptados a las circunstancias actuales y necesidades de los migrantes. En perspectiva, el IME constituye una red de programas con las dependencias que participan activamente, y con otras que lo hacen marginalmente. Reconocemos que deberá hacerse un mejor esfuerzo de coordinación interinstitucional para integrar a más organismos y programas públicos a la red.
- 2) Fortalecer los liderazgos de la comunidad mexicana y méxicoamericana mediante mecanismos como el Consejo Consultivo del IME (CCIME), que formula recomendaciones al gobierno de México y que permite contar con una relación institucional con los activistas comunitarios. Se trata de un órgano funcional, ya consolidado pero sin duda perfectible, que debe de ser mucho más eficiente y representativo. El CCIME cuenta con pluralidad y dinamismo; actualmente está integrado por 128 consejeros y la experiencia acumulada de más de 252 ex consejeros. En el desempeño de sus tareas el IME y el CCIME han constituido una “red de redes” de activistas comunitarios.
- 3) Identificar plenamente a la diáspora mexicana radicada en Estados Unidos, Canadá y en otros países. En ese sentido, es trascendental colaborar con la Oficina del Censo de los Estados Unidos para que el censo de 2010 arroje datos de buena calidad sobre el número y las características de los mexicanos que residen en ese país. Por otra parte, se deberá impulsar un esfuerzo propio en el censo mexicano de 2010 para captar a la población migrante y a la diáspora mexicana.
- 4) Fortalecer y mejorar la imagen de los migrantes mexicanos y sus medios de comunicación, apoyándolos con instrumentos como los directorios de organizaciones de clubes de oriundos; los boletines *Lazos*, *Lazos Global* y el sitio en Internet del IME, entre otros.
- 5) Poner al alcance de la población migrante los distintos programas en materia de educación básica ya existentes, enfocados a la conclusión y el reconocimiento del grado de estudios, pero además

lanzar un programa *ad hoc* de certificación de competencias laborales. En el primer caso, existen programas tales como la acreditación de bachillerato a través del Acuerdo 286, el bachillerato abierto a distancia del Colegio de Bachilleres, el programa *IME Becas* y el documento de transferencia. Además, hay alrededor de 275 plazas comunitarias que se encuentran en operación en Estados Unidos y una en Canadá, desde donde se ha ofrecido cursos de alfabetización primaria y secundaria a más de 18 mil migrantes mexicanos y de otras nacionalidades, y se han distribuido más de 8 500 colecciones de libros de texto. Asimismo, a través del *Programa de Maestros Mexicanos Visitantes en el Exterior*, más de cien profesores mexicanos imparten anualmente cursos en once estados de la Unión Americana. En el segundo caso, la certificación de competencias y oficios se realiza con el apoyo y supervisión de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que cuenta con la colaboración de las organizaciones comunitarias para evaluar aspectos teóricos y prácticos de las habilidades laborales de la población migrante. El siguiente reto a enfrentar en este campo es el diseño e implementación de un programa de educación superior para, por lo menos, un millón de jóvenes mexicanos en edad universitaria residentes en Estados Unidos.

- 6) Atender en forma eficiente las necesidades de salud de la población migrante; se estima que 6.7 millones de personas carecen de cobertura médica y seguro, por lo que es necesario articular programas preventivos y de combate a las adicciones, así como de salud mental y atención a discapacitados. Ante la necesidad de atender a dicha población, actualmente operan 36 *Ventanillas de Salud* y se realizan las *Semanas Binacionales de Salud* con el apoyo decisivo de la dependencia responsable y de los consulados, que se han dado a la tarea de difundir programas de prevención y promoción en éste importante rubro.
- 7) Fomentar los programas que implican la canalización de las remesas a proyectos empresariales y productivos e impulsar el acceso a servicios financieros a través de la banca y los programas de envío de dinero como *Directo a México*, programas de vivienda como *Mi*

- casa en México*, y programas de infraestructura social en comunidades de origen como el *3x1*, o el programa de microseguros.
- 8) Aprovechar el talento de los migrantes altamente calificados, cuyo número se ha incrementado considerablemente. Se estima que 700 mil universitarios mexicanos residen permanentemente en los Estados Unidos. Para organizar y aprovechar sus capacidades, se busca instrumentar una *Red de Talentos* en seis segmentos diferentes, con el propósito de recuperar su saber, contactos y experiencia, establecer comunicación con sus colegas en México, para reunir y aplicar sus conocimientos en beneficio del desarrollo científico, tecnológico, social y económico de México.
 - 9) Ampliar las políticas y programas del IME a toda la diáspora mexicana mediante la transferencia y aplicación de los programas disponibles en América del Norte a las comunidades de otras regiones del globo. Por su perfil, son susceptibles de recibir apoyo, pero también son comunidades que pueden contribuir al desarrollo socioeconómico del país a través de la *Red de Talentos* o *Redes México*. El IME ha creado también *Lazos Global* como un medio de comunicación virtual y permanente con los mexicanos en todo el mundo para conocer sus logros, los retos a los que se enfrentan, sus iniciativas y hasta sus anécdotas.
 - 10) Efectuar un verdadero esfuerzo de cooperación internacional con otros países con experiencias similares y alentar el intercambio de buenas prácticas con otros gobiernos en materia de atención de sus comunidades en el exterior. Hasta el momento, se ha suscrito *memoranda* de entendimiento con Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, y está en curso la negociación con Colombia, El Salvador, Marruecos y Brasil. El IME alienta la suscripción de dicha *memoranda* y se propone igualmente buscar alianzas estratégicas con agencias internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, con el ánimo de compartir experiencias y formas de vinculación exitosas, lo que le permitirá consolidarse como un espacio de interlocución privilegiada con los migrantes mexicanos y otros gobiernos de cualquier parte del mundo.

México cuenta hoy en día con un mecanismo ejemplar a nivel mundial, cuya responsabilidad primordial es promover la relación del Estado con su diáspora. Por ello, el IME, en tanto instrumento dinámico de política exterior, continuará enfrentando los retos de fortalecer y diversificar sus programas sin dejar de reconocer permanentemente las contribuciones que realizan los migrantes al desarrollo de sus países de origen y de destino.

Oportunidades educativas para las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Retos de política pública

Graciela Orozco

Permítanme iniciar mi presentación con un atento recordatorio: la emigración de mexicanos a Estados Unidos es un drama nacional. Las múltiples implicaciones derivadas de esta corriente migratoria tienen impactos significativos en todos los ámbitos de la vida del país. Debido a ese flujo continuo, que ocurre desde hace más de siglo y medio, México ha perdido poco más de 10% de su población actual, y se trata de personas en edad productiva y con talento, que contribuyen con su esfuerzo al desarrollo económico de un país ajeno al suyo.

Mientras tanto, el tejido social en 2 257 municipios del país que participan en este complejo fenómeno se ha desgarrado y, ante la incertidumbre de su futuro, los jóvenes anhelan dejarnos. Hemos sido incapaces, y lo seguimos siendo, de revertir este lamentable fenómeno.

En el ámbito educativo, de manera concreta, las consecuencias de la migración las sufren miles y miles de niños y jóvenes que, si bien son acogidos generosamente por el sistema educativo estadounidense, enfrentan serias dificultades para lograr el éxito escolar, desde un ambiente que les es ajeno, y en ocasiones hostil, hasta la falta de actitud y de aptitud de muchos maestros que los desmotivan. De ahí que la educación constituya una bandera de interés común para esta población y la vía idónea para preservar su identidad y estrechar sus vínculos con México. Por ello, la atención educativa a los mexicanos en Estados Unidos es una de las áreas prioritarias en la apuesta educativa de la actual administración.

De hecho, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha sido pionera en la atención a mexicanos en Estados Unidos. Inició esta labor en la segunda mitad de los años setenta, brindando colaboración en áreas como capacitación a maestros bilingües y donación de materiales educativos a distritos escolares con alta concentración de estudiantes mexicanos.

Esto ocurrió en un momento muy oportuno, después de la aprobación, en 1968, de la ley que imponía al sistema educativo estadounidense la obligación de establecer programas de educación bilingüe para enseñar al educando en su lengua materna, mientras adquiría un adecuado manejo del inglés. La SEP se ocupó también de programas de educación migrante, para atender de manera coordinada entre ambos sistemas educativos a niños que cursaban el año escolar parte en México y parte en Estados Unidos. Estos programas comenzaron con un intercambio de maestros entre Pájaro Valley, California, y Gómez Farías, Michoacán, y fueron conformando una red de estados que participan hoy en el *Programa Binacional de Educación Migrante*.

Actualmente, se mantiene plena conciencia sobre la importancia creciente de nuestras comunidades en Estados Unidos y la SEP tiene el firme propósito de ampliar y reforzar los programas de atención educativa a esta población.

Entre los programas y acciones de la SEP para atender a la comunidad mexicana en Estados Unidos, cito los siguientes, a manera de ejemplo:

- Acceso garantizado por ley para todo estudiante migrante en el nivel de educación básica, tanto en México como en Estados Unidos, con o sin documento de transferencia.
- Apoyo a la educación de estudiantes inmigrantes en Estados Unidos, mediante la contratación temporal e intercambio de maestros mexicanos en distritos escolares con alta concentración de alumnos mexicanos.
- Donación de 10 mil paquetes de libros de texto de primaria, en promedio, anualmente, que facilitan el proceso de aprendizaje de alumnos mexicanos inscritos en el sistema educativo estadounidense, al tiempo que afianzan sus raíces y su identidad cultural.
- Servicios para acreditar el bachillerato, sea mediante educación a distancia o por conocimientos adquiridos (Acuerdo 286), que incluyen asesorías y evaluaciones para los migrantes mexicanos interesados.
- Programas de educación para adultos, a través de 280 plazas comunitarias que brindan servicios educativos, desde alfabetización

hasta bachillerato en línea, a 26 mil mexicanos y otros latinos en 31 estados de la Unión Americana.

- Programas de capacitación y certificación de competencias laborales, para reforzar la autoestima de trabajadores inmigrantes mexicanos y favorecer su situación laboral en Estados Unidos.
- Donación de materiales educativos en lenguas indígenas.

El gobierno mexicano ha hecho un gran esfuerzo, sin duda, para atender las necesidades de la comunidad mexicana en el vecino país del norte. Pero es insuficiente. Se debe reconocer que la atención a esta comunidad se ha caracterizado, por decir lo menos, por su crónica falta de continuidad y, a veces, también de pertinencia. El campo educativo no escapa a esta tendencia.

Diversos factores han obstaculizado tanto el diseño como la aplicación de verdaderas políticas públicas diseñadas para atender las diversas problemáticas que se generan por la migración internacional. En el campo educativo, podemos mencionar entre los siguientes:

- Falta de presupuestos etiquetados

Si bien existe la voluntad política de atender a estas comunidades, no se ha traducido, hasta ahora, en presupuestos para este propósito, ni en la SEP ni en ninguna otra de las dependencias que trabajan con esta población. En la SEP, cada instancia opera los servicios de los cuales es responsable con el presupuesto que tiene asignado para su función dentro del sistema educativo nacional. Es decir, se brindan servicios educativos a la población migrante en Estados Unidos sin dinero ni personal adicional. Esto limita, por obvias razones, lo que podría hacerse y la SEP puede hacer mucho más de lo que actualmente hace. La crisis financiera internacional, que se ha traducido en crisis interna y que ha impuesto serias restricciones presupuestales al Gobierno Federal, hace hoy más crítica la situación. Tendremos que ser más creativos, hacer más con menos, porque las necesidades de nuestra gente siguen creciendo y no podemos ignorarlas.

- Diagnóstico especializado y actualizado

La migración es un fenómeno estructural sumamente dinámico y sus consecuencias son también cambiantes. De ahí que se requiere un diagnóstico especializado y actualizado de las necesidades educativas de nuestra población emigrante si queremos responder realmente a sus necesidades actuales.

De hecho, este principio opera para toda política pública dirigida a esa población. Por ello es prioritario llevar a cabo un estudio especializado e integral de la población mexicana y de origen mexicano en Estados Unidos. Esto en nuestro país es, hasta hoy día, una asignatura pendiente. Ninguna universidad ni centro de estudios realiza esta función. No existe mención alguna respecto al origen, desarrollo y estado actual de esas comunidades en los libros de texto gratuito de la SEP, con los que se educa a la gran mayoría de los alumnos de primaria de nuestro país, ni en los de secundaria y preparatoria. La misma ausencia prevalece en los contenidos de las materias que se cursan en la educación superior, ni siquiera en las áreas de Relaciones Internacionales o la de Comercio Internacional. Contamos, sí, con centros académicos que analizan a la sociedad estadounidense y a su gobierno, así como las relaciones México-Estados Unidos.

También hay universidades y centros de estudio que realizan investigación permanente en materia de migración. En estas instituciones se han desarrollado ciertamente algunos estudios, muy escasos, sobre la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos, como es el caso de El Colegio de la Frontera Norte y del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros. Pero, lamentablemente, no existe un programa estructurado, en ninguna universidad o centro de estudios del país que tenga como propósito fundamental el estudio integral y sistemático de la comunidad méxicoamericana, sus orígenes e historia, su situación socioeconómica, sus problemas educativos y de salud, su potencial político, así como su importancia en la relación con Estados Unidos.

Para impulsar una relación positiva con los mexicanos más allá de nuestras fronteras resulta indispensable promover estudios especializados que permitan entender el fenómeno de las comunidades mexicanas en el exterior en toda su complejidad y dimensión.

- Programas acordes a necesidades concretas

La ignorancia que ha privado en nuestro país sobre esas comunidades, sus características actuales y su importancia estratégica para México ha provocado políticas erráticas que desconocen la heterogeneidad de esas poblaciones y la necesidad de diferenciarlas y atenderlas de manera particular y según sus necesidades e intereses. Así, ante el vacío de información calificada y la falta de recursos para subsanarla, se aplican los mismos programas en todos los rincones de Estados Unidos donde hay población mexicana. Eso significa que damos igual respuesta a los migrantes que habitan en los nuevos asentamientos, como Tennessee, las Carolinas u Ohio, que a los que radican en California o Texas. Esto no tiene mucho sentido.

En el ámbito educativo, un diagnóstico claro de la problemática educativa de estas comunidades es indispensable para orientar las acciones de manera más pertinente, esto es, para desarrollar programas educativos acordes a las necesidades y características educativas de la población emigrante, presente ya en todo el territorio estadounidense.

- Coordinación entre las instancias que operan programas dirigidos a estas comunidades

A la falta de información calificada, se han sumado durante décadas otros factores, entre ellos, la falta de coordinación de los esfuerzos interinstitucionales, lo que ha redundado en una diversidad de políticas al respecto y, por tanto, ausencia de una política única y claramente definida para la atención a estas comunidades en muy distintos ámbitos; duplicidad de esfuerzos, reducción de los impactos deseables, barreras para una adecuada evaluación integral de acciones y programas, etcétera.

- **Cambios administrativos**

Los cambios sexenales o de medio sexenio han derivado en virajes en las políticas y prioridades de las instancias gubernamentales, lo cual ha cancelado o, al menos, frenado en forma reiterada esfuerzos de colaboración en diversos ámbitos. Sabemos que esto continuará, pero estamos obligados a pensar más en las próximas generaciones que en las próximas elecciones, lo que implica un firme esfuerzo por dar continuidad a tareas ya concluidas, o que están en curso y que han mostrado efectividad. Lo contrario redundaría en ineficiencia y en ineficacia.

Alumnos transnacionales en escuelas mexicanas

María de la Paz Soriano Hernández

Esta ponencia forma parte de una investigación iniciada en abril de este año en la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública, cuyo propósito fundamental es diseñar material de apoyo para docentes mexicanos que atienden alumnos con experiencias educativas en Estados Unidos. Un documento breve que ofrezca a los docentes herramientas pedagógicas interculturales que contribuyan a la integración de los escolares migrantes en las escuelas mexicanas.

La metodología consistió en rastrear y estudiar bibliografía que trata la cuestión de los alumnos migrantes y entrevistas abiertas a alumnos migrantes, sus profesores y padres de familia. El trabajo de campo se llevó a cabo en escuelas primarias de Guadalajara, Jalisco, y de la meseta purépecha michoacana. Se eligió a estos estados por su larga tradición y elevados índices migratorios. Cabe destacar que mi sorpresa fue mayúscula cuando descubrí que las publicaciones mexicanas que debaten sobre la materia en cuestión son escasas.

Autores como Víctor Zúñiga, Edmund T. Hamann, Juan Sánchez García y Gustavo López Castro son de los pocos especialistas que han trabajado en nuestro país el tema de los escolares con experiencias educativas en Estados Unidos y México, desde una perspectiva pedagógica y antropológica. Sus valiosos aportes impregnan este trabajo y, en buena medida, orientaron la investigación. Los tres primeros han analizado, de forma sistemática, desde 2004, el componente migratorio escolar internacional, y han dado cuenta de los niños que cruzan la frontera y la vuelven a cruzar, inscribiéndose en escuelas de ambos países.

Coincido con dichos autores cuando afirman que el flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos ha sido motivo de estudio como

fenómeno social, en el que se privilegiado el papel económico de los hombres y, en cada vez más investigaciones, el de las mujeres, pero el tema de los niños, los adolescentes y los jóvenes como actores sociales también inmersos en la migración no ha sido abordado de manera metódica, y menos aún ha sido asunto de interés la dimensión educativa de la migración internacional.

La investigación acerca de los escolares migrantes de origen mexicano, presentes por primera vez o de retorno en las escuelas mexicanas, resulta un tema muy atractivo porque se trata de un asunto reciente y poco conocido. Tan poca atención se ha brindado a esta materia, que, a pesar de la presencia, cada vez mayor, de los niños migrantes con experiencias educativas binacionales, los pequeños, resultan invisibles para muchos profesores y autoridades educativas, así como para muchos líderes de opinión, porque poco se sabe de su procedencia y movilidad en las escuelas de los dos países (Sánchez García, 2008).

El concepto de transnacionalización se presenta como un enfoque que aclara los procesos sociales desarrollados en las fronteras, donde las identidades cambian, y con ellas se alteran las dinámicas de inclusión y exclusión de las sociedades. La condición de los migrantes internacionales, especialmente la de aquellos cuyo movimiento es de México hacia Estados Unidos, se explica a partir de lo que Hamann llama el transnacionalismo desde abajo, el cual expone la forma en que millones de personas con su mano de obra y servicios colaboran en los procesos de globalización insertos en la economía capitalista (Hamann, 1999, citado en Sánchez García, 2008). No se refiere a la globalización de los grandes consorcios, sino a la de las personas que se mueven entre dos países con múltiples contextos sociales y culturales.

En esta breve exposición, aludiré a tres de los principales hallazgos que Zúñiga, Hamann y Sánchez García señalan, después de un acucioso análisis de las trayectorias escolares de alumnos de colegios neoleonese y zacatecanos, procedentes de escuelas estadounidenses: *i)* el fenómeno de la migración transnacional presenta trayectorias diferenciadas y fragmentadas, *ii)* los alumnos mexicanos migrantes internacionales conforman identidades transnacionales y *iii)* en las escuelas mexicanas se establecen dinámicas de inclusión y exclusión.

Trayectorias escolares diferenciadas y fragmentadas

Las trayectorias escolares son los movimientos que tienen los estudiantes hacia las escuelas estadounidenses y mexicanas. Los alumnos transnacionales tienen en común que se han instruido en escuelas de ambos países, que han vivido un choque cultural severo, que sufren problemas emocionales. No obstante estas y otras coincidencias, también presentan diferencias importantes que evidencian la heterogeneidad de la experiencia escolar (Zúñiga y Hamann, 2008b).

Algunos escolares transnacionales nacieron en México, donde iniciaron sus estudios, prosiguieron su escolaridad en Estados Unidos y luego regresaron a incorporarse a las escuelas de nuestro país. Tales son los casos de *Guillermo* y *Juan*, originarios del municipio de Cherán, en Michoacán. Ellos comenzaron la educación primaria en su pueblo, llegaron a Carolina del Norte a la secundaria y bachillerato y retornaron de nuevo a México para continuar sus estudios universitarios.¹ Ellos se sienten mexicanos.

Otros niños, como *Francisco*, *Fred* y *Fátima* nacieron en Phoenix, Arizona, donde iniciaron su escolaridad y después se mudaron, junto con sus padres, a México. *Francisco*, cursó primero y segundo grados en Estados Unidos, recién llegó a Michoacán, donde está inscrito en segundo año. *Fred* estuvo los dos primeros años de primaria en Phoenix y en el municipio de Nahuatzen está en tercer grado. *Fátima* inició en la misma ciudad estadounidense, primero y segundo grados, y en México reanudó segundo año, actualmente está en el último grado de primaria. Todos ellos se consideran mexicanos y estadounidenses, y aunque ignoran si regresarán al vecino país del norte, desean retornar a su lugar de origen, ya sea a estudiar o a trabajar.

Otros alumnos transnacionales nacieron en México, aunque iniciaron sus estudios en escuelas estadounidenses y después regresaron a México. Distinto a este caso es el de niños que nacieron en Estados Unidos y comenzaron la escuela en México, para más adelante, retornar a su

¹ Se trata de adolescentes interesados en seguir estudiando, mas su condición migratoria "ilegal" les impide llegar a la universidad.

país de origen. Hay otros casos en que la trayectoria escolar de los alumnos es aún más complicada. Está el caso, por ejemplo, de tres hermanos que estudian cuatro meses en Cherán y los restantes en Pensilvania. Esto lo repiten cada periodo escolar, para estar una temporada con la madre, quien vive en Estados Unidos, y otra etapa con el padre. *Erwin*, el hermano mayor, quien entiende muy poco el español y le disgusta hablarlo, se piensa estadounidense, en cambio, sus hermanas se perciben mexicanas y estadounidenses. Esta multiplicidad de trayectorias escolares constata que la experiencia transnacional no es unidireccional ni similar (Zúñiga y Hamann, 2008b). Hay quienes permanecen más de cinco años en escuelas de Estados Unidos, mientras otros pequeños permanecen en ese país sólo un corto periodo (de uno o dos años escolares).

En las escuelas, principales lugares de socialización, los migrantes escolares transnacionales se desarrollan de formas muy diversas y conciben identidades complejas, lo que dificulta pensar en generalizaciones sencillas y planteamientos exactos (Sánchez García, 2008).

Identidades transnacionales

Las identidades transnacionales de los niños se están formando en dos naciones y en múltiples contextos regionales, en el sentido de las comunidades imaginadas que planteó Benedict Anderson (1993), fenómeno que la globalización hace más patente.

A la pregunta que se planteó a los alumnos de primaria “¿te sientes mexicano o estadounidense?”, la respuesta mayoritaria fue que se sienten tanto de “de aquí” como “de allá”. Es decir, se sienten mexicanos y se sienten estadounidenses. Quienes sólo se perciben como estadounidenses son principalmente quienes nacieron allá,² o desde pequeños han estado inscritos en escuelas estadounidenses y aún tienen poco tiempo de haber retornado. Hay otros escolares que se reconocen mexicanos. Sin

² Según el director de la escuela primaria de la comunidad de Turícuaro, en el municipio de Nahuatzen, son los padres quienes les inculcan de manera insistente que ellos son ciudadanos estadounidenses y tienen que regresar a ese país.

lugar a duda, el doble sentido de pertenencia está en función del tiempo de residencia en Estados Unidos y del manejo de las dos lenguas (Zúñiga y Hamann, 2008a).

La suma de los conocimientos y elementos culturales adquiridos en su recorrido migrante transforma a los alumnos transnacionales en seres distintos, que tienen el pensamiento y el corazón dividido entre lo que se quedó “allá” y lo que vive actualmente. La nostalgia forma parte de su ser. Los niños migrantes definen su identidad “en medio de geografías plurales, buscan su lugar entre dos mundos y de dos mundos son sus dimensiones materiales y simbólicas” (Petron, 2003, citado en Sánchez García, 2008).

Dinámicas de inclusión y exclusión

Sylvia Schmelkes (2005) es contundente cuando afirma que la educación básica en México es excluyente y racista. Es en este marco que la investigadora acude al concepto de interculturalidad, más que como una descripción, como una aspiración. Habla de una educación para la interculturalidad que inculque valores, que tome en cuenta la diversidad y la valore como una posibilidad de enriquecer la cultura.

La diversidad en la escuela se ha convertido en un tema de suma importancia y preocupación para algunos educadores en nuestro país. Si bien es cierto que la realidad de la diversidad siempre ha estado presente en el ámbito educativo, en la actualidad cobra nuevas dimensiones ligada fundamentalmente a los cambios producidos por los movimientos migratorios.

Aunque México se define como país pluricultural desde 1992, de acuerdo con la letra del artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son bien conocidos los procedimientos de exclusión que operan en el ámbito educativo, vinculados a la desigualdad social, lo que propicia, las más de las veces, la deserción y rezago escolar.

Los planteles educativos son espacios de contacto sociocultural, y es ahí donde las dinámicas de exclusión toman forma; así, los alumnos trans-

nacionales resultan vulnerables ante ciertas prácticas escolares (Zúñiga, 2008).³

Víctor Zúñiga enuncia algunos eventos que pueden añadir cifras a las estadísticas del rezago escolar por parte de los escolares provenientes de escuelas estadounidenses.

1. Muchos de los alumnos que encontré leen y escriben en inglés, y han adquirido las competencias en este idioma. La dificultad es cuando los actores escolares no reconocen que esas competencias ya han sido adquiridas por el alumno. No las reconocen porque las adquirieron en inglés.
2. El hecho que los alumnos migrantes resulten invisibles para los docentes, directivos y autoridades, provoca que las instancias educativas carezcan de estrategias didácticas que apoyen a estos alumnos.
3. Los escolares transnacionales se forman en dos sistemas escolares de distintos países y desarrollan diversas competencias, como las lingüísticas o la adquisición de una cultura digital. No obstante, en términos generales, la escuela mexicana hace caso omiso de la acumulación de experiencias de los alumnos migrantes. Los conocimientos adquiridos del otro lado de la frontera no son percibidos como un recurso del aprendizaje, como un logro, como una fortaleza, sino como un problema, como un estorbo.
4. En las escuelas mexicanas parece haber una consigna para que los alumnos procedentes de escuelas estadounidenses repitan el año escolar ya cursado por ellos, sobre todo porque generalmente no hablan ni escriben correctamente el español, y las autoridades consideran que están más atrasados en conocimientos.

³ Por supuesto que hay otros estudiantes vulnerables (hijos de campesinos, hijos de indígenas, hijos de marginados urbanos) a algunos hábitos escolares mexicanos que los empujan a abandonar la escuela o a reprobar. Zúñiga arguye que los motivos del fracaso escolar están asociados con que “las escuelas por lo general, le niegan a los alumnos de estratos desfavorecidos la herencia cultural que poseen, la excluyen, la minimizan y, en algunos casos, sistemáticamente la desprecian” (Zúñiga, 2008).

5. La movilidad de un territorio a otro y la dispersión familiar son dos características de los alumnos transnacionales que incrementan su fragilidad.
6. En algunas escuelas mexicanas, no se les da acceso a estudiantes procedentes de escuelas en Estados Unidos porque vienen del extranjero y llegan cuando ya inició el ciclo escolar, situación que es muy frecuente.⁴

De todos es conocido que el movimiento de atención a la diversidad cultural no es nuevo ni exclusivo de nuestro país. Ante la diversidad, corremos tanto el riesgo de culturizarla excesivamente (al despojarla de la dimensión educativa, política, económica, de las razones de clase y género, de la exclusión-integración social), como de relativizar el hecho cultural, privándolo de su relevancia en los procesos educativos, de su peso en el desarrollo individual y en la integración social.

En definitiva, el sistema educativo, como elemento importante de la sociedad, tiene que abordar el conocimiento que representa una sociedad plural, en el sentido más amplio del término. Así, la educación intercultural se ha convertido, en palabras de Xavier Besalú Costa, en “una necesidad inaplazable para todos los educadores actuales y futuros” (Besalú Costa, 2002, citado en Sánchez García, 2008). Una educación intercultural que subraye “el reconocimiento y la valoración de todas las culturas presentes en el ámbito y entorno escolar y el enriquecimiento mutuo que este hecho supone en todo el proceso educativo” (Rodríguez Izquierdo, 1999).

Enseguida hago eco de algunos de los retos que los autores arriba descritos proponen para atender los requerimientos de los alumnos transnacionales en escuelas mexicanas (Sánchez García *et al.*, 2008), aunque hay que reconocer que la situación neoliberal y de crisis que viven actualmente México y Estados Unidos no es muy halagüeña para la inversión en estos programas.

⁴ Hallé en las escuelas de los municipios de Cherán y Nahutzen, alumnas y alumnos que llegaron entre uno y cuatro meses antes de finalizar el curso escolar.

- En las escuelas mexicanas faltan estrategias para integrar y satisfacer las necesidades de los alumnos con experiencias educativas en Estados Unidos. En el sistema educativo mexicano han sido insuficientes las acciones destinadas a este tipo de alumnos. Entonces, se requieren políticas educativas binacionales que acepten establecer convenios entre México y Estados Unidos para renovar la atención a los alumnos migrantes, a través de programas que incluyan a instancias y organismos públicos y privados.
- Las escuelas y los sistemas educativos pueden mejorar la relación entre docentes, alumnos y padres de familia con base en propuestas interculturales y con respeto a la diversidad, mediante las cuales los alumnos migrantes transnacionales y los que no hayan tenido esta experiencia puedan aprender juntos y convivir con los demás.
- Muchos de los alumnos transnacionales, principalmente quienes tienen la nacionalidad estadounidense, tendrán un futuro binacional. Es imprescindible adecuar los contenidos y materiales de apoyo a esta realidad transnacional para que las escuelas mexicanas puedan ser apropiadas para su desarrollo futuro, tanto en México como en Estados Unidos.
- Es fundamental que la experiencia transnacional sea comprendida como una fortaleza y no como un problema. Habría que impedir que los alumnos transnacionales sean obligados a repetir un año escolar o que abandonen sus estudios. También habría que delinear currículos de transición, principalmente para los escolares migrantes que se inscriben por primera vez en escuelas mexicanas (transición lingüística, pedagógica de contenidos y de sistemas de evaluación).
- La experiencia transnacional puede ser un eje transversal del currículo en todos los niveles educativos, sobre todo se requiere estudiar este fenómeno para su comprensión y tratamiento pedagógico en la formación inicial, capacitación y habilitación de los maestros mexicanos y estadounidenses.

Referencias

- Anderson, Benedict, 1993, *Comunidades imaginadas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Besalú Costa, Xavier, 2002, *Diversidad, cultura y educación*, Madrid, Síntesis.
- Edmund T. Hamann, 1999, *Transnationalism from Below. The Transnational Student, and a Challenge to Local Cumulative Curricula*, ponencia presentada en la reunión anual de la American Anthropological Association, Chicago.
- Petron, Mary, 2003, "I'am bien pocha: Transnational Teacher of English in Mexico", tesis de doctorado, Austin, Universidad de Texas.
- Rodríguez Izquierdo, Rosa María, 1999, "La interculturalidad un valor educativo del siglo XXI", en Manjón Ruiz, Juana, *El Bienestar social y la educación en valores: una relación indispensable*, Sevilla, Fundación San Pablo, p. 67-88.
- Sánchez García, Juan, 2008, "Pertinencia del estudio de los alumnos transnacionales en México y su conceptualización", en Sánchez García, Juan et al., *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, México, Secretaría de Educación Pública, p. 23-37.
- Sánchez García, Juan et al., 2008, *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, México, Secretaría de Educación Pública, en: <http://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=teachlearnfacpub>
- Sylvia Schmelkes, 2005, "La interculturalidad en educación básica", Conferencia presentada en el Encuentro Internacional de Educación Preescolar: Currículum y Competencias, ciudad de México, 21 y 22 de enero, en: http://eib.sep.gob.mx/files/interculturalidad_educacion_basica.pdf
- Zúñiga, Víctor, 2008, "Reflexiones sobre el fracaso escolar y los alumnos transnacionales en las escuelas de México", en Sánchez García, Juan et al., *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, México, Secretaría de Educación Pública, p. 61-77.

Zúñiga, Víctor y Edmund T. Hamann, 2008a, "Escuelas nacionales, alumnos transnacionales", en Sánchez García, Juan *et al.*, *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, México, Secretaría de Educación Pública, p. 157-177.

Zúñiga, Víctor y Edmund T. Hamann, 2008b, "La fragmentación de la trayectoria escolar: una tipología preliminar de los alumnos transnacionales en las escuelas de México", en Sánchez García, Juan *et al.*, *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, México, Secretaría de Educación Pública, p. 137-155.

Seis tesis sobre el trabajo temporal

Jorge Durand

En la actualidad existen dos modalidades de contratación de trabajadores temporales en México, el añejo *Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá* (PTAT), que moviliza a doce mil trabajadores anualmente, operado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y las visas H2A para la agricultura y H2B para los servicios que otorga, de manera unilateral, el gobierno de Estados Unidos a las empresas norteamericanas que, a su vez, utilizan contratistas o enganchadores mexicanos para reclutar y hacer los trámites correspondientes. Como bien se ha dicho, estas últimas no constituyen un programa; la distinción es fundamental, pues un programa requiere una negociación bilateral, como en el caso del Programa Bracero y del PTAT.

Otorgar visas sin convenio ni negociación previa es, sin duda, una solución inteligente por parte de Estados Unidos. Cumple su objetivo de proveer la mano de obra barata y especializada que requieren el campo y los servicios. En 2009, Estados Unidos contrató a 146 763 trabajadores agrícolas mexicanos, 97.9 % del total, y a 37 467 trabajadores para los servicios, 66.2% del total (HLS, 2010), lo que pone en evidencia la total dependencia de Estados Unidos con respecto a la mano de obra mexicana para la agricultura.

Cualquier programa de trabajadores temporales o sistema de contratación privado tendrá detractores y promotores. Como he expuesto en otro lugar, hay una serie de factores que no se pueden eludir y temas que son centrales en la discusión (Durand, 2007). En este artículo analizaré seis argumentos que frecuentemente esgrimen quienes se oponen a la firma de acuerdos de trabajo temporal.

1. Contratar migrantes temporales baja los salarios

El trabajo temporal migrante sin calificación forma parte de lo que Michael Piore (1980) llama el mercado de trabajo secundario, que se caracteriza por ser barato, flexible y desechable. Por tanto, se ubica en el escalón más bajo de la escala laboral, donde nadie quiere trabajar, salvo quienes en su condición de migrantes, lo consideran atractivo. De acuerdo con el mismo autor, al migrante lo que le importa es el carácter económico del salario y deja de lado el prestigio, que no opera, dado que está fuera de su entorno social.

No obstante, algunos consideran la contratación de trabajadores temporales como una competencia desleal con los trabajadores nativos, ya que los inmigrantes están dispuestos a percibir menores salarios y aceptar peores condiciones. Este argumento trata de ser contrarrestado con dos correctivos o premisas que existen en todos los programas de trabajadores temporales: primero, que se constate previamente que no existen ciudadanos dispuestos a realizar esos trabajos y, en segundo término, que los salarios sean semejantes a los que se pagan normalmente a los nativos. De este modo se pretende controlar varias anomalías: asegurar que la demanda de trabajadores temporales extranjeros sea real y no ficticia e impedir que se genere una subclase trabajadora que reciba menos salario por el mismo trabajo.

Sin embargo, en algunos casos, el problema radica en que los empleadores optan por el trabajo temporal para no contratar trabajadores permanentes, de este modo fuerzan la situación para que se abra la contratación de trabajadores temporales extranjeros y se les cierra la puerta a los nacionales, que exigen mayores salarios.

En la práctica, la apertura del mercado de trabajo a los nativos es, en muchas ocasiones, una formalidad, ya que 85% de los trabajadores en el medio agrícola norteamericano es mexicano por nacimiento, y prácticamente ningún americano solicita este tipo de empleo. Es más, el medio laboral ha sido totalmente mexicanizado y es imposible trabajar si no se sabe español. Así como existe predominio de género en determinados tipos de trabajo, también se asignan determinadas labores a los trabajadores migrantes, por lo que resulta prácticamente imposible que los nativos tengan acceso a ellos.

2. Los programas de trabajadores temporales inhiben la modernización

Otro argumento que se esgrime en contra de los programas de trabajadores temporales es que la mano de obra barata, en términos generales, atenta contra la modernización de la industria (Martin y Teitelbaum, 2002). Se supone que los productores, en algunas áreas de la economía, prefieren pagar bajos salarios a pagar los altos costos de la modernización. Por lo tanto, si se limita o controla el ingreso de trabajadores temporales o indocumentados, los productores tendrían que optar necesariamente por la modernización. En otras palabras, los culpables del atraso tecnológico son los programas de trabajadores temporales. Si se contratara a trabajadores nativos, los salarios serían mayores y se justificaría la inversión en tecnología.

La opción por los trabajadores migrantes temporales retrasa la modernización y genera una serie de problemas adicionales al tener en cuenta que son seres humanos que tienen derechos y exigencias mínimas. Es más fácil, sencillo y práctico trabajar con máquinas que con seres humanos. Pero también es más costosa y perdedera la tecnología.

Efectivamente, en muchas ocasiones la escasez de mano de obra ha propiciado la mecanización, como en el caso de los cultivos del algodón y el betabel, donde antes trabajaban cientos de miles de mexicanos y ahora sólo se requieren operadores de máquinas y algún que otro peón (Durand y Massey, 2003). Otro caso relevante es el del jitomate, que tuvo que mecanizar la recolección una vez que concluyó el Programa Bracero (Martin y Teitelbaum, 2002). Las cifras confirman este proceso, en términos generales. A comienzos del siglo XX trabajaban 37.5 millones en el medio agrícola norteamericano y, en el año 2000, tan sólo 2.5 millones. Sin embargo, en las últimas dos décadas se ha estabilizado y aparentemente se ha llegado a un límite, del cual ya es muy difícil bajar (Durand y Massey, 2003).

Por otra parte, en todos los tiempos y en todos los sectores de la economía, la flexibilidad y la disponibilidad de la mano de obra forma parte de los factores que se consideran al hacer inversiones para la innovación tecnológica. Hay muchos sectores, particularmente en los servicios, la re-

colección, la construcción y el ensamblaje, donde la tecnología no puede competir con el ser humano. Paradójicamente, muchos de estos puestos son muy mal pagados y las opciones tecnificadas muy costosas.

Como contraparte, se argumenta que uno de los beneficios para los países de origen que tienen programas de trabajadores temporales es el aprendizaje de nuevas habilidades y el manejo de nuevas tecnologías. Como puede apreciarse, este punto es simplemente retórica, no se aprende de prácticamente nada pizcando uvas, haciendo camas o limpiando pisos.

3. El trabajo temporal no es un trabajo libre

De acuerdo con Karl Marx, un principio fundamental del capitalismo es la liberación de la mano de obra de las ataduras a las que se veía sometida en el modo de producción feudal, que le impedían al siervo buscar otro empleo y abandonar a su señor.

Algo semejante sucede con los trabajadores temporales, que se ven sujetos a un contrato y a una situación legal peculiar, por lo que no son libres de vender su mano de obra y tampoco pueden elegir y, menos aún, rechazar o cuestionar al empleador. Algunos definen el “trabajo no libre” (*unfree labor*) como aquel donde los trabajadores no pueden circular por el mercado de trabajo debido a restricciones políticas y legales. Tanya Basok (2003) amplía esta definición y afirma que los trabajadores “no libres” no sólo están inhabilitados para cambiar de trabajo, sino de empleador, y afirma que no se trata de esclavitud, pero ciertamente se le acerca, debido a que son las condiciones y necesidades económicas del trabajador las que lo empujan a aceptar estas condiciones tan desfavorables.

Este tema es de capital importancia en la discusión teórica y analítica sobre el trabajo migrante temporal. Hasta ahora, las experiencias del Programa Bracero, las visas H2 y el PTAT establecen como condición la sujeción al contrato y al empleador y restringen una cualidad fundamental del proletariado, la de poder vender libremente su fuerza de trabajo.

El problema radica en que el control no lo ejerce una instancia oficial, sino el patrón mismo, lo que genera una dinámica perversa en que el empleador se considera prácticamente como propietario de la mano de

obra asignada temporalmente. En algunos casos, el empleador adelanta una parte del salario para los gastos de transporte y de este modo endeuda al trabajador. Pero la solución inversa tampoco es muy satisfactoria, porque el trabajador adelanta los gastos de transporte y trámites y se ve sometido al empleador hasta que este le pague la parte correspondiente. En algunos casos, el contrato estipula que el empleador debe pagar su parte correspondiente al transporte una vez que se haya cumplido con una buena parte del contrato. De uno u otro modo, el trabajador queda entrampado, enganchado, como se diría en el siglo XIX.

De ahí, por ejemplo, la costumbre bastante socorrida por algunos empleadores estadounidenses de retener los pasaportes de los trabajadores, con el pretexto de guardarlos, pero con la intención de fijarlos al lugar de trabajo.

Por decir lo menos, esta práctica está en el límite de lo legal en lo que se refiere a los principios elementales de los derechos humanos, según las normas internacionales sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Algunos defensores de los derechos humanos consideran esta práctica como un tipo de secuestro. Inclusive, quitar los documentos a una persona es ejercer un poder y control excesivo sobre ella y es uno de los rasgos más característicos de la trata.

Se podría considerar dos tipos de soluciones parciales a este problema: el derecho a adherirse o formar un sindicato y la supervisión oficial. Mediante un sindicato, los trabajadores mismos tendrían los instrumentos para negociar y defenderse. Una supervisión oficial constante y eficaz por parte de las autoridades laborales y las representaciones consulares ayudaría a evitar abusos y fiscalizar las condiciones de vivienda, salud y trabajo. La primera opción es beligerante, la segunda paternalista. Obviamente, los patrones preferirían la segunda.

Hay otra alternativa que se conoce como la “portabilidad de la visa”, es decir, que el migrante temporal entre al mercado de trabajo como cualquier otro trabajador y sean los mecanismos propios del mercado los que ajusten la oferta y la demanda. En la práctica, esto es lo que ocurre con los trabajadores indocumentados: ellos encuentran dónde ir a trabajar y hasta el momento no hay noticias de escasez de mano de obra notoria en el mercado de trabajo migrante indocumentado.

Una visa portátil, para decirlo en correcto español, es aquella que permite la movilidad del trabajador, es la opción más simple, la que requiere menores controles y permite al trabajador aceptar o no las condiciones laborales y salariales que se le ofrecen. Sería también la solución para los graves problemas de vivienda en los campos de cultivo, donde algunos empleadores no ofrecen condiciones mínimas de vivienda y salubridad. Por otra parte, es la opción que impone menores costos al Estado y a los empleadores. Incluso se podrían obviar los costos del transporte que deben ser pagados por los empleadores. Sin embargo, es la opción menos aceptada por la clase política y, obviamente, por los empleadores, que sin duda están felices de contar con mano de obra barata, temporal y cautiva. En este caso, la demanda jugaría un papel fundamental y el mercado tendría que mejorar las condiciones de salario y trabajo para conseguir trabajadores.

Esta opción de la visa “portátil” se apoyaría de manera muy marcada en el sistema de redes de relaciones de los migrantes. De este modo, los trabajadores tienen el apoyo de sus redes para saber a dónde dirigirse para conseguir empleo y también los empleadores pueden conseguir, sin costo alguno, nuevos trabajadores. El capital social de los migrantes no sólo es útil para ellos mismos, también lo han utilizado intensamente los empleadores para conseguir nuevos trabajadores. De este modo se ahorran los costos que supone contratar a una compañía que cuente con una bolsa de empleo y, por otra parte, se ahorran los gastos de capacitación que recaen en los trabajadores mismos (Durand, 2000).

4. El trabajo temporal genera dependencia mutua

Otro argumento que se esgrime en contra de los programas de trabajadores temporales es que se generan relaciones de dependencia entre los empleadores y los trabajadores, así como entre los países que demandan y ofrecen mano de obra temporal. Al parecer, esta es una ley del mercado laboral. Los trabajos que desempeñan los migrantes rara vez son solicitados por nativos, quienes sólo en tiempos de crisis generalizada recurren a esta opción.

La dependencia, por tanto, es parte del sistema capitalista, que requiere constante y crecientemente mano de obra barata, y no una consecuencia de los programas de trabajadores temporales. El problema radica en que la única manera de conseguir personas que se dediquen a realizar trabajo físicamente demandante, peligroso, agotador y mal pagado es recurrir a la importación de mano de obra migrante. Saskia Sassen ha demostrado que, incluso en las ciudades globales, la demanda de mano de obra barata resulta indispensable (1999).

Se afirma que también se da un proceso de dependencia que involucra incluso a las comunidades de origen de los trabajadores temporales. En efecto, en muchos casos, el trabajo migrante tiene un impacto local negativo, por la decepción que provocan los bajos salarios. El migrante se niega a trabajar en su comunidad de origen en esas condiciones y opta por una nueva aventura migratoria. Este mecanismo puede ampliarse a nivel de la comunidad, sobre todo en el contexto rural, y generar procesos masivos de emigración masculina en edad laboral. Hay comunidades donde prácticamente sólo viven ancianos, mujeres y niños. Sin embargo, este fenómeno se da en procesos migratorios irregulares, donde no hay ningún tipo de control o regulación. Los programas oficiales de trabajadores temporales suelen redistribuir las plazas de acuerdo con criterios regionales, económicos y demográficos.

Como quiera, en el sistema capitalista existe una estrecha dependencia y complementariedad entre la oferta y la demanda que no se puede evadir. La solución de convertir los trabajos temporales en plazas fijas no siempre es posible y la mayoría de las veces no es conveniente para los empleadores. El éxito del sistema capitalista depende, en buena medida, de la mano de obra barata, sea en territorio propio o en el exterior.

Finalmente, es más probable que se rompa la dependencia por parte de la oferta que del lado de la demanda. El caso europeo es paradigmático. Cuando el crecimiento de la población se estabilizó y se hizo evidente el crecimiento económico de Italia, España, Grecia y Portugal, cesó de manera prácticamente automática la oferta de mano de obra y la emigración. Por el contrario, el mercado de trabajo local empezó a requerir trabajadores de otros lugares del planeta para realizar los trabajos que los nativos no querían hacer.

5. México no tiene un programa de trabajo temporal con Estados Unidos

En el caso mexicano, el Programa Bracero y el PTAT con Canadá son experiencias de convenios bilaterales, mientras que las visas H2 entran en el marco de las decisiones unilaterales. Al respecto, la Constitución mexicana es muy clara: no se puede contratar a ciudadanos mexicanos para trabajar en el extranjero en contra de las disposiciones constitucionales y la Ley Federal del Trabajo. Por el contrario, los convenios de trabajadores temporales se sitúan dentro del marco legal.

Habría que preguntarse si en el contexto actual de un mundo globalizado y de procesos de internacionalización de la mano de obra, todavía son vigentes y pertinentes algunas de las disposiciones constitucionales y laborales, por ejemplo, dar aviso al presidente municipal. De cualquier manera, resulta totalmente impropio que un país reclute mano de obra en otro, sin siquiera notificar y llegar a mínimos acuerdos. Es más, en Estados Unidos se prohibió a comienzos del siglo XX contratar trabajadores en el extranjero por medio de compañías, porque esto fomentaba la inmigración de manera indiscriminada (Chermayeff *et al.*, 1991).

La unilateralidad va de la mano con la privatización de los sistemas de contratación y las experiencias son amargas en este sentido. La modalidad nefasta del enganche, que se inició a nivel internacional a fines del siglo XIX y se prolongó por casi medio siglo (Durand, 1994) se repite en la actualidad a comienzos del siglo XXI. Aunque han cambiado algunas de sus características más extremas, como el endeudamiento recurrente, las guardias blancas y la tienda de raya, todavía hay subterfugios para fijar, controlar y endeudar a la mano de obra.

En la actualidad, por ejemplo, los contratistas agrícolas suelen pagar el salario mínimo, pero ellos cobran a sus clientes bastante más por hora trabajada, además les proporcionan a sus trabajadores transporte y alimentos, que después les descuentan del salario. De este modo, el contratista gana por partida triple.

En ese contexto de falta de control y supervisión oficial, los trabajadores son muy vulnerables y en muchas ocasiones no se respetan los términos del contrato. Es el empleador el que fija las reglas, horarios,

descansos, salarios, compensaciones, descuentos y modalidades de pago, incluso sin el conocimiento de los trabajadores.

6. Los trabajadores temporales acaban por convertirse en permanentes

Otro aspecto crucial en el tema de los programas temporales es el retorno. Se aduce en contra de los programas que los trabajadores temporales se convierten en permanentes; lo que no se dice es que son muchas veces las propias leyes las que lo permiten y los empleadores las que lo fomentan. En el caso alemán, por ejemplo, los programas de trabajadores temporales concedieron extensiones de tiempo a la estancia programada originalmente y de este modo los trabajadores se quedaron, se especializaron y se hicieron indispensables. Se consideró una inversión haber capacitado a los trabajadores temporales y un desperdicio tener que despedirlos y enviarlos a su lugar de origen, como se había previsto.

Por otra parte, los programas de trabajadores temporales surgen en momentos de auge económico y gran demanda de trabajadores, por lo que suelen prolongarse por años. El Programa Bracero, que surgió en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, perduró en tiempo de paz y se prolongó por 22 años. En Canadá el programa lleva en marcha tres décadas.

Si las leyes cambian y se adaptan y la economía sigue demandando mano de obra, no es culpa del programa que los trabajadores temporales se conviertan en definitivos. Sin embargo, se culpa a los trabajadores de buscar quedarse en el lugar de destino.

Tampoco se puede decir que los programas de trabajadores temporales sean un fracaso en este sentido. El Programa Bracero, las visas H2 y el PTAT tienen índices de retorno comprobados muy altos. Resulta, sin embargo, indispensable para el éxito de estos programas su aplicación rigurosa y el diseño e implementación de medidas para incentivar el retorno. En algunos casos, como el de las visas H2 con Jamaica, se obliga a los trabajadores a tener una cuenta de ahorro, que sólo puede recuperarse en la isla. La experiencia ha sido bastante negativa y cuestionada.

Resulta más efectivo, por ejemplo, que los empleadores paguen el pasaje de regreso y que le den al trabajador una promesa de recontratación. Esta modalidad se ha aplicado con mucho éxito en el caso de Canadá y México. Sería también pertinente que los países de origen y destino incentivaran por diversas vías el retorno. Hay que premiar el retorno de los trabajadores que cumplen con sus compromisos legales y laborales. El otorgamiento de una nueva visa sin costo de trámites, por ejemplo, sería un incentivo fundamental. En la actualidad, los trabajadores H2 que quieren retornar tienen que retribuir a los abogados norteamericanos una cantidad semejante a la que paga una persona que quiere pasar la frontera de manera subrepticia.

A Estados Unidos nunca le ha interesado controlar o, por lo menos, contar con información sobre las salidas de su territorio. Por tanto, no hay modo de comprobar que un migrante retornó legalmente en tiempo y forma. Si regresa por tierra, por ejemplo, no hay modo de entregar el talón de ingreso, lo que permitiría documentar su salida. Al parecer, a partir del ataque terrorista de 2001, se está pensando en implementar algunas medidas para poder comprobar el retorno. Pero resulta indispensable, en el caso de los programas temporales, que los trabajadores puedan documentar y comprobar su retorno, para que de este modo puedan recibir los beneficios de un programa de apoyo e incentivo.

El tema de la migración acompaña a la humanidad desde tiempos muy remotos; forma parte del ser humano buscar nuevos y mejores climas, condiciones, oportunidades y recursos. En palabras de Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, "la migración estará con nosotros por un largo tiempo y no podemos detenerla. Lo principal es su administración, de una manera que sea en el interés de los países de origen y de recepción, así como de los derechos de los migrantes individuales" (*La Jornada*, 28 de junio de 2006)

Bibliografía

- Basok, Tanya, 2003, "Human Rights and Citizenship: The Case of Mexican Migrant in Canada", en "CCIS, Working Paper. 72", San Diego, Universidad de California.
- Chermayeff, Ivan et al., 1991, *Ellis Island. An Illustrated History of the Immigrant experience*, New York, Maxwell Macmillan International.
- Durand, Jorge, 1994, *Más allá de la línea*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Durand, Jorge, 2000, "Origen es destino. Redes Sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos", en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, México, Consejo Nacional de Población, p. 247-262.
- Durand, Jorge y Douglas S. Massey, 2003, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa.
- Durand, Jorge, 2007, *Programa de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, Consejo Nacional de Población.
- HLS, 2010, Estadísticas anuales de visas temporales, Washington, Department of Homeland Security, en:
<http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/yearbook.shtm>
- Martin, Philip y Michael S. Teitelbaum, 2002, "El espejismo de los trabajadores huéspedes mexicanos", *Foreign Affairs en Español*, Volumen 80, número 6.
- Piore, Michael, 1980, *Birds of Passage*, New York, Cambridge University Press.
- Sassen, Saskia, 1999, *Guests and Aliens*, New York, The New York Press.

La situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas del Estado mexicano

Silvia E. Giorguli Saucedo

Cada vez es más claro que la reciente crisis mundial ha cambiado el panorama de la migración internacional. Por un lado, se habla de una disminución de los flujos sin que haya indicios de que se recobrarán los niveles que se observaban antes de la crisis. Por otro, la misma crisis económica afectó a sectores que tradicionalmente emplean a migrantes de baja calificación, los cuales conforman la mayoría de los flujos. Como resultado, durante los últimos tres años se han mantenido en diversos países receptores de migrantes elevadas tasas de desempleo entre esta población (Papademetrious *et al.*, 2010). Dada la frecuente situación de indocumentación y la falta de acceso a los esquemas de protección laboral que se deriva de ella, el desempleo seguramente ha aumentado la situación de vulnerabilidad laboral de los migrantes. Finalmente, el clima antiinmigrante que crece y se sostiene en los países desarrollados receptores se ha visto ligado a una menor tolerancia a la migración indocumentada, lo que incrementa la incertidumbre para los migrantes y genera un ambiente menos favorable para los procesos de integración en las sociedades de destino.

La migración mexicana hacia Estados Unidos está inmersa en estos mismos procesos: descenso de los flujos, elevado desempleo y aumento del clima antiinmigrante en diversos estados de dicho país. Ya desde mediados de esta década se había documentado una desaceleración en los ritmos de crecimiento de los flujos migratorios, la cual se observa con mayor claridad después de 2007 (Passel y Cohn, 2009). Aún así, cabe señalar también que los datos no sugieren un aumento notable en el retorno de mexicanos.

En lo laboral, los mexicanos se han visto claramente afectados por la crisis económica. Las tasas de desempleo aumentaron en Estados Uni-

dos, pero afectaron especialmente a la población inmigrante y alcanzaron un nivel superior a 10% a finales de 2009 y fueron inclusive mayores (por encima de 12%) entre la población hispana (Papademetriou *et al.*, 2010:28-29). Si bien el perfil más joven y la menor escolaridad de los hispanos, en particular, de los mexicanos, explican, en parte, esta situación, también debe considerarse que los mexicanos tienen una elevada participación en sectores que fueron afectados por la crisis, tales como las manufacturas y la industria de la construcción.¹

La combinación de factores coyunturales (la crisis económica y el ambiente político restrictivo criminalizante de la migración no legal en el que se debate la reforma migratoria) y estructurales (la elevada indocumentación, la baja escolaridad, la sobreconcentración en empleos de baja calificación) permiten prever a corto plazo un escenario de aumento en la vulnerabilidad socioeconómica, vinculada a la precaria situación laboral de los mexicanos en Estados Unidos. Ante este escenario, se plantea la importancia de desarrollar una discusión específica concentrada en la situación laboral de los migrantes mexicanos que trabajan en el vecino del norte, asumiendo que, aún dentro de las limitaciones que impone el marco jurídico actual, hay un margen de acción para el Estado mexicano.²

La gestión ordenada de la migración laboral de mexicanos hacia Estados Unidos como eje rector de la discusión

En la discusión reciente, orientada a proponer formas que lleven a un manejo ordenado de los flujos migratorios, parece haber un cierto acuerdo internacional sobre el diseño de esquemas de trabajo temporal en diversas modalidades como una opción deseable (CMMI, 2005). Con base en

¹ Para una revisión de la distribución de los mexicanos en el mercado de trabajo por sector, véase Giorguli y Gaspar, 2008. Para una evolución de las tasas de desempleo por sector en Estados Unidos, diferenciada entre población inmigrante y nacidos en dicho país, se puede consultar el trabajo reciente de Papademetriou y sus colaboradores (2010).

² Este ensayo se refieren a la migración de baja calificación, la cual comprende a la mayoría de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

un principio de responsabilidad compartida entre los países emisores y receptores, el diseño de programas de trabajadores temporales se plantea como una opción para maximizar los beneficios para todos los actores involucrados en el proceso migratorio: los trabajadores migrantes, el país de destino y el de origen. Además, se considera como una opción desde la cual es posible impulsar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes (CMMI, 2005; Alba, 2009).

En el caso mexicano, en particular, existen experiencias anteriores de participación en este tipo de programas, tales como el Programa de Braceros y el Programa de Trabajadores Temporales con Canadá. Adicionalmente, existen otros esquemas alternativos de acceso a trabajo temporal en Estados Unidos a través del otorgamiento de visas de carácter no permanente, tales como las ZH.

En la discusión sobre la política y la definición del Estado mexicano frente a la emigración, diversos sectores se han definido también a favor de los esquemas de trabajo temporal como una forma ideal para alcanzar el objetivo de un manejo ordenado y seguro de la migración. Así se expresó, por ejemplo, en el documento *México frente el fenómeno migratorio* firmado en 2005, el cual conjuntó a diversos actores (legisladores, funcionarios, académicos y sociedad civil).³ En ese sentido, la búsqueda de esquemas de trabajo temporal, preferentemente negociados de manera bilateral y a partir del reconocimiento de la responsabilidad compartida entre los gobiernos de los países emisores y receptores, en concreto, Estados Unidos y México, se tendría que mantener como un principio rector en la definición de la posición del Estado mexicano frente a la emigración.

³ La versión completa del documento puede consultarse en el sitio en Internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docs/mexicofrentealfenomig.pdf>.

La responsabilidad de los países de origen en la protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes

Más allá de la discusión sobre los posibles esquemas de trabajo temporal (otorgamiento de más visas de trabajo y definición de programas de trabajo temporal con países específicos, por ejemplo), un aspecto de particular importancia es la participación que los gobiernos de los países de origen, en este caso, el mexicano, podrían jugar en la gestión, supervisión y evaluación de dichos programas.⁴ Hasta ahora, el gobierno mexicano tiene un rol de intermediación y ejerce cierta supervisión en el Programa de Trabajadores Temporales en Canadá, sin embargo, no tiene ninguna injerencia, supervisión o control en cuanto a la gestión de las visas 2H, las cuales se negocian y se solicitan al gobierno estadounidense como una relación entre particulares (el empleador y el empleado).

Experiencias anteriores, como la filipina, nos hablan de buenas prácticas donde la participación de los gobiernos de los países de origen ha favorecido la negociación de mejores condiciones de trabajo y una mayor supervisión del cumplimiento de los acuerdos de trabajo. Como ya se mencionó, para el gobierno mexicano la negociación de esquemas de trabajo temporal para los mexicanos tendría que ser uno de los ejes rectores en la agenda bilateral sobre temas migratorios. Sin embargo, también podría, en paralelo y en forma inmediata, tener un rol más proactivo en el seguimiento de las visas de trabajo temporal y en la supervisión de las condiciones de trabajo de los mexicanos documentados en los países de destino, principalmente Estados Unidos.

Cabe señalar que la discusión en torno a esquemas de trabajo temporal no incluye una solución para los millones de trabajadores mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos, los cuales no entrarían en este tipo de esquemas. Sin embargo, sí es posible y deseable extender

⁴ Se puede consultar Giorguli y Leite (2009) para una discusión anterior sobre la responsabilidad del Estado mexicano frente a los procesos de integración de los mexicanos y, en particular, en lo referente al ámbito laboral.

de manera explícita el apoyo que se da en protección consular y derechos humanos a los temas laborales, como derechos en el lugar de trabajo, acceso a prestaciones, seguridad social, derechos dentro de los marcos normativos vigentes en temas específicos (por ejemplo, cambio de empleador), servicios de salud vinculados al trabajo e información sobre los marcos normativos vigentes y las instituciones a las que se puede acudir en caso de violación de los derechos laborales.

La mejora de la inserción de los mexicanos en el mercado de trabajo estadounidense como objeto de política pública

Partimos del principio de que uno de los objetivos de la política migratoria tendría que ser desincentivar la salida de trabajadores del país hacia otros lugares y generar mejores opciones de vida y de trabajo en México. Aún así, sabemos que, incluso en un contexto de crecimiento económico más favorable en México, esto no ocurriría en el corto plazo y que existe una inercia propia del fenómeno migratorio que nos permite suponer que, a pesar de que el flujo se ha reducido, se mantendrá una cierta dinámica de emigración hacia el norte. Además, en la actualidad ya existe una situación de desventaja que enfrentan los millones de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. De hecho, sabemos que los mexicanos tienen los ingresos más bajos y la mayor desprotección en cuanto al acceso a prestaciones tales como el seguro médico (Giorguli y Gaspar, 2008).

Efectivamente, la indocumentación es probablemente el elemento más importante para explicar la situación de mayor desventaja de los mexicanos. Sin embargo, existen otros elementos que podrían facilitar un acceso a mejores oportunidades de trabajo. Ahí existe también un margen de acción para el diseño de políticas públicas. Por ejemplo, el apoyo para mejorar el manejo (idealmente, favorecer el dominio) del inglés dotaría a los migrantes de una herramienta fundamental en la negociación de sus condiciones de trabajo, además de facilitarles el proceso de integración y el acceso a la información sobre los recursos a los que tienen acceso en Estados Unidos. De la misma forma, impulsar la obtención de credencia-

les educativas (como la terminación del bachillerato o de *high school*, o la certificación en alguna carrera técnica) también favorecería el acceso a empleos mejor remunerados. Estas medidas específicas también permitirían, eventualmente, una mayor movilidad ocupacional.

A manera de conclusión

Como reconoce Francisco Alba en su contribución a este volumen, aún ante la disminución de los flujos migratorios, no es posible suponer que en el corto plazo la migración hacia Estados Unidos dejará de persistir en el imaginario mexicano como una salida ante la falta de oportunidades laborales con opciones de movilidad social o ante la creciente inseguridad. Además, a pesar de los indicios de un estancamiento reciente del volumen de la población mexicana que reside en Estados Unidos, los números siguen siendo apabullantes y representan un porcentaje significativo de la población mexicana en edades laborales. Aunado a los argumentos anteriores, los mayores retos a la integración de esta comunidad de mexicanos por el aumento en la vulnerabilidad de su situación ante el clima restrictivo y antiinmigrante y la crisis económica ponen de manifiesto la importancia de discutir sobre los posibles márgenes de acción para mejorar su situación laboral, independientemente del rumbo que tome la discusión sobre una posible reforma migratoria en Estados Unidos.

En este ensayo se buscó enfatizar que existe un margen de acción a pesar del panorama de incertidumbre. Como se ha documentado en otros trabajos (Alba, 2009), ya en el pasado el Estado mexicano implementó con cierto éxito programas de protección consular y protección de los derechos humanos de los mexicanos en el exterior. Sigue siendo una prioridad de política vigente, no agotada y no resuelta. A este objetivo se podría sumar explícitamente la protección de los derechos laborales y la búsqueda de mejores condiciones de trabajo para más de 15% de los mexicanos en edades laborales que actualmente reside en Estados Unidos.⁵

⁵ Estimaciones basadas en los datos de Giorguli y Gaspar, 2008.

Esto no demerita ni sustituye el esfuerzo por desincentivar la migración mexicana como un objetivo de la política económica de México. Por el contrario, son acciones que pueden tomarse en paralelo y vincularse a las políticas de desarrollo a nivel nacional. Al mismo tiempo que se busca generar mejores opciones de empleo para los mexicanos de manera que tengan alternativas reales a la migración, se puede pensar en un mejor escenario para los que ya residen en el exterior y para que las condiciones laborales de aquellos que decidan aventurarse hacia el norte sean mejores a las de sus antecesores.

Referencias

- Alba, Francisco, 2009, "México ante la migración" en Leite, Paula y Silvia Giorguli (coord.), *Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, p. 23-45.
- CMMI, 2005, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Ginebra, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, SRO-Kundig, en: <http://www.gcim.org/mm/File/Spanish.pdf>.
- Giorguli, Silvia y Selene Gaspar, 2008, *Inserción ocupacional, ingreso y prestaciones de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- Giorguli, Silvia y Paula Leite. 2009. "La inserción laboral de los mexicanos en Estados Unidos como objeto de políticas públicas" en *Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012*, Patricia Vargas et al., (coordinadores), México: Consejo Nacional de Población, pp. 27-31.
- Papademetrious, Demetrios et al., 2010, *Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where do we Stand?*, Washington, Migration Policy Institute.
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn, 2009, "Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave?", Washington, Pew Hispanic Center, en: <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=112>.

Fomento de la seguridad y la salud ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos en Estados Unidos. Posibles esfuerzos de colaboración entre agencias estadounidenses y mexicanas

Michael A. Flynn

Pietra Check

Donald E. Eggerth

Introducción

Uno de los mayores retos en la promoción de la salud y seguridad ocupacional para los trabajadores inmigrantes de México es poder llegar a ellos con información, recursos y servicios relevantes. La Red Consular mexicana integra 50 consulados en Estados Unidos y presta servicios a más de un millón de inmigrantes mexicanos cada año. Esta red ofrece una oportunidad única para establecer comunicación con algunos de los grupos de trabajadores que se encuentran en mayor riesgo en Estados Unidos, en un entorno que les inspire confianza. La Red Consular mexicana es uno de los aliados naturales de las agencias federales de Estados Unidos que se esfuerzan por reducir las lesiones y enfermedades ocupacionales, como el Instituto Nacional para la Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés). Este documento describe dos proyectos en los cuales el NIOSH ha participado con la Red Consular mexicana, ejemplos de colaboración entre las instituciones de salud y seguridad ocupacional de Estados Unidos y esta red. Además, presenta ideas para hacer uso de la infraestructura y programas que llevan a cabo los consulados con el fin de tener un impacto en la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos.

Disparidades en materia de salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos

Los inmigrantes hispanos, y los mexicanos en particular, sufren una carga desproporcionada de lesiones ocupacionales fatales en Estados Unidos. Entre 2003 y 2006, la tasa de mortalidad relacionada con las actividades laborales de los trabajadores hispanos nacidos en el extranjero fue de 5.9 por cada cien mil trabajadores hispanos, en comparación con una tasa de 3.5 para los trabajadores hispanos nacidos en Estados Unidos. Durante el mismo periodo, dos terceras partes de las muertes relacionadas con actividades laborales en los hispanos ocurrieron entre personas nacidas en el extranjero, lo que casi duplica las cifras de 1992. Aproximadamente, 70% de esos trabajadores eran mexicanos (CDC, 2008). Las tasas de lesiones y enfermedades ocupacionales no mortales entre los hispanos también son elevadas si se comparan con las de personas no hispanas, especialmente entre los hombres hispanos (Richardson *et al.*, 2003). Además, hay razones para creer que existe un subregistro de las lesiones entre los trabajadores hispanos, en particular las que no causan muertes (Brown, 2003; Dong y Platner, 2004). Aunque estas disparidades tienen diversas causas, contar con un mejor acceso a la información, así como con recursos y servicios que podrían ayudar a mejorar las condiciones laborales, es esencial para mejorar la salud y seguridad ocupacional de estos trabajadores.

Barreras que enfrentan los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales

Los trabajadores inmigrantes mexicanos en Estados Unidos enfrentan muchas barreras para promover por sí mismos condiciones de trabajo más seguras (McCauley, 2005). Pueden mostrarse renuentes a hablar por ellos mismos por miedo a perder su trabajo y, por lo tanto, su seguridad económica. Es importante que los trabajadores inmigrantes tengan habilidades y seguridad en sí mismos para defender sus derechos y proteger su salud y seguridad, sin poner en riesgo su subsistencia. A veces, el idioma o las diferencias culturales complican los esfuerzos de los in-

migrantes mexicanos para obtener atención médica y otros servicios en Estados Unidos (CDC, 2008). En 2008, los trabajadores inmigrantes mexicanos representaron 60% de los 8.9 millones de inmigrantes indocumentados que se calcula están integrados en la fuerza laboral de Estados Unidos (Hoefer *et al.*, 2009). El temor a la deportación o a restricciones judiciales para tener acceso a servicios puede aislar a aquellos trabajadores que no tienen autorización para trabajar e impedir que tengan acceso a recursos a los que tienen derecho y que podrían ayudarlos a mejorar la seguridad de sus condiciones laborales o a recibir tratamiento por lesiones que ocurran en el trabajo.

La falta de acceso a información fundamental también es una barrera importante para muchos trabajadores inmigrantes de México (NRC, 2003). Las leyes laborales americanas son diferentes a las mexicanas y muchos inmigrantes no están al tanto de las regulaciones de seguridad en Estados Unidos ni de los derechos y responsabilidades de los empleadores y empleados para mantener un lugar de trabajo seguro. De igual manera, muchos trabajadores inmigrantes pueden tener dificultad para desenvolverse por sí mismos en el sistema de salud estadounidense, ya que difiere mucho del sistema de salud pública de México. Con frecuencia, estos trabajadores no están familiarizados con los procesos y materiales utilizados en el lugar de trabajo y, por lo tanto, con los riesgos asociados a ellos y los procedimientos de seguridad estándar para evitar esos riesgos. La barrera del idioma y el nivel educativo también pueden dificultar que los trabajadores entiendan la información sobre seguridad, o que los empleadores tengan menos posibilidad de tomar más tiempo para darles información adicional a las instrucciones básicas del trabajo (NRC, 2003). En la actualidad, son limitados los materiales de capacitación en un idioma y formato que puedan comprender estos trabajadores.

Mejoramiento de la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos

Disminuir las disparidades en materia de salud ocupacional entre los trabajadores inmigrantes de México requerirá mejoras en al menos tres

áreas principales: 1) vigilancia epidemiológica, 2) diseminación de la información y 3) acceso a los recursos. En la actualidad, son escasos los datos de vigilancia epidemiológica básica, especialmente respecto a lesiones laborales no fatales. Muchos inmigrantes pueden dudar en reportar sus lesiones laborales por miedo a represalias o a que los perciban como personas débiles en su trabajo. Muchos tampoco tienen acceso a servicios de atención médica adecuados y puede que no busquen tratamiento sino hasta que sus lesiones o enfermedades se agraven. Finalmente, muchos establecimientos de atención médica no preguntan a los pacientes específicamente si una lesión ha ocurrido en el trabajo o si una enfermedad podría estar relacionada con la labor que realizan. Los datos sobre el número y los tipos de lesiones en el trabajo, las industrias y las ocupaciones en las que se presentan y otra información de vigilancia epidemiológica básica son esenciales para mejorar la seguridad y las intervenciones de salud en el trabajo.

Inclusive, el formato, el contenido y los canales de distribución de la información de salud y seguridad ocupacional deben ser adaptados específicamente a la población de trabajadores inmigrantes y no solamente al español. La adaptación de materiales que tenga en cuenta los niveles de conocimiento de los trabajadores inmigrantes, sus percepciones de riesgo y el contexto sociocultural, además del idioma y el nivel educativo, son requisitos mínimos para garantizar una comunicación exitosa de la información de salud y seguridad ocupacional; lo ideal es que los materiales se diseñen específicamente para este grupo de trabajadores, en vez de adaptar materiales para otro grupo cultural (NRC, 2003). Este tipo de materiales debe ser distribuido a través de fuentes confiables fácilmente accesibles para los trabajadores inmigrantes. Las alianzas con organizaciones experimentadas en esta área y familiarizadas con el contexto cultural de estos trabajadores y sus preferencias de comunicación, que además sean fuentes confiables de información y servicios en las comunidades de trabajadores inmigrantes, pueden fortalecer las intervenciones de salud y seguridad ocupacional de las agencias de Estados Unidos y ayudar a que tengan más éxito que en el pasado.

Dadas las barreras mencionadas, además de lograr una mejoría en la vigilancia epidemiológica y diseminación de información, en muchos

casos también debe ampliarse el alcance de las intervenciones de comunicación, que tradicionalmente se han dirigido a aumentar los conocimientos sobre ciertos riesgos y la forma de prevenirlos. Algunas intervenciones han tratado de informar a los trabajadores sobre sus derechos. Las intervenciones sobre estos temas son importantes y se debe continuarlas, evaluarlas y mejorarlas. No obstante, para que ocurra un cambio en los lugares de trabajo, se requiere otras recomendaciones prácticas y recursos que ayuden a los inmigrantes a desenvolverse en los sistemas sanitario y laboral, a negociar con los supervisores y gerentes y a hacer valer sus derechos. Además, es esencial buscar formas de mejorar la capacidad de las instituciones de salud y seguridad ocupacional (OSH, por sus siglas en inglés) para que trabajen en favor de los trabajadores inmigrantes y en colaboración con ellos, así como con las organizaciones que utilizan para obtener información y servicios.

La Red Consular mexicana como aliada en los esfuerzos para mejorar la salud y seguridad ocupacional

El gobierno mexicano promueve múltiples iniciativas para fomentar la salud y el bienestar de sus ciudadanos que trabajan en Estados Unidos. Estos programas tienen el fin de ayudar a que los inmigrantes se mantengan saludables desde antes de emigrar a Estados Unidos hasta su retorno a México. Los programas tienden a concentrarse en enfermedades contagiosas y crónicas, sin embargo, algunos programas abordan el tema de la salud ocupacional. Debido al papel central que tiene el trabajo en la vida de los inmigrantes, a las significativas disparidades de salud ocupacional de los trabajadores inmigrantes y al costo de los salarios perdidos y de la atención médica, la salud y seguridad ocupacional son un elemento vital de la salud de los mexicanos que viven en Estados Unidos. La infraestructura, los programas y las iniciativas que el gobierno mexicano ha creado para servir a la comunidad de inmigrantes son invaluable en la promoción de los aspectos principales de la salud y seguridad ocupacional mencionados anteriormente. Una estrategia binacional podría ayudar a la integración de la salud y seguridad ocupacional dentro de esta infraestructura. Como

primer paso, es necesario entender lo que se está realizando actualmente en relación con la salud y seguridad ocupacional en los diversos programas existentes y la forma en que la infraestructura del fomento de la salud se puede usar para mejorar la vigilancia epidemiológica, la diseminación de la información y el acceso a los recursos.

Los 50 consulados podrían ser una parte importante de esta estrategia, a través de las formas de comunicación, intervenciones y asociaciones que ya tienen establecidas para mejorar la vida de los mexicanos, incluidos los trabajadores, que viven en Estados Unidos. Los consulados son un recurso fundamental en la vida de casi todos los mexicanos que residen en la Unión Americana y son una fuente confiable de información, defensa de sus derechos y servicios. La Red Consular, por lo tanto, es un aliado natural para las instituciones gubernamentales de Estados Unidos que tienen la misión de promover la salud y seguridad ocupacional de todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores inmigrantes. Los esfuerzos actuales para mejorar la salud y seguridad ocupacional podrían servir de base para recolectar y analizar la información, algo limitada pero esencial, sobre los trabajadores inmigrantes; para facilitar asociaciones locales y nacionales eficaces; para crear y evaluar los materiales educativos adecuados y para referir a los trabajadores a recursos disponibles de prevención, tratamiento y defensa de sus derechos.

Vigilancia epidemiológica

Como se indicó anteriormente, los datos de vigilancia epidemiológica de los trabajadores inmigrantes de México son limitados, especialmente los relacionados con las lesiones y enfermedades no fatales. Hay cuatro áreas principales a considerar respecto a la recolección de datos con el fin de mejorar la vigilancia epidemiológica: condiciones de trabajo, experiencia en capacitación de seguridad, lesiones y enfermedades. Esta información será de gran ayuda no sólo por razones epidemiológicas, sino por cuanto podría facilitar un análisis económico del costo de las lesiones laborales para estos trabajadores, y para la sociedad mexicana en general, en términos de salarios perdidos y costo de la atención mé-

dica. Los trabajadores afectados por alguna lesión severa o enfermedad de origen laboral que les impide continuar sus actividades productivas, usualmente regresan a México y eventualmente pueden representar una carga económica para sus familiares, así como para las instituciones de salud mexicanas. Algunos consulados ya han empezado a recolectar este tipo de datos a escala local, a través del programa de promoción de la salud llamado *Ventanillas de Salud* (VDS). Esta información se puede mejorar y aprovechar al máximo si se estandarizan los cuestionarios y se conforma una base de datos centralizada, lo que permitiría comparar información a nivel nacional. Además, los consulados pueden animar a los proveedores de atención médica locales en sus comunidades a recolectar información sobre lesiones, exposición al riesgo y enfermedades ligadas a la ocupación en los establecimientos de salud.

Diseminación de la información

Aumentar los conocimientos y la concientización sobre los riesgos laborales y exposiciones potenciales es un primer paso para mejorar la capacidad de los trabajadores inmigrantes de México para protegerse a sí mismos en el trabajo. La información sobre los conceptos básicos de salud y seguridad, como identificar los riesgos y el equipo de protección personal, así como tener información sobre los derechos y las responsabilidades, tanto de los trabajadores como de los empleadores en Estados Unidos puede ser de utilidad. En muchos consulados, las VDS ofrecen a sus usuarios información para el fomento de la salud y en ciertos sitios se incluye información sobre la salud y seguridad ocupacional. El papel de las VDS en la diseminación de información sobre salud y seguridad ocupacional puede ampliarse y coordinarse para mejorar su eficacia. Por ejemplo, se espera que las colaboraciones actuales entre el NIOSH y algunas VDS puedan llevar al establecimiento de modelos para diseminar la información sobre las instituciones de salud y seguridad social a través de los consulados, mediante materiales adecuados y eficaces, y tal vez ampliarse a otros programas de promoción de salud patrocinados por el gobierno mexicano.

Acceso a los recursos

Para mejorar la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos no es suficiente brindar información. Muchos consulados mexicanos, a través de las VDS y otros programas, trabajan con un gran número de entidades locales para mejorar los servicios directos disponibles para sus connacionales, así como el acceso a los mismos. Estos enlaces también mejoran las capacidades de las instituciones aliadas que sirven a los inmigrantes mexicanos al aumentar la experiencia, familiaridad y confianza que tienen en la comunidad.

Los departamentos de protección a mexicanos de los consulados brindan asistencia y orientación sobre asuntos relacionados con inmigración, derechos humanos y asuntos legales. La función de protección que ejercen los consulados proporciona una infraestructura que puede ampliarse para ofrecer orientación directa a los trabajadores que tengan preguntas y referencias a grupos de la comunidad o abogados independientes que puedan ayudarlos a desenvolverse en el sistema laboral de Estados Unidos. La disponibilidad de este tipo de esfuerzo de defensa y apoyo tiene el potencial de incrementar la denuncia de condiciones de trabajo inseguras y podría permitir a los consulados dar seguimiento a los casos e identificar barreras sistemáticas que puedan ser abordadas con las agencias respectivas del gobierno de Estados Unidos, como la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés) o agencias de compensación de trabajadores. Se han llevado a cabo esfuerzos locales recientes para promover la salud ocupacional a través del departamento de protección a mexicanos. Además, las VDS ya trabajan para mejorar el acceso de los inmigrantes a servicios de atención médica y proporcionan asistencia para aprender a desenvolverse en el sistema de salud.

Asociaciones del NIOSH con la Red Consular mexicana

Diseminación de materiales sobre salud y seguridad ocupacional a través de los consulados mexicanos

Una piedra angular de las actividades de promoción de salud de muchos consulados es el programa de Ventanillas de Salud, que funciona en la actualidad en 40 consulados y, desde su inicio en 2003, ha ofrecido información de salud, pruebas de detección y servicios de referencia a más de 1.5 millones de personas. Se han realizado esfuerzos de promoción de información sobre salud y seguridad ocupacional en algunas VDS y se busca fortalecer estas actividades y expandirlas a toda la red. El NIOSH está trabajando con las VDS en un estudio piloto para determinar el método más eficaz para diseminar la información sobre OSH a través de las VDS. En estos momentos, el estudio está en la etapa de investigación y creación de materiales informativos adaptados a la salud y seguridad ocupacional que consisten en un currículo básico sobre OSH que se pueda utilizar en cualquier consulado del país y que consta de componentes en forma de módulos sobre temas específicos que puedan ser adaptados para abordar las necesidades locales. Si el estudio piloto tiene éxito, ofrecerá un modelo para diseminar información sobre salud y seguridad ocupacional a través de los programas de promoción de salud de los consulados mexicanos.

Adaptación estratégica de las investigaciones para trabajadores inmigrantes: creación de modelos de intervención

De igual manera, el NIOSH ha estado trabajando con el Consulado General de México en El Paso, Texas, y otras instituciones locales, para realizar un estudio piloto de un modelo de capacitación de promotoras de salud con el fin de proporcionar información básica sobre salud y seguridad ocupacional a trabajadores inmigrantes de habla hispana en Estados Unidos. Este modelo fue desarrollado como resultado de un trabajo de investigación para determinar los métodos más adecuados para mejorar la salud y seguridad ocupacional a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y

México. En esta región fronteriza se dispone de una infraestructura bien establecida para llegar a los inmigrantes recientes y a los residentes de habla hispana a través de las promotoras, y existe una oportunidad para apoyar el desarrollo de la capacidad de las promotoras con relación a la salud y seguridad ocupacional.

El Consulado General de México en El Paso es una de las representaciones que ha empleado a promotoras para realizar actividades de promoción de la salud entre la población a la que sirve, como parte del Programa de Ventanillas de Salud, y ha establecido una colaboración con varias agencias locales, entre las cuales hay muchas que también utilizan el servicio de promotoras. El modelo de capacitación depende de las organizaciones locales para la disseminación de la información; la relación entre el NIOSH y el Consulado General de México en El Paso es clave para el éxito de este modelo y proporciona un sitio confiable a través del cual las promotoras puedan instrumentar la información y materiales aprendidos en el programa de capacitación y constituye un enlace importante con otras agencias y organizaciones locales. El NIOSH trabaja con aliados nacionales y locales para determinar las acciones para ampliar, aumentar y evaluar el currículo de capacitación con los consulados mexicanos y otras agencias de promotoras.

Conclusión

La colaboración entre las instituciones estadounidenses de salud y seguridad ocupacional y la infraestructura mexicana de promoción de salud en Estados Unidos, específicamente la de la Red Consular mexicana, puede mejorar considerablemente la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes de México en Estados Unidos al abordar tres áreas importantes: vigilancia epidemiológica, disseminación de la información y acceso a recursos relacionados, tanto locales como nacionales. Un primer paso sería evaluar lo que el gobierno mexicano está haciendo en estos momentos en relación con la salud y seguridad ocupacional en sus diversas actividades de promoción de la salud y detectar las oportunidades que existen para crear sinergias entre las actividades.

También es importante incrementar el diálogo entre las agencias gubernamentales claves en los dos lados de la frontera (como el NIOSH, las OSHA, la Secretaria de Relaciones Exteriores, el IME y los departamentos estatales de salud) para coordinar en forma más eficiente los esfuerzos y conocer los recursos y perspectivas que cada agencia puede aportar al tema. La meta de este documento es iniciar una conversación sobre las oportunidades que pueden existir para tomar como base las fortalezas de los consulados mexicanos, con el fin de mejorar la salud y seguridad ocupacional de la población a la que presta servicios. Nos hemos concentrado en la Red Consular mexicana debido al potencial que ofrece su infraestructura, y no por considerar que esta entidad tiene la responsabilidad exclusiva de abordar la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes en Estados Unidos. Esperamos que esta colaboración nos lleve a establecer alianzas más fuertes y a ampliar los esfuerzos de coordinación con el fin de mejorar la salud y seguridad ocupacional de los trabajadores inmigrantes mexicanos.

Referencias

- Brown, Marianne P., 2003, "An Examination of Occupational Safety and Health Materials Currently Available in Spanish for Workers as of 1999", en *Safety is Seguridad*, Washington, The National Academies Press, p. 83–92.
- CDC, 2008, Work-Related Injury Deaths among Hispanics. United States, 1992-2006. MMRW 2009; 57:597-600.
- Dong, Xiuwen y James W. Platner, 2004, "Occupational Fatalities of Hispanic Construction Workers from 1992 to 2000", en *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 45, núm. 1, p. 45–54; DOI: 10.1002/ajim.10322.
- Hofer, Michael et al., 2009, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008*, Washington, Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Department of Homeland Security.

- McCauley, Linda A., 2005, "Immigrant Workers in the United States: Recent Trends, Vulnerable Populations, and Challenges for Occupational Health", en *American Association of Occupational Health Nurses*, vol. 53, núm. 7, p. 313-319.
- NRC, 2003, "Executive Summary", en *Safety is Seguridad*, Washington, The National Academies Press, p.1 -32
- Richardson, Scott *et al.*, 2003, "Hispanic Workers in the United States: An Analysis of Employment Distributions, Fatal Occupational Injuries, and Non-Fatal Occupational Injuries and Illnesses", en *Safety is Seguridad*, Washington, The National Academies Press, p. 43-82.

Innovación binacional en salud de inmigrantes latinos: la Iniciativa de Salud de las Américas

Xóchitl Castañeda

Emily Felt

Marc Schenker

Tengo un sueño: que mis hijos puedan vivir en un país
donde no se les juzgue por el color de su piel sino por su carácter

Dr. Martin Luther King, Jr.

Introducción

La salud de quienes migran debe ser entendida desde una perspectiva múltiple y como una corresponsabilidad de los países de origen, tránsito y destino. Su atención requiere estrategias y programas con una perspectiva binacional. En este artículo describiremos ejemplos de colaboración entre la Iniciativa de Salud de las Américas (ISA), un programa de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de California en Berkeley, con instancias del gobierno mexicano y otras instituciones de la sociedad civil, además del apoyo de diversas de agencias que se han sumado a la visión de salud y dignidad para los migrantes, más allá de las fronteras.

Estados Unidos ha atraído a una gran cantidad de migrantes de Centro y Norteamérica. La Oficina del Censo de Estados Unidos estima que, entre 2000 y 2008, más de ocho millones de personas emigraron a Estados Unidos. Hasta el año 2003, más de un tercio de los extranjeros residentes en Estados Unidos procedía de México y de América Central, lo que equivale a más de doce millones de personas. Una parte significativa de los migrantes son indocumentados, lo que representa notables dificultades, tanto para los migrantes mismos como para los países de

origen y de destino. El servicio de migración de Estados Unidos calcula que, entre 2000 y 2008, los inmigrantes indocumentados aumentaron alrededor de 37%, es decir, unos 11.6 millones. Incluso actualmente, en plena crisis económica, los datos para 2008 de la Oficina del Censo indican un aumento en la población inmigrante, aunque con una tasa de crecimiento menor.

Independientemente de las motivaciones, migrar presenta retos para el bienestar físico, mental y emocional de los migrantes y sus familiares, tanto en las comunidades de origen como en las de tránsito y destino. Por ejemplo, el cruce terrestre entre México y Estados Unidos, especialmente cuando es de forma irregular, está acompañado de fuertes momentos de estrés emocional, accidentes y, en general, situaciones riesgosas, múltiples azares y cierta dosis de violencia. Los peligros han venido en aumento, sobre todo a partir del desproporcionado reforzamiento de la frontera por parte del gobierno federal estadounidense desde 2003, estrategia que, a pesar de su evidente ineficacia, se ha mantenido vigente, con grave daño para la dignidad humana de los migrantes.

Estudios recientes muestran que la vulnerabilidad sanitaria de los migrantes aumenta, debido a las condiciones de marginación en que viven y a la falta oportuna de acceso a los servicios de salud (CONAPO y UCLA, 2005; Frisbie y Hummer, 2006). En términos generales, los migrantes mexicanos llegan a Estados Unidos en buenas condiciones de salud, sin embargo, a menudo se establecen en lugares de un nivel socioeconómico bajo, con las carencias asociadas a condiciones de vivienda deficientes, salarios bajos y ocupaciones quizá peligrosas.

El estado de salud de los migrantes forma parte de su capital social, humano, productivo y reproductivo. En la dinámica de adaptación, los migrantes generalmente se ven expuestos a riesgos y cambios de comportamiento que repercuten en sus condiciones de salud, psicológicas y sociales y en sus derechos humanos. De ahí que uno de los retos más apremiantes que enfrentan los migrantes, incluso en épocas económicas prósperas, sea mantener su salud y tener acceso a los servicios sanitarios.

El proceso migratorio implica la adaptación a una cultura, idioma, normas y costumbres diferentes, lo que incluye patrones de búsqueda de

atención médica, que en la Unión Americana normalmente se obtiene mediante seguros de salud, extremadamente caros y generalmente proporcionados por los empleadores como prestación laboral.

A diferencia de otras naciones desarrolladas, donde la provisión de los servicios de salud tiene una cobertura universal, en Estados Unidos la salud es un bien que se adquiere, como una mercancía más. En la Unión Americana, aproximadamente 47 millones de personas no cuentan con seguro médico. La reciente reforma al sistema de salud se orientó a aumentar la cobertura para los ciudadanos norteamericanos, sin embargo, muchos de sus beneficios no van a alcanzar a quienes no cuentan con un estatus migratorio regular. Los migrantes indocumentados no se beneficiarán explícitamente de los subsidios para seguros médicos para personas de bajos recursos, pese a su contribución fiscal y al hecho de que la gran mayoría podría ser elegible, por su nivel de pobreza. A mediano y largo plazo, esta medida tendrá altos costos para la sociedad norteamericana, ya que deja fuera a uno de los sectores más desprotegidos por la seguridad pública.

Además, para muchos, la posibilidad de cuidar de su salud se ve restringida por limitaciones económicas, legales, por barreras culturales y lingüísticas, o por falta de información y de experiencia para navegar en los sistemas de salud, que varían de un estado a otro (Carballo, 2007). Así, los cambios en el estilo de vida y la carencia de seguro médico pueden repercutir en un aumento de problemas crónicos de salud, como sobrepeso, obesidad, hipertensión y diabetes (CONAPO y UCLA, 2008).

El trabajo binacional: la salud de los migrantes más allá de las fronteras

En 2001, la Iniciativa de Salud de las Américas (ISA, antes Iniciativa de Salud México-California) se formó en respuesta a las inmensas barreras para el acceso a los servicios de salud que enfrentan los migrantes. Basada en la colaboración multisectorial, el objetivo de la ISA es contribuir a mejorar la calidad de vida y disminuir los problemas de salud de la población mexicana y latina inmigrante en Estados Unidos y Canadá. El éxito

de la Iniciativa, y gran parte de su desarrollo, se encuentra en la novedosa idea que exhibió desde el principio: que la salud de los inmigrantes es una responsabilidad binacional, tanto del país de origen como del de destino (ISA, 2009).

La migración y la salud están fuertemente ligadas y no se ha llevado a cabo su estudio de manera integral. Los vacíos teóricos, metodológicos y programáticos son grandes. Con el fin de aminorar estas carencias, desde 2005, el Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), en colaboración con la ISA, ha elaborado un reporte anual, *Salud y Migración*, que analiza desde diversos ángulos la problemática de salud de los migrantes y sus familias, incluyendo salud ocupacional, seguro médico y acceso a los servicios de salud, la salud de los niños y de las mujeres; el reporte ha recibido gran atención por parte de los medios de comunicación. Además de la investigación científica con carácter aplicativo, la ISA tiene una serie de programas en las áreas de formación de recursos, provisión de servicios, y en el campo de políticas públicas.

El trabajo de la Iniciativa se apoya en cuatro pilares:

1. Facilitar el acceso a los servicios de salud y promover el uso de programas de asistencia pública
2. Fomentar la investigación académica con el fin de proponer nuevos paradigmas para satisfacer las necesidades de salud de poblaciones altamente vulnerables
3. Crear un cambio duradero en las políticas públicas para reducir las disparidades en salud
4. Mejorar la competencia cultural y lingüística de proveedores de salud, defensores de causas públicas, investigadores, y estudiantes

1. Acceso y utilización de servicios

Uno de los proyectos emblemáticos de la ISA es la Semana Binacional de Salud (SBS), un programa único en su género, ahora en su décima edición. Integra el trabajo de más de diez mil organizaciones y 15 mil voluntarios

en Estados Unidos y en Canadá. Consiste en una serie de actividades de educación y de promoción de la salud dirigidas a los inmigrantes latinos. La SBS se ha ampliado de apenas siete condados de California, cuando se inició en 2001, a 40 estados de la Unión Americana y tres provincias de Canadá. En 2010, se estima que benefició a más 800 mil personas a través de más de seis mil actividades.

La visión y el compromiso de muchos

El crecimiento de la SBS es el resultado de una movilización masiva de recursos, incluyendo el liderazgo de las redes consulares (140 consulados) de los países participantes: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Ecuador y Perú, así como los esfuerzos de incontables agencias locales. La SBS pone los servicios de salud al alcance de las poblaciones más necesitadas e incluye exámenes prenatales, vacunas, servicios dentales, exámenes de laboratorio (como detección de diabetes y mamografías) y educación sobre diversos temas de salud a través de campañas nacionales de promoción a la salud (que en 2010 se enfocaron en cinco temas: prevención de adicciones y pandillerismo en los jóvenes, salud oral, prevención de obesidad y diabetes, concientización sobre la discapacidad y el autismo y acceso a servicios de salud). Los objetivos de las campañas son promover la concientización, prevención y toma de acción en cada uno de estas áreas. Adicionalmente se realizan ferias de salud comunitarias, actividades en clínicas y hospitales, y talleres educativos para informar a la población sobre cómo mantener un buen estado de salud. De igual manera, se contratan unidades móviles de salud que llegan a los lugares más remotos, donde la población tiene menos acceso a servicios de salud en su propio idioma.

Aunque las actividades de la SBS abarcan de siete a quince días cada octubre, los grupos de trabajo que organizan las actividades trabajan durante todo el año. La ISA brinda apoyo técnico a estos grupos mediante reuniones y conferencias telefónicas mensuales, que siguen un detallado plan de trabajo. En este plan se capacita a las redes consulares en una amplia gama de aspectos. Por ejemplo, se brinda asesoría técnica sobre cómo y

dónde se pueden conseguir recursos económicos y en especie para prestar los servicios que se darán durante la SBS. Asimismo, cómo manejar mensajes clave en los medios de comunicación, que expliquen la necesidad de tener una población sana y los diversos problemas de salud que enfrentan los migrantes por su situación específica y por su vulnerabilidad.

Varias regiones ahora llevan a cabo ferias y actividades de salud para los inmigrantes latinos a lo largo del año. Las organizaciones comunitarias, las clínicas de salud y los tomadores de decisiones utilizan las relaciones creadas durante la planeación de la SBS para optimizar el uso de los recursos y ampliar sus colaboraciones (ISA, 2008).

En conclusión, la SBS ha jugado un papel fundamental en la creación de espacios para el dialogo y complementación de esfuerzos entre programas federales, estatales y locales que favorecen la prestación de servicios de salud para mejorar las condiciones de vida de las comunidades de origen latino. El impacto de la SBS se hace aún más ostensible en poblaciones que viven en condiciones de marginación y pobreza.

Otra vía para mejorar el acceso de los servicios de salud para los inmigrantes ha sido el establecimiento de las Ventanillas de Salud (VDS) en los consulados de algunos países latinoamericanos. A muchos inmigrantes, especialmente a los de reciente ingreso a Estados Unidos, les cuesta mucho trabajo entender cómo funciona el sistema de salud estadounidense. Para los indocumentados, a esta dificultad se le agrega el temor a ser deportados en caso de recurrir a los hospitales y clínicas para solicitar atención médica. Los consulados, sin embargo, son un lugar familiar para muchos migrantes. Así, el establecimiento de las VDS en estos sitios representa una solución ideal para llegar a poblaciones vulnerables. Actualmente, el gobierno de México ha invertido recursos significativos en las 40 VDS de su red consular a lo largo de Estados Unidos.

2. De la investigación a las políticas públicas

Aún cuando se tiene conocimiento de las necesidades de salud de los inmigrantes mexicanos y existen experiencias exitosas, es poco frecuente que los resultados de las investigaciones académicas pasen al terreno de

la formulación de políticas públicas. En este sentido, la ISA, en colaboración con la Secretaría de Salud de México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) e instituciones académicas de ambos países, se ha dado a la tarea de crear un fondo binacional para financiar propuestas de investigación sobre salud y migración. Uno de los objetivos del Programa de Investigación en Migración y Salud (PIMSA) es que los hallazgos de los estudios les permitan a los tomadores de decisiones diseñar políticas públicas que beneficien la salud de los inmigrantes.

El PIMSA subvenciona a equipos binacionales de investigadores. En Estados Unidos, el programa ha pasado de ser un proyecto piloto dentro del sistema de la Universidad de California a convertirse en un programa con apoyo y reconocimiento internacional. Tan sólo en los últimos tres años, siete universidades se han unido al PIMSA como nuevos aliados.¹ En sus primeros seis años, el PIMSA ha concedido cerca de 2.6 millones de dólares en fondos para investigación a 51 equipos binacionales, que incluyen a investigadores de siete campus de la Universidad de California, otras siete universidades de Estados Unidos y 25 instituciones de investigación mexicanas.

En 2009, el PIMSA amplió su programa de financiamiento para incluir becas para tesis e investigación de postgrado. Estas becas apoyan proyectos de investigación a corto plazo de temas binacionales sobre aspectos relacionados con la migración y la salud. Para apoyar al PIMSA y su meta de facilitar mayor colaboración binacional, la ISA tiene en su sitio en Internet el *Directorio binacional de investigadores en salud y migración*, que incluye información de aproximadamente 600 investigadores.

Los investigadores del PIMSA también desempeñan un papel importante en el Foro Binacional de Políticas Públicas sobre Migración y Salud. Lanzada en 2001, esta conferencia anual reúne a más de 500 importantes tomadores de decisiones en políticas públicas, investigadores y organizaciones no lucrativas de las Américas. El foro incluye paneles y talleres a cargo de destacados especialistas y organizaciones comunitarias.

¹ Las universidades de Arizona, Nuevo Mexico, Texas (en El Paso), Texas A&M, Illinois (en Chicago), Estatal de Nueva York y Estatal de California.

Desde su inicio, esta reunión se ha revelado como una fuerza vital para el desarrollo de propuestas bilaterales sobre migración y salud.

Asimismo, en 2009, la ISA empezó a organizar foros de políticas públicas sobre migración y salud a nivel local y regional, el primero de los cuales fue un simposio en el condado de Imperial, California, al que asistieron más de 50 representantes.

3. Salud e inmigración: Implicaciones para la justicia social

El impacto de la migración en la salud es la manifestación de diversos procesos de integración de los inmigrantes en Estados Unidos. En el caso de los latinos, su estado de salud revela un proceso de integración, en gran medida desfavorable, que es indicativo de su bajo nivel socioeconómico y que se ve reforzado por la posición que ocupan en la fuerza de trabajo. Hay que resolver problemas en muchos frentes: bajos salarios, malas condiciones de vivienda, protecciones legales deficientes en el trabajo, y el estigma de la condición de indocumentados. En general, si se hiciera un compromiso con la justicia social para formular las políticas públicas y para proteger a los grupos más vulnerables en el trabajo, la salud y las políticas de inmigración, podría mejorar notablemente el bienestar de los latinos en la Unión Americana.

4. Educar y empoderar a líderes culturalmente competentes en el terreno global de la salud

En vista de que Estados Unidos se está convirtiendo en un país cada vez más racial, étnica y lingüísticamente diverso, las instituciones y los proveedores de servicios de salud deben entender y manejar las diferencias culturales de una manera que no refuerce las injusticias en la atención médica. La importancia de la competencia cultural surgió a principios de los años 90 como estrategia para reducir las disparidades de salud.

Tomando estos factores en consideración, la ISA inició varios programas de capacitación orientados a superar las barreras para lograr una

atención médica culturalmente relevante para los inmigrantes. En 2002, la Iniciativa estableció un programa anual de intercambio para los estudiantes de las escuelas de medicina de la Universidad de California y de las instituciones académicas de México. Actualmente, este programa se ha convertido en el Programa de Inmersión de Estudiantes de Medicina, Enfermería y Farmacología, que se lleva a cabo en Cuernavaca. La inmersión es una oportunidad de fomentar el interés de los estudiantes en Estados Unidos por las necesidades de atención médica de los inmigrantes latinos, y de capacitar a los futuros profesionales de salud para que puedan proporcionar atención médica a los pacientes de habla hispana.

Cada año, estudiantes de la Unión Americana participan en un riguroso proceso de selección en sus universidades locales y los candidatos aceptados viajan a México para un curso de inmersión de cuatro semanas. Además de estudiar español, también aprenden historia y cultura mexicana y amplían sus conocimientos en cuestiones socioeconómicas que afectan la salud de los pacientes de origen mexicano. Los estudiantes acompañan a los médicos mexicanos en sus rondas hospitalarias, lo que les permite un contacto directo con los pacientes, los agentes de servicios de salud y la práctica médica en México.

Cada estudiante que participa en el programa recibe un ejemplar del *Diccionario Español-Inglés de Términos Relacionados con la Salud*, editado por la ISA. Este diccionario fue creado en colaboración con múltiples agencias para contrarrestar la barrera del idioma, que tan a menudo impide que los inmigrantes latinos reciban atención médica de calidad. Ahora, en su tercera edición, el diccionario incluye más de 13 mil términos de salud en general, anatomía, señales y síntomas, enfermedades transmisibles y crónicas, salud materno-infantil, nutrición, salud ambiental y ocupacional, salud oral, salud mental y violencia doméstica. Las definiciones no son sólo traducciones literales, sino que también incluyen matices culturales no evidentes en una traducción directa. Ya se han distribuido más de 43 mil ejemplares, a través de la California Emergency Medical Services Authority, a los departamentos de urgencias de hospitales, personal del servicio de emergencias y departamentos de bomberos. La ISA estima que cada ambulancia del estado de California tiene por lo menos un ejemplar del diccionario.

Uno de los programas de capacitación más completos de la ISA es el de promotoras en Estados Unidos y en México. Las promotoras trabajan en la primera línea del sistema de servicios y de educación en salud para los inmigrantes latinos en Estados Unidos y las comunidades en México. Las promotoras, a menudo miembros de las comunidades en las que prestan sus servicios, se encargan de proporcionar información sobre la prevención de enfermedades y educación sobre otros aspectos de salud a poblaciones marginadas. Desempeñan un importante papel de enlace entre los migrantes y los recursos locales de salud, especialmente en áreas rurales.

En 2003, la ISA estableció un Programa Binacional de Promotoras para enriquecer sus conocimientos sobre los sistemas de salud de ambos países, con el objeto de brindar mejor atención a los migrantes que van y vienen. En los últimos cinco años se han llevado a cabo ocho intercambios en los que han participado más de 250 promotoras. Después de haber finalizado el programa, las participantes reportan que tienen mayor conciencia de los retos que enfrentan las comunidades de migrantes, que saben más sobre los sistemas de servicios de salud en ambos países y que se sienten revigorizadas después de dialogar e intercambiar ideas con sus contrapartes.

Cuatro intercambios de promotoras han concluido con un Conferencia Binacional de Promotoras. La Conferencia, en general, reúne a más de 200 participantes anualmente y consiste en sesiones sobre importantes aspectos de salud para las poblaciones de migrantes. Como parte de la reunión, los investigadores de la Universidad de California llevan a cabo sesiones especiales con promotoras para discutir sus perspectivas sobre problemas emergentes y existentes de salud entre migrantes. Su retroalimentación proporciona valiosos puntos de atención para futuras investigaciones académicas sobre migración y salud.

Ya que las promotoras representan un papel crítico en el acceso a los servicios de salud para las comunidades de inmigrantes, la ISA ha publicado manuales de capacitación específicamente para abordar los temas más relevantes de salud en las comunidades en las que prestan sus servicios. En colaboración con otras agencias, la ISA ha producido manuales de capacitación en español sobre salud mental, salud ocupacional y

seguridad en el trabajo, salud sexual y reproductiva de la mujer migrante, y actualmente se trabaja en un manual sobre salud reproductiva para jóvenes. Estos manuales están diseñados especialmente para promotoras, con lenguaje sencillo, materiales visuales y estudios de caso para mejorar su comprensión de los asuntos de salud en el contexto de la migración para ayudarlas en su trabajo de educación comunitaria. La estructura de los manuales sigue las cinco etapas de la migración por las cuales pasan con frecuencia los migrantes, y analizan cómo estas etapas crean situaciones que impactan la salud física y mental de las personas.

Conclusiones

Los tomadores de decisiones de políticas públicas nacionales, estatales y locales son responsables de establecer los incentivos y la creación de un marco para la protección de la salud de los grupos vulnerables. Sin embargo, las políticas públicas son sólo un aspecto de la necesidad de un cambio dramático y del trabajo por hacer. La salud de los inmigrantes latinos está condicionada, en gran medida, por el entorno social y cultural en el que viven y trabajan en Estados Unidos. El fortalecimiento de la protección dentro de estos ambientes (por ejemplo, las normas y reglamentos de seguridad laboral) puede tener beneficios positivos para la salud de los latinos y otros grupos vulnerables. Además, los programas que trabajan para contrarrestar el impacto de los bajos ingresos normalmente no incluyen conocimientos prácticos para navegar por el sistema, y los programas que se dedican a la educación y promoción de la salud en un contexto culturalmente apropiado son muy importantes para mejorar la salud de las comunidades latinas. El cambio demográfico que supone el crecimiento de la población latina en los Estados Unidos exige una planificación de las futuras necesidades de esta población. Si la pertinencia lingüística y cultural en la prestación de servicios salud es importante ahora, lo será aún más para las generaciones futuras. En este sentido, debe realizarse una serie de esfuerzos para extender la protección social a los grupos excluidos, y avanzar hacia una cultura de derechos universales de salud.

El debate en Estados Unidos sobre la reforma del sistema de salud tendrá necesariamente que incluir el tema del acceso a los sistemas de seguridad médica de los grupos minoritarios más desfavorecidos, entre ellos, los inmigrantes indocumentados mexicanos. Un gobierno no puede ser representativo si excluye de su universo a una parte creciente de sus trabajadores y, por ende, de su población. Toda discusión en torno a iniciativas de mejoramiento debe sustentarse en la certeza de que el limitado acceso de los migrantes mexicanos a los servicios de salud genera efectos no sólo a nivel individual y familiar, sino también en las comunidades de origen, tránsito y destino.

Referencias

- Carballo, Manuel, 2007, *The Challenge of Migration and Health*, Ginebra, International Centre for Migration and Health, en: http://www.icmh.ch/WebPDF/2007/WHA%20DISTRIBUTION%20ARTICLE%2018_05_2007formatted.pdf.
- CONAPO y UCLA, 2010, *Migración y Salud. Inmigrantes mexicanas en Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAPO y UCLA, 2009, *Migración y Salud. Los hijos de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAPO y UCLA, 2008, *Migración y Salud. Latinos en los Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- CONAPO y UCLA, 2005, *México-Estados Unidos: Temas de Salud*, México, Consejo Nacional de Población.
- Frisbie, Parker W. y Robert A. Hummer, 2006, *Race/Ethnicity, Health and Mortality*, en *International Encyclopedia of Sociology*, Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell; DOI: 10.1111/b.9781405124331.2007.x
- ISA, 2008, *Binational Health Week Video 2008*, Berkeley, Universidad de California, Escuela de Salud Pública, en: <http://hia.berkeley.edu/mediavideos08.shtml>
- ISA, 2009, "Descripción del programa", Berkeley, Universidad de California, Escuela de Salud Pública, en: <http://hia.berkeley.edu/aboutus.shtml>

Conferencia de Inauguración de la Segunda Semana Nacional de la Migración

Leticia Calderón Chelius

Los plazos se cumplen. Este día iniciamos los trabajos de la Segunda Semana Nacional de Migración, que demuestra la fuerza de una idea y la voluntad de realizar un sueño. Nos muestra la genuina voluntad de no dejar que las iniciativas exitosas se pierdan, al mismo tiempo que revela el esfuerzo de un conjunto de dependencias gubernamentales que merecen que reconozcamos y apoyemos esta iniciativa. Personalmente les agradezco a quienes se dieron a la tarea de darle continuidad a esta titánica labor.

Parece una paradoja, sin embargo, que la intención de esta jornada nacional sea visibilizar el tema migratorio en el país de mayor circularidad migratoria del mundo. Desde afuera podría pensarse que es casi incomprendible que el objetivo de nuestros trabajos sea hacer evidente algo casi tangible para todos en este país. Si cerca de 12% de la población nacida en México vive en el extranjero y 30% manifiesta como una opción emigrar, vaya si el tema migratorio está en nuestras vidas, en las referencias familiares, las experiencias cercanas, en el imaginario colectivo.

Aquí huele a aquello a lo que Milan Kundera se refirió como *La vida esta en otra parte*, la referencia socialmente compartida de creer que hay otro lugar donde se puede vivir mejor y ese es, en una idea simple y concreta, *el otro lado*, una expresión que se ha vuelto un lugar común para los mexicanos. Pero lo increíble de esta referencia que tanto se repite y aparece en pláticas de sobremesa, en el intercambio de información sobre los destinos de los hijos, los primos o los amigos que vivían en la calle de junto y ya no están, pues *se fueron al otro lado*, es que la migración se vive como un asunto más inmediato e individual que compartido y colectivo.

Salvo para los expertos, en México el fenómeno migratorio se reduce, sobre todo a través de la versión que construyen los medios de comunica-

ción, a relatos de un dramatismo exacerbado, hasta jocoso, desafiante y dicharachero con final feliz, que no son sino versiones para representar formas de transgresión para hacer frente al miedo. Es de esta manera que el objetivo de visibilizar a la migración en un país de migrantes tiene que ver con trascender la versión que reduce este proceso a una respuesta individual a los problemas de unos, para entenderlo como una salida desesperada de comunidades enteras. El punto clave es que, al entender la migración no como historias personales sino como una decisión colectiva de los individuos de moverse para *buscar otro lado, otro lado mejor*, se reflejan todos los sinsentidos del país que somos y que hemos construido. Visibilizar la migración es, por tanto, atreverse a nombrar los muchos problemas que enfrentamos y ver las consecuencias de las inercias, los abusos y la mezquindad a la que estamos tan acostumbrados.

Visibilizar la migración es, por otro lado, un acto de tolerancia, pues implica ponerse en el lugar del otro y mostrarle a un amplio sector de la sociedad, que ve con distancia y hasta con desprecio la decisión de migrar, que no se trata de una referencia lejana, ajena, algo que ocurre a otros, sino que en este país tan emigrante puede ser el joven sin educación y un destino marcado por el desempleo o la sobrevivencia en trabajos serviles, improductivos y sin ningún aprecio social, como el joven orgullo de la familia, el que aprendió inglés y computación, que simple y sencillamente o está desempleado o no encuentra un empleo a la altura de sus aspiraciones, de sus sueños, de sus propios retos. O qué decir del migrante que todos llevamos dentro, el que se muere de miedo y piensa en emigrar antes de morir de miedo.

Visibilizar la migración es, entonces, pasar de la interpretación personal, de la historia individual, de la anécdota repetida hasta el cansancio, a entender lo colectivo de este proceso, que nos toca a todos y nos impacta a todos. Implica pasar del discurso del reconocimiento hacia los migrantes, que se volvió altamente rentable y políticamente correcto en este país, a apelar a la solidaridad, comprensión y respeto sincero como paso elemental para socializar este tema.

Pero, sobre todo y de manera urgente, visibilizar la migración supone pasar la estafeta a quien realmente corresponde, a quien le toca la

responsabilidad de sus causas y consecuencia, a quien sí puede resolver, aliviar el dolor profundo, resarcir la pérdida, proponer alternativas. Llegó el tiempo para que el Estado mexicano asuma de manera frontal las consecuencias y las soluciones del proceso migratorio mexicano: eso es visibilizar la migración y por eso celebro que este sea el objetivo general y amplio de esta convocatoria.

¿A quién le debe doler para que nos duela a todos?

Si bien celebro el trabajo a que nos convoca esta jornada, desafortunadamente, cuando hablamos de migración en México hay pocos motivos para celebrar, particularmente porque el momento político y económico en que nos encontramos hace a los vulnerables aun más vulnerables. Evidentemente, en una historia de más de un siglo de migración, como ocurre con el caso mexicano, son muchas las aristas que componen este proceso. Momentos de drama se entrecruzan con experiencias revitalizantes, como las expresiones artísticas, los procesos políticos y las construcciones sociales de orgullo de la identidad de origen y una solidaridad sin reservas. Una migración que nos provoca una sonrisa cuando nos enteramos, por ejemplo, que los mexicanos en California fundaron las primeras escuelas para que los niños aprenden a ser mariachis. Un gesto de simpatía cuando sabemos que la rabia acumulada por el desprecio y la discriminación contra los mexicanos se expresó en marchas multitudinarias que conmovieron a la sociedad estadounidense, allá en los acalorados días de la primavera de 2006. O una cara de asombro que muchos ponen ante ese arte irreverente que expresan los artistas para darnos su versión de lo que significa migrar, ser el otro, el intruso, el extraño.

Estamos frente a un proceso que, como Medusa, tiene tantas cabezas que no se sabe hacia dónde voltear para ubicar el rostro que a cada uno le toca las entrañas y sobre el que se puede y se debe trabajar.

Si pensamos en la comunidad mexicana en Estados Unidos (donde se concentra 94% de los mexicanos que radican en el extranjero), no hay a qué proceso abocarse del todo. Por un lado, algunos somos testigos y seguidores asiduos de la pugna partidista que se libra en una arena política

que nos es ajena, la estadounidense, pero de la que depende la vida de millones de mexicanos.

Desde México, predomina el deseo de que se apruebe una reforma migratoria que resuelva lo que desde aquí nos indigna pero no podemos modificar: redadas intempestivas que lastiman y mantienen en vilo a la comunidad, grilletes en los pies para que los detenidos no puedan esconderse, condenas alargadas en el tiempo como severo castigo por atreverse a buscar un salario digno. Y lo más doloroso de esta cabeza de Medusa son los ojos aterrorizados de los niños que separan de sus padres, que no entienden qué falta cometieron para tener que llorar tanto.

Lo que esta detrás de todo este proceso es aun más doloroso porque en el fondo nos compete. Muchos de esos migrantes mexicanos están dispuestos a soportar maltratos, desprecio, incertidumbre, con tal de no volver. Así de duro, así de triste. Lo que menos quieren quienes tienen puesta toda su fe en la reforma migratoria es que los devuelvan a México. Todo, menos volver. Así de terrible se debe ver nuestro país en la distancia.

Ciertamente, el Estado mexicano ha reaccionado a la situación de sus connacionales en el exterior casi en paralelo a nuestra centenaria historia migratoria. Sirvan de testigo los documentos que avalan los esfuerzos de protección consular del Servicio Exterior, durante la larga etapa llamada por los estudiosos del tema como la etapa de la política de la no política, por su carácter limitado a esa función.

El largo y sostenido proceso migratorio nacional se trastocó a partir de los años ochenta, cuando se consolidaron las características del flujo migratorio actual, el cual incrementó en millones el número de personas que se han ido *al otro lado*.

En este proceso se sumaron comunidades nunca antes migrantes y se incluyeron grupos escasamente partícipes de la migración, como mujeres, niños, indígenas, familias enteras. Son estos grupos los que definen las características y consecuencias de la migración contemporánea nacional, que, por cierto, hacia finales del siglo XX y en la primera década del siglo XXI, aumentó como nunca el número de ciudadanos que buscan en la migración las alternativas que no han encontrado en su país, ni siquiera por tratarse de un periodo sumamente efervescente de cambios políticos y sociales que anunciaban cambios profundos.

Ante esta movilidad humana, el gobierno mexicano ha reaccionado en función de la importancia que cada grupo en el poder le ha atribuido a la comunidad mexicana que radica en el exterior. Programas, planes, proyectos, propósitos, acuerdos, reformas, leyes, códigos, son todos y cada uno parte del complejo entramado que la maquinaria política ha ido generando durante las últimas décadas para responder a la problemática que el proceso migratorio encierra, aun más cuando los mexicanos se han movido, en números discretos pero constantes, hacia geografías donde nunca antes se pensó que un mexicano pondría un pie o soportaría el frío. Parece que el mundo se achicó para todos y la increíble movilidad humana es parte de la realidad de nuestros tiempos, dicho esto tanto para los que se han ido como para los que nos han llegado.

Pero la selección temática que guía los trabajos, debates y conclusiones de esta jornada semanal eligió, entre las tantas cabezas de Medusa que representa el proceso migratorio, a la parte más débil, frágil y desvalida de todo el proceso, como es la infancia. Los niños conforman un grupo de vulnerabilidad extrema que, en medio de la vorágine por la búsqueda de mejores oportunidades de vida, se ven envueltos en situaciones que sobrepasan la capacidad personal de enfrentar los riesgos y requieren apoyo y protección sin reservas de parte del Estado.

Los niños representan al grupo de mayor vulnerabilidad social, junto con el otro extremo de la cadena de la vida, los adultos mayores. Y si queremos ver el rostro más expresivo de la vulnerabilidad, ésta es siempre femenina. Pero lo central de ubicar a estos grupos como vulnerables es que no se trata de una descripción, sino una definición jurídico-política que da cuenta de la marginalidad desproporcionada que padecen estos sectores, que sólo un conjunto de leyes, normas y ejecución responsable de las mismas pueden revertir.

Conozco y reconozco una serie de acuerdos y programas, tanto a nivel nacional como internacional, como los recién iniciados en colaboración con los países de la región centroamericana, entre los cuales se han instrumentado medidas concretas para auxiliar a estos grupos vulnerables, como ocurre ya con los niños migrantes (sólo este año, de los aproximadamente 20 mil menores migrantes registrados, más de 12 mil han viajado sin compañía de un adulto, con todos los peligros que esto significa).

Ante esta realidad, los nuevos programas ofrecen condiciones de protección y auxilio a los menores, en tanto se resuelva el contacto con un adulto responsable. Una labor impecable e indispensable, que conduce a la reflexión sobre las condiciones que dan lugar a esta situación y que inevitablemente nos llevan a discutir nuestro propio entorno nacional, dado que la migración está íntimamente entrelazada con el contexto nacional. La migración es como el espejo que nos muestra cómo somos, aunque no nos guste lo que vemos.

Así, en los últimos años se ha dado un avance zigzagueante en diferentes estados de la república respecto a las leyes para proteger a los niños, sobre todo a las niñas. Por un lado se avanza, por el otro se retrocede; se amplían derechos, se cancelan conquistas. Esto se traduce en que los menores no alcanzan a tener el respeto cabal y la protección que merecen del Estado, no sólo cuando son migrantes, sino como habitantes de su propio país. Este es el verdadero desafío nacional, que la migración hace aun más evidente.

La otra temática central de esta Segunda Semana Nacional de Migración es el género. La noción de género nos convoca a debatir marginalidades extremas, vulnerabilidad inaceptable, dolor profundo, dolor de ausencia. Es una elección muy interesante, especialmente vinculada a la migración, ya que la noción de género da cuenta de la relación compleja y asimétrica. Esto nos abrirá, con toda certeza, a temas que están más allá de lo convencional en el tema migratorio, porque las propias relaciones de género en el México contemporáneo se han modificado, a pesar de inercias y oscurantismos decimonónicos.

El poder, en sus múltiples expresiones, se resignifica ahí donde se mueven los acuerdos, los lugares comunes, los derechos adquiridos *nomás porque sí*, lo que con la migración se expresa de manera abrupta, porque una de sus características inevitables es el cambio, para empezar, el cambio de lugar. Esto no quiere decir que sólo por migrar haya una mejoría automática en las condiciones de vida de quienes representan socialmente el lugar subordinado, como son las mujeres, y aun más, los menores, sino que este proceso revela aun mayor complejidad en este proceso que lleva a debatir con cautela y, nuevamente, más allá de estereotipos, fobias y filias sociales y políticas, cómo el Estado debe regular esta complejidad cambiante.

Remesas, benditas remesas...

Si algún sello distintivo tiene la migración mexicana es su medida en dólares. Sobre la cantidad que importan las remesas enviadas desde el extranjero se ha hecho todo tipo de cálculos, así como un intenso debate sobre lo productivo o superfluo de su uso, sobre la forma de transformarlas en un medio para el desarrollo y sobre la inconveniencia de cifrar el desarrollo en ellas.

Lo cierto es que el impacto real de las remesas para las familias y comunidades que se benefician de un ingreso extra es limitado; muchas veces sólo alcanza para pasar la sutil línea que separa a la pobreza de la pobreza extrema.

Desafortunadamente, la crisis económica mundial ha mostrado una caída sensible de este envío monetario, lo que, por cierto, simplemente ocurrió antes de lo que los pronósticos expertos preveían ya hace tiempo.

Un día, advertían, se detendrá ese flujo económico que hoy sirve para mitigar el hambre, paliar la falta de servicios sociales y enviar a los niños a la escuela para que no tengan que *jalar p'al norte*, como sus padres, abuelos, tíos y padrinos; para que las niñas no tengan que soñar con lavar trastes y cuidar la casa, aunque cada vez más acaben migrando, encargando a los hijos con abuelitos y tíos, antes de que el círculo sin salida, sin futuro, sea el destino de comunidades enteras.

Las remesas se han ido diluyendo y hemos comprobando que no constituyen una riqueza en sí mismas. El futuro nos alcanzó más rápido de lo que creíamos. No escuchamos a los que sumaron, restaron y advirtieron.

Aparte de las remesas, que un porcentaje de los trabajadores migrantes realiza por pura lealtad, compromiso y hasta culpa, hay un cúmulo de efectos positivos y negativos que trae consigo el proceso migratorio. Actualmente, los migrantes mexicanos representan a la comunidad de más baja escolaridad y, por tanto, de menor movilidad social entre los inmigrantes en Estados Unidos. Algo hemos hecho mal estos últimos veinte años en México, como para poner a nuestros jóvenes a la cola del desempeño escolar en Estados Unidos.

Por otro lado, la comunidad mexicana en Estados Unidos tiene las más altas tasas de enfermedades como la diabetes y la obesidad.

Nada extraño cuando en el país ostentamos el mismo record a nivel mundial.

¿Qué decir de lo que se conoce como la fuga de cerebros? Los que perdemos con esta migración somos los países de origen de esos *fugados*, porque constituyen una pérdida de personal altamente calificado que puede impactar de manera muy significativa a su propia sociedad. ¿Qué es más grave, la fuga o el desperdicio de cerebros de los tantos que no migran pero que o no tienen empleo o no se desempeñan en labores para las que se han formado?

Dos variables más a este recuento que hacen que la radiografía de la migración tome forma y sentido, como el espejo que revela nuestras principales incapacidades como nación: pobreza y desigualdad. Si a estas variables las cruzamos con el famoso bono demográfico, que es la ventana de oportunidad para aprovechar las ventajas de una estructura por edad que puede ser nuestra palanca de progreso y futuro exitoso, o, de no hacerlo, será nuestra condena como colectivo social. Ante esto, y dado que el perfil migratorio es predominantemente de jóvenes, tenemos mucho trabajo por hacer para que haya más alternativas que “migrar o morir”, como se escucha en tantos lugares de la geografía nacional, donde se repite entre susurros que, inevitablemente, *la vida debe estar en otra parte*. Hay grandes tareas pendientes para lograr que estos jóvenes, las promesas y los hijos más queridos de cada comunidad, de cada familia, de cada madre y padre, tengan en la migración una opción, pero que también tengan el derecho a no migrar sin ser vistos como cobardes, *sacatonas*, conformistas.

No se trata de esbozar un discurso trasnochado contra la migración, ya que es imposible revertir un proceso que es común en nuestro mundo globalizado, en que la movilidad es un componente de nuestra identidad planetaria. Se trata de que la migración no sea una condena; sí una posibilidad, pero no la última salida. Un elemento para evaluar el desarrollo humano, de acuerdo con el PNUD, es la decisión voluntaria del destino propio, es decir, que la migración es un atributo de ciudadanía. Esa debe ser una forma diferente de pensar a la migración y no como el resultado de una vida sin opciones, sin derechos, “sin papeles”.

El síndrome de Ulises y la espera de Penélope

Si bien la migración tiene consecuencias que, en un balance estadístico agregado, se inclinan más por los resultados positivos que este proceso trae a largo plazo, tanto para la sociedad de destino como para la del origen de los migrantes, este balance se centra excesivamente en el plano económico y no se considera que la ausencia es una deuda que no se paga nunca.

De ahí que el impacto emocional de un éxodo colectivo es una parte subvalorada en el amplio mosaico que representa el proceso migratorio. El estrés que acompaña todas las etapas que definen el tránsito, desde la propia decisión de migrar, la incertidumbre, la ansiedad hacia el final de la odisea, la instalación en una nueva sociedad y el transcurrir de lo que constituye la lejanía, que construye y reconstruye en la memoria recuerdos de lo que tal vez nunca fue, son costos asociados que tienen consecuencias directas sobre la salud física y mental de quienes migran, esperan migrar o esperan a quienes han migrado. Esto afecta con mayor crudeza a mujeres y niños, más vulnerables y dependientes.

El peso de la ausencia en el tejido social es un dato definitivo para repensar qué modelos de familia expresa la realidad contemporánea de nuestro país. ¿Cómo resignificamos positivamente la diversidad de la familia mexicana actual y le dotamos de fuerza, respeto y reconocimiento, cuando hay un reacomodo de roles y jerarquías que de esa manera buscan compensar la distancia de afectos esenciales?

Otro plano dentro de este amplio balance de costos y beneficios que implica la migración es el cívico-político. Migrar implica cruzar y transitar entre dos sistemas políticos en los cuales es preciso adaptarse a prácticas, códigos, normas y leyes. Los migrantes valoran, comparan, contrastan, aprenden. Sin embargo, esto nos lleva a cuestionar una idea muy generalizada en la sociedad mexicana, que supone que los migrantes modifican rasgos de su cultura política. Es frecuente escuchar que *allá luego, luego se comportan bien, se ponen el cinturón de seguridad, no tiran basura en la calle, tratan mejor a la mujer, manejan menos veces borrachos*. ¿Arte de magia o la ética protestante se les mete a los migrantes en las venas sólo por cruzar la frontera?

En realidad, los sujetos se adaptan, se ajustan a la norma local para sobrevivir, por eso, cuando vuelven a sus localidades de origen, si las normas cívicas y las leyes no ponen límites a quienes las transgreden, no puede creerse que la migración sirve para aprender nuevas actitudes cívicas, porque esta experiencia solo enseña que en un escenario político hay que respetar las leyes, mientras que en otro se puede corromper, utilizar los contactos, darle vuelta a la norma y salir impune. Cuando en un lado hay un costo ante una denuncia por violencia intrafamiliar, mientras que en otro sigue habiendo discrecionalidad en la aplicación irrestricta de la ley como salvaguarda de los más vulnerables, migrar no enseña nada.

Por eso no se puede centrar el análisis de todo este proceso en la experiencia de los sujetos de manera individual o exclusiva de sus localidades, sino en comprender que sólo se puede lograr un impacto positivo de la migración en el terreno de lo cívico-político si se concreta la existencia de un Estado de derecho en México. Que los migrantes sepan que al volver las cosas han cambiado y que puedan confiar en que se cumple la ley y, sobre todo, se imparte justicia con rectitud.

Sin visa no hay paraíso

El proceso migratorio es un mosaico de experiencias, aprendizajes y memorias. Se trata de un proceso ágil, cambiante, de ida, vuelta, retorno y trastorno.

Hasta aquí he hablado de una parte, la más cercana y sensible para la mayoría, la de la experiencia de los mexicanos que emigran y el impacto en sus familias en México. Pero ante un proceso con tantas aristas y vericuetos, para entender la migración en el México contemporáneo es necesario considerar el lado más invisible y, por lo tanto, el de una vulnerabilidad que se multiplica en riesgo, crueldad e ignorancia.

Me refiero a la inmigración con destino en México o en tránsito por el país. Esta otra parte del mosaico migratorio reproduce casi de manera idéntica la experiencia migratoria de nuestros connacionales en el exterior, que revela cómo la condición económica de los sujetos define su experiencia migratoria. Mientras para algunos es un momento supremo

de potencial gozoso, lúdico, de crecimiento y aprendizaje, para otros es o una decisión desesperada para sobrevivir, buscar la vida, desear lo que simplemente no se alcanza en el propio país de origen.

Lo inhumano y aterrador de la experiencia de ser extranjero no documentado en México ha sido clasificada, analizada, filmada, fotografiada y evidenciada ante el mundo entero. Sin embargo, creo que esta experiencia terrorífica es, paradójicamente, la parte de todo este proceso que nos da las mejores oportunidades para demostrar nuestro compromiso irrestricto por que las cosas cambien para mejorar, buscar los medios y mecanismos para hacerle la vida menos difícil a la gente y el futuro más promisorio. La vida tiene ya sus propios duelos como para que la gente más pobre y desvalida tenga que sufrir el nivel de impunidad extrema que su condición magnifica.

Por irónico que parezca, es en este extremo del proceso migratorio, donde hay elementos insoslayables en los que podemos recargarnos para tomar vuelo y arrancar de nuevo: hace dos años en México se promulgó la ley contra la trata de personas, la cual tiene relación directa con el tránsito migratorio no documentado en nuestro país. Se dio un paso fundamental, pero lo que sigue es darle contenido y ejecución justa (¿por qué la palabra justicia es tan difícil de incluir en este texto?). Por otro lado, el gobierno mexicano firmó hace años la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, ¿por qué no lo hemos hecho nuestro de manera total y sin pretextos y lo llevamos hasta sus últimas consecuencias?

Este año, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Quinta Visitaduría, informó del grave caso de extorsión, abuso y secuestro de migrantes internacionales en tránsito por México, ¿por qué desestimar su contenido y sin vacilación buscar darle respuesta a cada una de las experiencias que expresan dolor extremo y que tendrían que ser, una o diez mil, suficientes para convocar a una respuesta contundente por parte del Estado y la sociedad mexicana a solidarizarse con cada deudo?

¿Y qué decir del informe del relator especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes, el Dr. Jorge Bustamante, quien habla de apatía frente a la corrupción o encubrimiento de lo que se hace o se

deja de hacer en materia de protección a la integridad de los extranjeros pobres no documentados en nuestro país? No lo dice un extraño que no entiende cómo somos los mexicanos, sino un prestigiado mexicano que sabe de lo que habla y conoce a quienes les habla, ¿por qué no tomar cada detalle de lo que él observa y hacer de las recomendaciones exigencias de todos?

Recientemente dio la vuelta al mundo el anuncio de que en México se aprobarán las modificaciones a la Ley General de Población para despenalizar a los migrantes no documentados en nuestro país. Se trató de un cambio muy importante porque la “sutileza” de cambiar la pena corporal (cárcel) por pena administrativa (multa) como castigo a la internación de un extranjero en nuestro territorio sin la acreditación correspondiente (la visa), hace una sustancial diferencia en todo el discurso que México exige ante el mundo para sus propios connacionales en términos de política migratoria.

Lo positivo de todos y cada uno de los puntos que destaco ahora es que contienen información valiosísima para orientar nuestras acciones. México tiene ante sí la oportunidad y el reto de volverse un ejemplo de lo que debería ser la migración internacional, de ida, de vuelta, de tránsito y destino.

Por eso, si, lejos de desestimar todo esfuerzo y denuncia, se responde con todo el peso de la ley, tendremos una legitimidad indiscutible en este tema. Lo mismo que sumar esfuerzos a partir de reconocer y apoyar el trabajo de individuos y organizaciones a favor de los otros, como tantas ONG dedicadas a apoyar a los migrantes, lo mismo que la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia del Episcopado Mexicano y de los albergues y casas de migrantes; incluyo, por supuesto, el trabajo que desde el ámbito académico hemos aportado.

Pero nada es suficiente, y la sociedad mexicana debería enterarse de todo este trabajo. Para eso deberían servir los medios de comunicación, aun más cuando en este país los monopolios mediáticos dictan la norma de lo que merece ser comunicado. ¿Por qué no exigirles visibilizar esta situación, más allá de los espacios limitados que nos permiten tener?

Ante este escenario, no podemos tomar una actitud conformista; quiero proponerles que nos volvamos radicales; que nos permitamos ini-

ciar esta Semana Nacional de la Migración con un espíritu renovado, instalándonos en la vanguardia del debate teórico-filosófico y político del mundo, que hoy discute cómo enfrentar el sello de nuestra globalidad que es la migración.

Cada quien, desde su área, su especialidad, tiene mucho que aportar, pero consideren lo siguiente: no es tiempo para andarse con tibiezas, este proceso nos alcanzó, es parte de nuestra cotidianidad y tenemos que buscar los mecanismos más progresistas, y hasta futuristas, para apoyar las pequeñas historias, los éxitos y fracasos, los dramas personales, lo mismo que las glorias colectivas.

En temas como la educación, por ejemplo, la tolerancia es un asunto social de la mayor importancia. Un país que ha sido por años un lugar de donde la gente se va, que emigra, actualmente transita hacia una nueva demografía y en la siguiente generación enfrentará la diversidad, la multiculturalidad que dará una mayor presencia extranjera en nuestra sociedad, que hasta ahora sigue siendo minoritaria, pero que llegará para conformar distintas comunidades con necesidades propias, herencias que salvaguardar y mecanismos específicos para lograr su inserción social, económica y política en nuestra propia sociedad. Para esto, que llegará más pronto de lo que imaginamos, tenemos que prepararnos ya para formar ciudadanos en prácticas y visiones amplias, no discriminatorias y concientes de que la inmigración dota de riqueza a una sociedad. No tenemos tiempo que perder.

Llegó, además, el momento de reparar los daños a quienes han sufrido de diferentes maneras y dimensiones. Cada historia es la que importa y esa debe ponerse como prioridad de todos, porque representa al conjunto. Ante todo esto y para dar respuesta acogedora, digna y justa, la responsabilidad es del Estado. Sus acciones nos permiten evaluar las promesas cumplidas, lo mismo que las omisiones cómplices.

Las políticas que se concreten a partir de ahora deben considerar esta condición multifacética de la migración y abrir su alcance de la manera más amplia posible. Desde encontrar las palabras para reconfortar al padre que deportaron y cuyos hijos permanecen en otro país, hasta instrumentar una vigorosa campaña jurídica para reunificar tantas familias quebradas. A esos que hoy tanto sufren no podemos dejarlos solos.

Es tiempo de apostar por una generosidad extrema, apertura, regulación humanitaria. Se necesita aprobar leyes de hospitalidad mediante las que el Estado asuma responsabilidades y brinde protección irrestricta a los derechos humanos, que incluyen, por cierto, los derechos sociales, económicos y políticos a los que los extranjeros deben tener acceso, un compromiso de México desde hace más de diez años, que hasta ahora es letra muerta.

Si en el debate contemporáneo de vanguardia se discute el derecho del voto de los extranjeros, ¿por qué no damos un primer paso? Hay casos de convenios bilaterales por reciprocidad que pueden tomarse como ejemplo, lo que nos daría una fortaleza para demandar para los mexicanos no documentados en el extranjero el derecho de expresión política electoral, aun sin amnistía.

Para extremar las propuestas radicales, pero absolutamente posibles, ¿y si México se volviera el primer País Santuario del planeta? Esto no es una intención de buena voluntad sino una noción jurídica que los abogados conocen bien y los no juristas debemos hacer propia. Si realmente queremos ser respetados y reconocidos en el mundo, dado que somos uno de los países de mayor movilidad humana del planeta, debemos avanzar hacia una postura ejemplar en el tema migratorio.

Es tiempo, entonces, de repartir tareas, indicar responsables, cuestionar privilegios y atacar cotos de poder. Ese escenario sería la mejor imagen del país que podemos darle a los migrantes mexicanos y ofrecerles a los extranjeros en México. Pasaportes con sello de orgullo y dignidad. La tarea es nuestra, acá en México, ya que en el otro lado del espejo los migrantes, ausentes, presentes, propios y ajenos, esperan los resultados.

Colaboradores

Francisco Alba es Maestro en Demografía por El Colegio de México. Es Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México y miembro del Comité de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Entre sus principales temas de investigación destacan las migraciones internacionales, las políticas migratorias de México y las relaciones México-Estados Unidos. Por sus numerosas publicaciones y su destacada labor de investigación ha sido merecedor del Premio Nacional de Economía Banamex en 1971 y del Premio Nacional de Demografía en 1991 (falba@colmex.mx).

Xóchitl Castañeda es antropóloga médica por la Universidad de Amsterdam. Dirige la Iniciativa de Salud de las Américas de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de California en Berkeley. También es subdirectora del Centro de Investigación sobre Migración y Salud (MAHRC, por sus siglas en inglés). Entre sus principales temas de investigación están las relaciones entre género y salud reproductiva, así como el estudio de la salud y migración desde una perspectiva multidisciplinaria. Su liderazgo ha permitido crear programas binacionales para mejorar la salud y la calidad de vida de los migrantes en Estados Unidos (xochitl.castaneda@berkeley.edu).

Manuel Ángel Castillo es Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Es profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de esa institución, donde es Coordinador de Publicaciones y dirige la revista *Estudios Demográficos y Urbanos*. Es catedrático de postgrado en la facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus principales temas de investigación están las tendencias de las migraciones internacionales en Centroamérica, las políticas migratorias, los impactos regionales de las migraciones internacionales en la frontera sur de México y la inmigración en México (castillo@colmex.mx).

Pietra Check es Maestra en Salud Familiar y de Poblaciones por la Universidad de Columbia. Trabaja en la Oficina de Comunicación en Salud del Instituto Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés), donde coordina proyectos para reducir las disparidades en la salud y seguridad ocupacional, sobre todo con los trabajadores Latinos en Estados Unidos. También colabora con la Red Consular de México en Estados Unidos y con el Consulado General de México en El Paso, Texas (pcheck@cdc.gov).

Leticia Calderón Chelius es Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es profesora investigadora en el Instituto de

Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Entre sus principales temas de investigación están la cultura política y socialización política en marcos de movilidad migratoria, la participación política y la construcción de la ciudadanía transnacional, los ejercicios electorales transnacionales y la gestión de la diversidad en proceso de globalización (lcalderon@institutomora.edu.mx).

Jorge Durand es Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse-Le Mirail. Es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara y del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Junto con Douglas S. Massey, encabeza el Mexican Migration Project y el Latin American Migration Project, auspiciado por la Universidad de Princeton y la UdeG. Ha sido profesor e investigador visitante en el CNRS y en las universidades de Chicago, Pensilvania, California, UCLA, Varsovia y Princeton. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, la National Academy of Sciences de Estados Unidos y la American Philosophical Society. Durante los últimos quince años ha estudiado el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos (jdurand@megared.net.mx).

Donald E. Eggerth es Doctor en Psicología por la Universidad de Minnesota y trabaja como Coordinador del Equipo de Investigación en la División de Información y Educación del Instituto Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés). El enfoque principal de su trabajo con la comunidad Latina es identificar los factores psicológicos que contribuyen a las disparidades en la salud laboral y cómo superarlas. Es miembro de la facultad de psicología de la Universidad Estatal de Colorado y del Consorcio de Investigación de la Psicología Multicultural de la Universidad Estatal de Michigan (deggerth@cdc.gov).

Emily Felt es Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de California en Berkeley. Desde hace tres años trabaja como analista de políticas en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de California en Berkeley. Sus principales líneas de investigación son las políticas públicas de salud, los determinantes sociales de salud y la evaluación del impacto de las políticas públicas en la salud (emilyfelt@berkeley.edu).

Michael A. Flynn es Maestro en Antropología por la Universidad de Notre Dame. Es Consejero de Salud Pública en el Instituto Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés). Coordina varios proyectos que se enfocan a identificar las barreras individuales, culturales y estructurales para el cuidado de la salud laboral que enfrentan los trabajadores inmigrantes en los Estados Unidos, y participa en el diseño de programas para superar estas barreras (dse4@cdc.gov).

Carlos García de Alba Zepeda es Doctor en Sociología por la Universidad de Roma. Actualmente es Embajador de México en la República de Irlanda. Sus principales temas de estudio son la economía internacional, las migraciones internacionales, las condiciones de vida de los mexicanos en el exterior y los programas sociales transfronterizos (cdealba@sre.gob.mx).

Silvia Elena Giorguli Saucedo es Doctora en Sociología por la Universidad Brown. Es Directora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, donde es profesora investigadora. Entre sus líneas de investigación destacan los temas de integración de los migrantes a las sociedades de destino en los ámbitos educativo y laboral y las consecuencias de la migración internacional en las comunidades de origen (sgiorguli@colmex.mx).

Luis Herrera-Lasso es Maestro en Política Internacional por la Universidad de Londres. Es Director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN) del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y Director General del Grupo COPPAN. Entre sus principales líneas de investigación destacan la migración, la seguridad nacional e internacional (gcoppa@prodigy.net.mx).

Paula Leite es Maestra en Demografía por El Colegio de México. Es Directora de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional en el Consejo Nacional de Población. Es miembro del Consejo Consultivo del Migration and Health Research Center de la Universidad de California Berkeley en Davis. Ha desarrollado investigaciones y colaborado en distintas publicaciones centradas fundamentalmente en el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos y políticas migratorias (paula.leite@conapo.gob.mx).

Graciela Orozco es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Directora de Relaciones Bilaterales de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SEP. Es miembro fundador y participa en el Consejo Directivo de la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana. Desde mediados de los años setenta ha impulsado y dirigido diversos programas de colaboración con las comunidades mexicanas e hispanas en Estados Unidos (mgorozco@sep.gob.mx).

Marc Schenker es Maestro en Salud Pública por la Universidad de Harvard. Es profesor de Ciencias y Medicina en la Universidad de California en Davis y dirige el Centro de Salud y Medio Ambiente, el Centro Occidental de Salud y Seguridad Agrícola y el Centro de Investigación en Migración y Salud. Sus áreas de especialidad son la salud laboral, la salud ambiental, el cáncer, las enfermedades respiratorias y las relaciones entre salud y migración (mbschenker@ucdavis.edu).

María de la Paz Soriano Hernández es Licenciada en Etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Actualmente colabora en la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe de la SEP en el diseño de material didáctico con enfoque intercultural para los docentes mexicanos que atienden a alumnos migrantes con experiencias educativas en Estados Unidos. Ha trabajado en el desarrollo de competencias docentes para el tratamiento pedagógico de la diversidad con enfoque intercultural bilingüe y en el diseño de una propuesta pedagógica dirigida a migrantes indígenas mexicanos que radican en Estados Unidos, entre otros proyectos (mapaz_soriano@yahoo.com.mx).

Colofón