



**Universidad Autónoma Metropolitana**

**Unidad Iztapalapa**

---

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Maestría en Estudios Sociales

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO  
MEXICANOS COMEXI Y CIDE EN LA FORMACIÓN DE LA  
AGENDA MIGRATORIA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS  
(2001-2014)**

**Idónea Comunicación de Resultados para obtener el grado de**

Maestro en Estudios Sociales

Línea de concentración en Procesos Políticos

Presenta:

**Héctor Eduardo Soto Guerrero**

2143802520

Directora:

Dra. Laura del Alizal Arriaga

Miembros del Jurado

Dr. Carlos Antonio Heredia Zubieta

Dr. Ricardo Medina Audelo

Ciudad de México 🌐 julio de 2016



**Universidad Autónoma Metropolitana**  
**Unidad Iztapalapa**

---

División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Maestría en Estudios Sociales

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS CENTROS DE PENSAMIENTO  
MEXICANOS COMEXI Y CIDE EN LA FORMACIÓN DE LA  
AGENDA MIGRATORIA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS  
(2001-2014)**

**Idónea Comunicación de Resultados para obtener el grado de  
Maestro en Estudios Sociales  
Línea de concentración en Procesos Políticos**

Presenta:

**Héctor Eduardo Soto Guerrero**

2143802520

Directora:

Dra. Laura del Alizal Arriaga

Miembros del Jurado

Dr. Carlos Antonio Heredia Zubieta

Dr. Ricardo Medina Audelo

Ciudad de México ● julio de 2016



# DEDICATORIA

María de Jesús, madre

Andrea, esposa

Ethan, hijo



## AGRADECIMIENTOS

Al CONACyT, por su apoyo financiero para llevar a cabo mis estudios de Maestría en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos.

A la UAM, en particular a la Comisión de la Línea de Procesos Políticos del Posgrado en Estudios Sociales que evaluó mi protocolo y dio su voto de confianza para permitirme desarrollar este proyecto académico en tan prestigiado programa.

A mi asesora, la Dra. Laura del Alizal, por su invaluable guía en la dirección académica de la presente investigación, por compartir generosamente su erudición y tiempo para enriquecer este proyecto, también por su apoyo moral y la confianza brindada.

A Carlos Heredia, profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por mostrar interés desde el inicio del proyecto, por sus fructíferos comentarios y sugerencias, además por aceptar formar parte del jurado de mi examen de grado con lo cual fortalece el intercambio académico y enriquece la discusión con su destacada experiencia en el tema.

A Ricardo Medina por sus observaciones, apoyo, comentarios constructivos en cuestiones de metodología y por su amable lectura que sugirió ampliar la mirada.

Al embajador Andrés Rozental, fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), por sus finas atenciones, por los aportes, conocimientos y experiencias brindadas durante la entrevista personal que resultaron invaluable para enriquecer la investigación.

A Claudia Calvin, directora de COMEXI, por su generoso tiempo previo a la grabación de la entrevista, por los conocimientos vertidos en la misma y su contribución respecto al estudio de caso en cuestión.

A Jorge Hernández cuya labor como enlace fue precisa para facilitar la entrevista con Claudia Calvin.

A las personas del CIDE que se han interesado en mi investigación, en especial a Nuty Cárdenas por proveer información importante sobre el CIDE-MIG.

A mi familia y amigos por su amor, apoyo puro e incondicional que es un estímulo para alcanzar mis metas y por compartir una maravillosa vida juntos.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Centros de pensamiento y gobernanza</b> .....	13
1.1 Centros de pensamiento.....	14
1.1.1 Estudios destacados	
1.1.2 Definición.....	16
1.2 Gobernanza.....	19
1.3 Centros de pensamiento y formación de la agenda migratoria.....	23
<b>II. Perspectivas sobre el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos</b>	33
2.1 Estudios binacionales sobre la migración México-Estados Unidos	
2.2 Rasgos actuales de la migración México-Estados Unidos .....	51
2.3 Expulsión de migrantes y políticas públicas.....	61
<b>III. COMEXI y CIDE, centros de pensamiento en México</b> .....	67
3.1 El caso del COMEXI.....	68
3.2 El caso del CIDE.....	78
3.3 Análisis de las propuestas realizadas por miembros de think tanks.....	84
3.4 Análisis del documento México frente al fenómeno migratorio.....	92
<b>Conclusiones</b> .....	97
<b>Bibliografía</b> .....	105
<b>Anexos</b> .....	117
A. Cuadros de propuestas elaboradas por miembros de centros de pensamiento	
B. Entrevistas.....	126



## Introducción

La participación del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), centros de pensamiento mexicanos, en la formación de la agenda migratoria México-Estados Unidos es el tema de esta investigación que se presenta para obtener el grado de Maestro en Estudios Sociales en la línea de conocimiento de Procesos Políticos, que otorga la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM-I). El propósito es explicar cómo la necesidad de aportar respuestas a un problema complejo --la migración México-Estados Unidos--, ha permitido la interacción entre especialistas de organizaciones profesionales e instituciones académicas con actores gubernamentales para discutir y proponer soluciones viables a patrones cambiantes de los flujos migratorios en dirección a Estados Unidos (EE.UU.).

En otros términos, en este trabajo interesa aportar información que permita observar, en el marco del proceso de gobernanza, la actividad desarrollada por dos centros de pensamiento, o *think tanks* como se denominan en inglés, y su incidencia en la política migratoria mexicana. La importancia de la contribución de actores no gubernamentales, en este caso intelectuales, debe conocerse para que las ideas sean analizadas y sujetas a verificación empírica en el afán de ofrecer respuestas a un fenómeno cuya atención no se ha traducido en resultados positivos, y, por el contrario, medidas necesarias se han postergado en detrimento de la sociedad, especialmente de los migrantes, las comunidades de origen y de destino.<sup>1</sup>

El objetivo perseguido de los miembros que conforman los centros de pensamiento es incidir en las políticas públicas. En este estudio se observa que se busca tener incidencia en políticas migratorias mediante, lo que a mi juicio puede considerarse un “poder suave”, es decir, por medio de recursos cognoscitivos, generación de documentos, análisis de datos, procesamiento de información y experiencia para

---

<sup>1</sup> Rodolfo Casillas “Hacia una nueva política migratoria de México” en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México Urgencia de una mirada nueva*, siglo XXI, México, 2011, p. 123

proponer soluciones a los actores gubernamentales, de modo que sus ideas sean discutidas tanto por autoridades mexicanas como estadounidenses.

El objetivo de esta investigación es explicar la interacción de los centros de pensamiento mexicanos con actores gubernamentales en torno a la formación de la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos entre los años 2001 y 2014. La pregunta guía es: ¿Cómo interactúan los *think tanks* mexicanos con los actores gubernamentales para formar la agenda migratoria entre México y Estados Unidos a partir de 2001?

El tema desarrollado ha sido poco explorado en México, de allí mi intención de observar la actividad producida por dos *think tanks*, identificados por especialistas como los más influyentes, en torno al análisis de una cuestión específica. El objetivo es explicar la interacción con actores gubernamentales en el proceso de dirección del gobierno en el intento por incluir a la sociedad en la adopción de políticas migratorias, estudio que se realiza con base en los supuestos teóricos de la gobernanza y desde la perspectiva de la Ciencia Política.

Desde esta perspectiva es posible identificar dos aspectos relevantes para nuestro análisis: primero, que las decisiones unilaterales son insuficientes para brindar soluciones a la problemática que se deriva de la ausencia de una gestión de los flujos migratorios; y, segundo, que la toma de decisiones en los sistemas políticos democráticos contemporáneos requiere de la intervención de actores sociales desde el momento de formación de la agenda.

En este contexto cobra importancia la participación de los centros de pensamiento (CP), a fin de generar responsabilidades compartidas y ofrecer soluciones que permitan regular y ordenar la movilidad humana, un asunto sobre el cual existen marcadas divergencias de percepción política e intereses de los Estados involucrados: mientras que en México es considerado como un asunto de política exterior, en Estados Unidos es tratado como un asunto de política interna. En este trabajo se adopta como punto de partida que el fenómeno migratorio debe entenderse en el marco de la globalización, de la creciente interdependencia económica, cultural, social y política a nivel mundial y

regional, por lo cual concierne a los gobiernos y sociedades de ambos lados de la frontera.<sup>2</sup>

La temporalidad de la investigación toma como referente el inicio de las administraciones Fox y Bush, principalmente a partir del acercamiento entre expertos y autoridades para generar un acuerdo migratorio integral, y el cambio de paradigma en la administración de las fronteras luego de los atentados terroristas de 2001. El estudio se extiende hasta el 2014, año en que termina mi análisis de los documentos producidos por los dos centros de pensamiento.

Los casos de COMEXI y CIDE fueron elegidos para su estudio debido al importante rol que tienen en la recopilación, procesamiento de información y elaboración de propuestas sobre asuntos migratorios entre México y Estados Unidos, al incorporar conocimiento especializado, experiencia e insumos para la implementación de políticas migratorias así como su permanente interacción con autoridades de ambos países para posicionar temas en la agenda bilateral.

El *corpus* de la investigación consta de tres capítulos: en el primero se justifica el empleo del enfoque de la gobernanza para explicar la función que cumplen los centros de pensamiento en los sistemas políticos contemporáneos. En esta parte se presenta la definición adoptada de centros de pensamiento o *think tanks* y el estado del arte de los estudios teóricos y empíricos al respecto.

En el segundo capítulo se describen los antecedentes de los estudios binacionales sobre migración y su importancia en la institucionalización de la interacción entre expertos, académicos y ex funcionarios que conforman los centros de pensamiento con actores gubernamentales para generar gobernanza en materia migratoria. En este mismo capítulo se describen los rasgos actuales del proceso migratorio entre México y EE.UU, su transformación en las últimas décadas a partir de una mayor interdependencia que derivó en el aumento en la demanda de trabajo en el contexto de un mercado global, el incremento en la movilidad de familias, así como del nivel educativo de los migrantes

---

<sup>2</sup> Carlos Heredia, "Los mexicanos en Estados Unidos como actores políticos transnacionales" en *Revista Mexicana de Política exterior*, núm. 98, México, May-Ago., pp. 168-169.

mexicanos y la diversificación de su inserción en el mercado laboral estadounidense. Adicionalmente se atribuye que la ausencia de políticas para mitigar los flujos migratorios y la precariedad de los empleos en nuestro país son determinantes para incentivar la movilidad humana.

En el tercer capítulo se analizan los documentos elaborados por los centros de pensamiento seleccionados como estudios de caso, COMEXI y CIDE, sobre el tema migratorio para encontrar su influencia en la definición de las posturas y políticas del gobierno de México. También se revisan las actividades organizadas por algunos de sus miembros, integrantes de redes de investigadores del fenómeno migratorio para conocer su incidencia en la generación de conocimiento sobre la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Como conclusión de la investigación realizada puede afirmarse que existen las condiciones empíricas que dan sustento a la cooperación entre actores gubernamentales y centros de pensamiento para encontrar de manera conjunta, bajo un proceso de gobernanza, las prioridades de una política migratoria nacional y las líneas directrices para elaborar la agenda bilateral con Estados Unidos en la materia.

La metodología empleada en la elaboración de este trabajo es cualitativa, descriptiva, deductiva y empírica. Se utilizaron como herramientas el estudio de casos, análisis de contenido de los documentos generados y entrevistas a profundidad para conocer cómo trabajan los centros de pensamiento, qué tipo de documentos producen y la forma cómo se da la interacción con actores gubernamentales para discutir el fenómeno migratorio mexicano hacia Estados Unidos. La estrategia metodológica adoptada permitió además identificar a los actores que han contribuido a hacer de COMEXI y CIDE los principales centros de pensamiento mexicanos según el índice internacional más reconocido en la materia.

## I. CENTROS DE PENSAMIENTO Y GOBERNANZA

“La voluntad de la gente tiene que ser la base de la autoridad gubernamental. Este es el fundamento de la democracia. Este es el fundamento del buen gobierno, el cual le dará a cada ciudadano... Un papel real y duradero; política, económica y socialmente, en el futuro de sus sociedades.”

Kofi Annan

Durante las últimas décadas del siglo XX comenzó a hablarse de la necesidad de definir mecanismos y procedimientos para conducir los asuntos de gobierno de los Estados democráticos. La noción de gobernanza surge entonces, según algunos autores a los que se hará referencia más adelante, ligada a los cambios necesarios para enfrentar la crisis del Estado de bienestar. Con este punto de partida, en este trabajo se entiende por gobernanza una forma actual de dirigir a la sociedad, que requiere de la corresponsabilidad de actores públicos y privados para atenuar y solucionar los problemas complejos que aquejan a la sociedad contemporánea.

En este contexto puede ubicarse la importancia de los centros de pensamiento (o *think tanks*) que actúan como grupos de expertos, investigadores de la realidad política y social, cuyas ideas sirven de base para la discusión de los temas susceptibles de ser incluidos en las políticas públicas, para lo cual mantienen un vínculo con actores políticos, dentro y fuera del gobierno, así como con grupos de la sociedad civil, como organizaciones o asociaciones académicas y profesionales. Forman parte de los responsables de proporcionar el punto de vista de los actores privados frente a los asuntos del gobierno.

Una vez aclarada la relación que se establece entre los centros de pensamiento y el proceso de gobernanza paso a la revisión de las referencias teóricas y empíricas que fundamentan mi investigación.

## **1.1 Centros de pensamiento**

### **1.1.1 Estudios destacados**

Dentro de la literatura acerca de los *think tanks* destaca, a nivel internacional, el trabajo que realiza James McGann, quien dirige el Programa de *Think Tanks* y Sociedades Civiles (TTCSP por sus siglas en inglés), del Instituto Lauder de la Universidad de Pensilvania, donde elabora investigaciones sobre el papel que los centros de pensamiento juegan en los gobiernos y en las sociedades civiles de todo el mundo.

Su labor académica consiste en producir investigaciones a nivel global sobre *think tanks* o centros de pensamiento vistos como catalizadores de ideas y acciones, por lo que su trabajo se concentra en el análisis sobre organizaciones de investigación de políticas públicas.

Desde el año 2007 publica anualmente una clasificación de *think tanks* a nivel mundial, que cuenta con una base de datos de 6 618 organizaciones, con la finalidad de dar a conocer los más importantes en cada continente con datos desagregados por país, entre aquellos que producen información orientada a políticas públicas y que poseen la habilidad de enlazar a los actores políticos y funcionarios con académicos, así como desarrollar una red efectiva de trabajo con base en la investigación y propuestas innovadoras o alternativas que sean consideradas en el proceso de toma de decisiones para el bienestar público.

La clasificación del Programa de *think tanks* que elabora McGann es la más completa que existe en la materia. Desarrolló un método para medir la incidencia de los *think tanks* que separa los resultados del impacto, donde considera que el número de

publicaciones, conferencias, etc. no son la única manera de medir la incidencia, sino que también es importante medir por medio de indicadores de recursos para conocer la proximidad de académicos a los tomadores de decisiones y élites políticas.<sup>3</sup>

De acuerdo con este autor, las recomendaciones consideradas por hacedores de políticas, funcionarios o actores políticos que provienen de los *think tanks* también son un indicador cualitativo del impacto que generan en los actores gubernamentales sobre un tema en específico, que generalmente puede percibirse positivamente en cambios de conductas o actividades de personas que componen una organización con la que se trabaja estrechamente, incluso si la recomendación política no se convierte en una política específica.

Considero que su trabajo es una referencia para conocer el impacto que tienen los centros de pensamiento. Ha logrado el reconocimiento de la academia, los gobiernos y organismos internacionales por su aportación para medir el rol de los *think tanks* en la política interior y exterior de los Estados Unidos.

El estudio de los centros de pensamiento en México ha sido poco explorado, aun cuando su importancia es innegable para comprender los procesos políticos actuales en la forma de gobernar que, como se mencionó más atrás, en la literatura especializada se denomina como gobernanza.

No sorprende que el trabajo pionero de Alejandra Salas-Porras y Sergio Padilla sobre los centros de pensamiento en México parta de la propuesta de McGann. Sus aportes sobre centros de pensamiento mexicanos son únicos en la materia y reflejan un amplio esfuerzo por explicar su origen, función, características y la interacción que logran entre ideas, instituciones e intereses, los cuales se insertan en modelos de políticas públicas creados por redes reducidas de expertos y ex funcionarios públicos de alto nivel.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> James McGann, *Global Go To Think Tank Index Report*, Universidad de Pensilvania, Pensilvania, 2014, p. 52. consultado en [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks), con acceso 10 de octubre de 2015.

<sup>4</sup> Alejandra Salas y Sergio Padilla “Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento en América del Norte” en Alejandra Salas y Matilde Luna (coords.), *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, UNAM, México, 2014, p. 113.

La muestra que analizaron comprende 42 centros de pensamiento mexicanos, entre ellos algunos centros académicos en los cuales se consideró estudiar las conexiones que generan algunos investigadores destacados con otros CP. Asimismo, en la investigación se reportó que todos los centros de pensamiento revisados fueron creados por ex funcionarios públicos de alto nivel en aprovechamiento del capital político acumulado en sus años de servicio.

A diferencia de McGann, Salas y Padilla consideran que los despachos bajo contrato que realizan investigación sobre políticas públicas, también son centros de pensamiento debido a las tareas que realizan y su capacidad de influencia.

El trabajo mencionado refiere que los centros de pensamiento forman parte de un sistema de gobernanza multinivel, en el que interactúan actores públicos y privados a nivel nacional, regional y global a modo de redes que se integran con los dirigentes de dichos centros, que se entrecruzan con otras agrupaciones en la medida en que figuras centrales integran más de una posición en los cuerpos de gobierno de los mismos, por lo que se facilita la homogeneización de la definición y discusión de agendas.<sup>5</sup>

Salas y Padilla concluyen que los CP influyen en las políticas públicas a través de las redes que se forman de directivos e investigadores, el cabildeo, negociaciones con agencias del Ejecutivo y Legislativo, así como mediante el uso de los medios de comunicación.<sup>6</sup>

### **1.1.2 Definición**

De acuerdo con James McGann, son organizaciones de investigación, análisis e implementación de políticas públicas que generan recomendaciones en temas nacionales e internacionales, que a su vez facilitan a los actores políticos y a la sociedad en general tomar decisiones de manera informada sobre temas de políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Ibid. p. 118.

<sup>6</sup> Ibid. pp. 133-134.

De este modo, los *think tanks* juegan un papel muy importante en la formulación de políticas públicas, así como un rol ampliamente benéfico en el desarrollo del gobierno abierto dentro del enfoque de la gobernanza, ya que implica la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos; específicamente la participación de expertos en temas de diversa índole mediante la elaboración de documentos, análisis de bases de datos y propuestas sobre los temas que representan retos políticos en el acontecer nacional e internacional.<sup>7</sup>

De acuerdo con Lorena Arraiz, los *think tanks* son organizaciones de investigación sobre política pública, ““entre sus funciones principales se encuentran por un lado, la investigación para elaborar propuestas concretas, detalladas, analizadas y reales de políticas públicas y por otra parte generar ideas que susciten debates en la opinión pública.””<sup>8</sup>

Con base en lo anterior, la finalidad de los estudios que emiten dichos centros de pensamiento es influenciar a los tomadores de decisiones de las instituciones políticas en la conducción de asuntos públicos. Las políticas públicas analizadas por especialistas, son un elemento indispensable para la comprensión de la relación entre actores de la sociedad civil con las instituciones y actores políticos que conducen el debate migratorio en EE.UU.

En suma los *think tanks* ofrecen un campo fértil de análisis de la actividad gubernamental mediante textos, conferencias, publicaciones y la emisión de datos para proponer rumbos específicos que orienten a las políticas públicas.<sup>9</sup>

En este sentido la injerencia de dichos centros en la formación de agenda pública, así como en la toma de decisiones de los hacedores de políticas públicas en diversos rubros, son un antecedente importante para tomar como buenas prácticas en la formación de la agenda migratoria bilateral.

---

<sup>7</sup> Véase James McGann, “The Debate Over Foreign Funding of U.S. Think Tanks.” en *Foreign Policy Research Institute*, Octubre, 2014.

<sup>8</sup> Lorena Arraiz, “Los *think tank* en EEUU y su influencia en la opinión pública”, en <http://www.masconsulting.es/wp-content/uploads/2013/03/papeles-liderazgo-marzo-2013.pdf>

<sup>9</sup> Véase Hazel Blackmore y Olga Pellicer “México y Estados Unidos...” en *Los retos internacionales...op. cit.*, p. 56.

De acuerdo con Alejandra Salas y Sergio Padilla, la misión de los CP es ofertar servicios de información e investigación, promover agendas y políticas públicas por medio del procesamiento de información mediante instrumentos analíticos sofisticados que pretenden alterar intereses político-económicos con el fin de cambiar paradigmas.<sup>10</sup>

Desde esta perspectiva los CP compiten con otros actores para verter información que provoque el debate y diálogo necesario para posicionar en las agendas gubernamentales los asuntos que convergen con sus intereses, al mismo tiempo que proponen asuntos para ser considerados objeto de alteración mediante políticas públicas.

Lo anterior los convierte en actores estratégicos que poseen recursos valiosos para resolver problemas complejos, incluidos aquellos que trascienden las fronteras, en los cuales interactúan con diferentes órdenes de gobierno.

De tal manera que la participación de centros de pensamiento en los procesos políticos que dan lugar a la toma de decisiones, los ha convertido en un eslabón clave de la gobernanza multinivel para influir en las políticas, al coordinarse actores públicos y privados en el ámbito nacional, regional y global.<sup>11</sup>

Con base en lo anterior, he seleccionado a los dos centros de pensamiento mexicanos con mayor liderazgo e incidencia de acuerdo con el índice 2014 de McGann, que a su vez tienen la sensibilidad de encontrar el tema migratorio como un asunto importante de la agenda internacional del país, además de contar con algunos miembros reconocidos como expertos en el tema. Son los casos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Centro de Investigación y Docencia Económicas.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Alejandra Salas y Sergio Padilla "Los centros de pensamiento..." *op. cit.*, p. 100.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>12</sup> James McGann, Global Go To Think Tank Index Report, 2014, University of Pennsylvania, EUA, p. 71. consultado en [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks), con acceso 10 de Octubre de 2015.

## 1.2 Gobernanza

De acuerdo con Luis F. Aguilar en países democráticos la gobernanza se conoce como la nueva gestión pública, que es la tarea directiva de gobernar a la sociedad mediante la actividad conjunta, asociada o en red, entre actores públicos-privados-sociales nacionales e internacionales, que comparten recursos cognoscitivos-organizativos en modo de cogobierno.<sup>13</sup> Para él, la gobernanza es un proceso que incorpora mayor capacidad de decisión e influencia por parte de actores no gubernamentales en el procesamiento de los asuntos públicos, lo cual deriva en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno para mejorar la gobernabilidad, la cual se traduce en mayor transparencia, eficiencia y eficacia de la resolución de asuntos públicos.

Como resultado de las exigencias de esta nueva forma de concebir la gestión pública, ha surgido un entramado institucional en el que tiene lugar la toma de decisiones de procesos complejos. En efecto, el gobierno como único actor en la conducción de la sociedad se ha vuelto insuficiente al no disponer de todos los recursos, al mismo tiempo que las crecientes demandas de una sociedad cada vez más exigente hace evidente que la capacidad para gobernar es limitada, por lo que el Estado requiere necesariamente de la participación de actores privados y sociales para su eficiente administración. En síntesis, el enfoque de la gobernanza considera la participación de múltiples actores en la resolución de conflictos, con lo cual el Estado deja de ser el único actor que toma decisiones para dirigir a la sociedad.

La flexibilidad del concepto permite que su uso se extienda más allá de los estudios de gestión y administración pública para ser adoptado por otras disciplinas de las ciencias sociales, con aplicación a contextos específicos de diversa índole, con el objetivo de describir las interacciones entre Estado y sociedad civil en torno a las negociaciones en busca de consensos. De esta manera, la transparencia y

---

<sup>13</sup> Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, 2006, FCE, México, pp. 197.

corresponsabilidad política se convierten en ejes rectores para dar legitimidad a la toma de decisiones en regímenes democráticos.

Como subraya Alex Caldera:

Los antecedentes históricos de la transformación en las relaciones Estado-sociedad han venido a potencializar el concepto gobernanza para denotar el proceso contemporáneo de dirección y gobierno de la sociedad, y que en términos heurísticos es utilizado para el estudio de procesos políticos asociados a diferentes ámbitos de la política pública, en los que intervienen una diversidad de actores y niveles de gobierno con la intención de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción socio-política.<sup>14</sup>

En este punto de la discusión se puede presentar la definición de gobernanza que utilizo en mi estudio. Gobernanza es el proceso mediante el cual el gobierno dirige a la sociedad, con participación directa o indirecta de actores sociales, para posibilitar y asegurar la realización de las metas trazadas, toda vez que los recursos de información y conocimiento científico-tecnológico están dispersos entre diversos actores. Por ello se requiere coordinación e interacción de múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales para la formulación e implementación de la acción pública.

En México se discute el hecho de que la gobernanza, tal y como se ha venido entendiendo, se esté practicando. Mario Bassols<sup>15</sup> sostiene que el rol del Estado mexicano continúa siendo fuerte y se mantiene como el principal actor que retiene el poder a pesar del discurso de colaboración con la sociedad civil.<sup>16</sup>

Por su parte Francisco Porras<sup>17</sup> reconoce que la manera en que es llevada a la práctica la gobernanza en el país da visibilidad a otros actores en el proceso de gobernar,

---

<sup>14</sup> Alex Caldera, *De la administración pública a las políticas públicas*, Porrúa, México, 2007, p. 136.

<sup>15</sup> Profesor-Investigador UAM-I Posgrado en Estudios Sociales, línea de Procesos Políticos.

<sup>16</sup> Véase Mario Bassols y Francisco Porras en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (coords.), *Gobernanza Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos/UAM, México, 2011, p. 31.

<sup>17</sup> Profesor-Investigador del Instituto Mora.

aunque no encuentra suficiente evidencia de la existencia de redes fuertes con carácter autónomo para converger con los intereses gubernamentales en pro del bien público.<sup>18</sup>

Con base en lo anterior, Mario Bassols y Francisco Porras argumentan que la gobernanza en México se presenta más como una propuesta, ya que los actores gubernamentales se han mantenido como los principales actores de la conducción de políticas, en detrimento de la deliberación con actores no gubernamentales en la toma de decisiones que se da a través de mecanismos de participación con organizaciones autónomas.<sup>19</sup>

En esta investigación se focaliza la atención en los centros de pensamiento para indagar si sus ideas influyen o no en las decisiones de políticas públicas en el sentido que establece el enfoque de la gobernanza. Por eso se parte del planteamiento de Aguilar, quien destaca ““la mayor capacidad de decisión e influencia que... centros de pensamiento autónomos... han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos...””<sup>20</sup>

Es decir, teóricamente la gobernanza da significado a la participación de centros de pensamiento en la resolución de asuntos públicos, en diálogo con el poder gubernamental bajo mecanismos horizontales que les permiten participar en la dirección de la sociedad. Esto no significa que suplan la función del gobierno o que ésta haya perdido la facultad de conducir los asuntos públicos que atañen al conjunto de la sociedad.

Al hablar de gobernanza se concibe un proceso que define el futuro social deseado por medio de la formación de una agenda que contempla la acción social en la solución de los problemas y la distribución de responsabilidades de acuerdo con las competencias de los actores sociales.<sup>21</sup> Este proceso surge de formas cooperativas, asociativas, de

---

<sup>18</sup> Francisco Porras, “¿Sistema, Continuum, Modo o Marco General?: La anglobobermanza en México” en *Gobernanza Teoría y practicas...op. cit.*, pp. 84 y 92.

<sup>19</sup> Ibid. pp. 31, 76, 78, 84, 90 y 92.

<sup>20</sup> Ibid. p. 84.

<sup>21</sup> Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión... op. cit.*, p. 91.

interacción entre actores público-privados-sociales que intercambian recursos para lograr objetivos comunes que se constituyen en “redes de política”,<sup>22</sup> donde el poder se ha fragmentado y el rol del gobierno como centro es limitado, sin perder su capacidad directiva.<sup>23</sup>

La gobernanza no implica para los actores sociales simetrías de poder o capacidad de imposición de su agenda; el hecho de compartir recursos de información o, en el caso de los CP, de procesar el conocimiento, les otorga la facultad de interactuar con las autoridades en la materia y articular sus intereses en el proceso de deliberación de políticas con la finalidad de incidir en las mismas, sin que esto signifique que sean ellos quienes definan la agenda política. Por eso Aguilar la considera una coordinación que significa más que cooperación, “coexistencia pacífica” entre los actores que poseen los recursos para alcanzar objetivos comunes.<sup>24</sup>

Bajo este argumento se entiende que la gobernanza es un mecanismo de participación ciudadana en un modelo de gobierno abierto en el que interactúan tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, que en la presente investigación se enfoca en la relación entre centros de pensamiento y actores gubernamentales, políticos o instituciones, con el objeto de entablar negociaciones o acuerdos a partir de la interacción de los actores involucrados en la construcción de procesos políticos.

Coincido con los diferentes autores que proponen que el Estado debería construir un orden político basado en redes de interacción a largo plazo con diversos actores sociales, como un medio para mejorar tanto la calidad en la toma de decisiones como la formulación de políticas públicas, en aras de fortalecer el andamiaje institucional y los

---

<sup>22</sup> Francisco Porras, *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México, 2012 pp. 66 y 114.

De acuerdo con Rhodes son el conjunto de vínculos formales e informales entre actores gubernamentales y otros actores que comparten creencias sobre la hechura e implementación de políticas. También son un conjunto de individuos que toman parte de las decisiones sobre determinadas áreas de políticas.

<sup>23</sup> Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión... op. cit.*, p. 115.

<sup>24</sup> *Ibid.* pp. 94 y 100.

mecanismos horizontales de consulta a fin de aumentar la capacidad de gobernabilidad.<sup>25</sup>

De igual manera considero que la gobernanza sirve para hacer comprensible la participación de CP en el proceso de gobernar a la sociedad que, de acuerdo con Aguilar, se refleja en las formas asociativas de gobierno que van de un centro a un sistema, el cual depende de la capacidad del gobierno para incorporar e interactuar con actores sociales para definir las prioridades de políticas.<sup>26</sup>

En síntesis, la inclusión de centros de pensamiento en la toma de decisiones gubernamentales, refiere a una nueva dinámica en la forma de gobernar. Responde a un proceso de dirección de los asuntos públicos en el cual las relaciones entre Estado y actores independientes se ha transformado para generar un modelo que permite vínculos con actores fuera de las fronteras nacionales, con la finalidad de aprovechar sus recursos cognoscitivos e informativos.<sup>27</sup>

### **1.3 Centros de pensamiento y formación de la agenda migratoria**

En la presente investigación se considera que los *think tanks* mexicanos forman parte de los actores sociales involucrados en la formación de la agenda migratoria bilateral entre México y Estados Unidos, cuya importancia reside en permitir la integración de actores independientes al proceso de gobernar, coadyuvando por medio de sus conocimientos e ideas a la definición del rumbo que deberá darse a la búsqueda de soluciones a los problemas que derivan de una realidad compleja.

El tema de la formación de la agenda es de la mayor relevancia. Coincido con María Amparo Casar y Claudia Maldonado cuando afirman que la gestión de demandas

---

<sup>25</sup> Francisco Porras, *Gobernanza y redes...op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>26</sup> Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión... op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>27</sup> Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión...op. cit.*, pp. 74-75.

sociales en sociedades complejas dista de ser un proceso automático.<sup>28</sup> Por ello se adopta la definición de agenda propuesta por ambas autoras con respecto al “conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se intentarán, cosas en las que se pondrá empeño”, al mismo tiempo que se entiende que a partir de las agendas formuladas por actores políticos y sociales se busca concretar políticas públicas dentro de un entorno de competencia entre actores privados.<sup>29</sup>

Para el caso de la participación de CP en la búsqueda de solución a los problemas migratorios y la definición de una agenda en este terreno, es importante la noción de redes de políticas que ofrecen Salas y Padilla en el estudio referido páginas atrás. Su propuesta de investigación permite explicar el estudio de las redes de políticas compuestas por *think tanks* a ambos lados de la frontera, quien mantienen una interacción con actores gubernamentales en la formulación de la agenda migratoria, en aras de incidir en una solución al fenómeno migratorio que sea benéfica para ambos países.

Asimismo en relación a la variable internacional en la formación de agenda, Casar y Maldonado refieren que existe una justificación basada en la creciente interdependencia de sistemas políticos y económicos que han llevado a la internacionalización del debate de las políticas públicas y formación de agendas que generalmente son entendidas como asuntos políticos internos, pues se prevé que las decisiones se resuelven en última instancia por instituciones de carácter nacional. Con base en lo anterior se alude a que los contenidos y propuestas rebasan el ámbito del Estado, de tal modo que la interacción que los *think tanks* establecen con actores gubernamentales en torno a la formación de la agenda de migración, conduce a la discusión de asuntos que rebasan el quehacer nacional.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> María Amparo Casar y Claudia Maldonado “ Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política” en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, CIDE/FCE, México, 2010, pp. 214-215.

<sup>29</sup> *Ibid.* pp. 221-222.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 234.

Empíricamente la participación de redes de académicos y actores no gubernamentales en la toma de decisiones para la resolución de asuntos públicos, también llamada “gobernanza por redes”, se observa en el ámbito de la discusión del tema migratorio a nivel bilateral con el establecimiento de grupos de estudio y comisiones que datan de los años ochenta del siglo XX.

De tal modo que la construcción de procesos consultivos en los cuales se intercambia información y se realizan foros de discusión para expresar preocupaciones e inquietudes sobre la problemática migratoria desde la perspectiva de diversos actores, incluidos académicos, lleva al menos 25 años. A dicho proceso se le conoció como “bilateralismo indirecto”, aunque no se reflejara en la implementación de políticas conjuntas.<sup>31</sup>

De igual forma la opinión pública es un elemento importante que en un régimen democrático se toma en cuenta para legitimar las acciones de gobierno, de tal manera que la politización de la sociedad civil respecto a diversos temas se hace presente al iniciar cualquier debate. Es por eso que la gobernanza propone la inclusión de actores sociales autónomos, entre los que se encuentran los CP, que asumen un posicionamiento y que pretenden incidir en la toma de decisiones.

En concordancia con lo ya mencionado, los distintos actores, según sus intereses y capacidad para influir, colocan determinados asuntos en la agenda de gobierno como mecanismo para reclamar soluciones, considerando que una política pública debe ser pública desde su origen.<sup>32</sup> Por ello la participación de aquellos que intervienen en su ejecución es primordial desde el momento de su formación. En este sentido los CP buscan colocar el tema migratorio en las agendas de gobierno no sólo para reclamar soluciones a las diversas problemáticas que resultan de un asunto tan complejo, sino para transformar las situaciones deseadas en reales, mediante la producción de estudios, investigación y análisis con el fin de que se traduzcan en políticas públicas, junto con los

---

<sup>31</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora en Estados Unidos*, El Colegio de México, México, 2014, pp. 196-197.

<sup>32</sup> Francisco Porras, *Gobernanza y redes...op. cit.*, p. 248.

actores que participan en las mismas como aliados o beneficiarios, donde el Estado es una parte compleja y fundamental de la red que genera decisiones conjuntas.<sup>33</sup>

Desde esta perspectiva los centros de pensamiento son actores importantes en la formación de agenda y definición de políticas públicas por su capacidad organizativa para promover y dirigir la creación de conocimiento, de tal modo que adquieren relevancia en la toma de decisiones gubernamentales en la medida en que coadyuvan a dar respuesta a los desafíos de las sociedades actuales.<sup>34</sup>

En relación con los valores de regímenes democráticos, se entiende que los centros de pensamiento son actores valiosos en la formación de agendas para definir aquello que es motivo de discusión, por medio de la construcción de conocimiento sobre asuntos que son de interés público en beneficio de la sociedad.

Para Majone la construcción de política pública en cualquier etapa, requiere de argumentación para lograr una discusión entre los órganos de deliberación que conforman el proceso de discusión bilateral, mismo que da centralidad al debate e intercambio de información por medio de la persuasión dentro de un modelo ideal de la elaboración democrática de políticas.<sup>35</sup>

Por ello la generación de consensos para reivindicar derechos tiene como principal medio la deliberación, que es un mecanismo de participación para la formulación de políticas con la finalidad de incidir en políticas públicas, transformar el orden social y político, así como exigir derechos ciudadanos y humanos.<sup>36</sup>

Con base en lo anterior, la participación de centros de pensamiento en la deliberación de políticas, constituye un modelo de gobernanza. En México existen algunos ejemplos en torno a la formación de políticas migratorias de la conformación de

---

33 Manuel Canto, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José Calva, *Democracia y gobernabilidad*, UNAM/Porrúa/Cámara de Diputados, 2007, México, p. 156.

34 Alejandra Salas y Sergio Padilla "Los centros de pensamiento..." *op. cit.*, p. 96.

35 Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, 2014, FCE, México, p. 35.

36 Manuel Canto, "Participación ciudadana" ... *op. cit.*, pp. 144-145.

consejos consultivos en los cuales los expertos expresan su opinión sobre los asuntos de la agenda de migración, en particular con referencia a los flujos que se dirigen hacia Estados Unidos partiendo de México y Centroamérica.

Asimismo entre los elementos que permiten incidir en las políticas públicas y la formación de agenda tanto nacional como regional, destaca la concentración de información por parte de expertos que se relacionan con líderes, actores gubernamentales y hacedores de políticas. A ello se suma una fuerte presencia en los medios de comunicación que permite la formación de opinión pública e incidencia en gobierno por medio de otros mecanismos que no son objeto de la presente investigación.<sup>37</sup> No obstante dicha difusión les permite posicionar sus intereses con amplio consenso y persuadir a tomadores de decisiones políticas para que se discutan los temas que defienden.

En dicho contexto cobra relevancia la existencia de una esfera pública de discusión y argumentación que genera la base de una democracia genuina, donde las instituciones públicas formalizan los mecanismos para propiciar las condiciones de diálogo que brindan a la sociedad civil la garantía de sus derechos civiles, políticos y sociales.<sup>38</sup>

En relación con la política exterior mexicana, el tema migratorio ha servido para abrir los mecanismos de diálogo institucionales al incorporar a los centros de pensamiento como nuevos actores en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. La interacción e incidencia de los centros de pensamiento se da a través de actores específicos que forman parte de dichas organizaciones, quienes promueven la difusión de sus conocimientos de manera individual, sin que sus posturas e intereses académicos y sociales representen las posiciones de sus respectivas instituciones.

La participación de los profesores, investigadores y asociados de centros de pensamiento en la formación de agendas y discusión de políticas a nivel nacional e internacional ha cobrado relevancia en años recientes. Destaca el interés de algunos

---

<sup>37</sup> Alejandra Salas y Sergio Padilla “Los centros de pensamiento...” *op. cit.*, p. 98.

<sup>38</sup> Jesús Rodríguez, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, 2009, México, p. 46.

profesores-investigadores del CIDE como Jorge Schiavon, Carlos Heredia, Jorge Durand y asociados de COMEXI como Andrés Rozental, Jorge Montaña y Rafael Fernández de Castro para difundir los beneficios de la migración de cara a una reforma migratoria integral.

Cabe mencionar que académicos como Carlos Heredia, han abogado por la inclusión de investigadores y expertos en el fenómeno migratorio, para definir las políticas migratorias a nivel bilateral y regional.<sup>39</sup> En ánimo de mantener un acercamiento con autoridades, brindan consultas que se llevan a cabo mediante mecanismos de diálogo informales con actores gubernamentales, mediante los cuales pretenden formar parte de la deliberación en la toma de decisiones sobre el tema migratorio que se atribuyen a la relación bilateral con Estados Unidos.

Esta cooperación entre miembros de *think tanks* y autoridades de gobierno se presenta en un marco empírico de gobernanza, en el cual se intenta diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, además de posicionar intereses en la formación de la agenda bilateral sobre migración.

La intención de efectuar una interacción de redes autónomas con actores gubernamentales que da sentido a la idea de gobernanza propuesta por Rhodes,<sup>40</sup> se establece como la incidencia que los *think tanks* pretenden brindar a través de documentos, análisis e informes en los actores políticos que toman decisiones en materia migratoria, mediante una corresponsabilidad entre sociedad y gobierno sobre políticas migratorias.

La importancia de esta interacción como ya se ha explicado, deviene de que los centros de pensamiento son actores que poseen recursos de información, análisis y producción para formular objetivos de la vida en común, necesarios para crear políticas públicas.

---

<sup>39</sup> Carlos Heredia, "Movilidad Humana e Integración de Mercados Laborales" en Carlos Heredia y Rafael Velázquez (eds.) *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, CIDE, México, 2012, p. 339

<sup>40</sup> Francisco Porras, "¿Sistema, Continuum, Modo..." *op. cit.*, p. 67.

Asimismo, considero que la capacidad que tienen los centros de pensamiento como actores no gubernamentales de incidir en los procesos políticos en coordinación con actores gubernamentales, instituciones y hacedores de políticas públicas es cada vez mayor.

En suma a mi juicio la relación entre la gobernanza y *think tanks* es definida por el poder de las ideas, que busca ““lograr que los demás deseen lo que uno desea”” por medio de los argumentos y la persuasión conocida como el “poder suave”.<sup>41</sup>

A través del poder suave los CP influyen en los procesos políticos sobre migración, al establecer relaciones institucionales formales e informales con los actores gubernamentales encargados de tomar decisiones al respecto y mediante la conformación de redes de políticas.<sup>42</sup>

Dichas relaciones se establecen por medio de la interacción de redes de actores públicos, asociativos y comunitarios en respuesta al desbordado proceso de transnacionalización de los problemas que enfrenta el Estado en su capacidad de dirigir a la sociedad ante situaciones complejas.<sup>43</sup>

Estudios al respecto hacen mención que este proceso debe ser perseguido sistemáticamente por intelectuales y grupos de interés de la región con el fin de obtener una visión compartida de las oportunidades que ofrece la cooperación de cara a una reforma migratoria de largo plazo.<sup>44</sup> En igual dimensión, algunos investigadores del CIDE como Jorge Durand, han hecho hincapié en que las negociaciones y definición de las políticas migratorias deben darse en el contexto de las relaciones bilaterales y regionales.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Joseph Nye, *Soft Power: The mean to succes in world politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004, p. 6.

<sup>42</sup> Dan Guttman, “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, CIDE, México, 2004, pp. 6 y 10.

<sup>43</sup> Ismael Blanco y Ricard Gomà, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en tono a la governance participativa y de proximidad”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, CIDE, México, 2003, p. 8.

<sup>44</sup> Demetrios Papademetriou et. al., *Pensando regionalmente para competir globalmente. Aprovechar la Migración y el Capital Humano en Estados Unidos, México y Centroamérica*, Informe final del Grupo de la Migración Regional, 2013, Migration Policy Institute/ Wilson Center, Washington, D.C. p. 8.

<sup>45</sup> Véase Jorge Durand, “Versiones y dimensiones de la migración global” en *Perspectivas migratorias II...op.cit.*, p. 45.

Como se desprende de lo dicho hasta ahora, los integrantes de los *think tanks* gozan de un margen de maniobra en su calidad de actores autónomos para ofrecer sus posturas a tomadores de decisiones sobre aspectos relacionados con la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. Tratan de influir en el proceso de formulación de políticas públicas de acuerdo con sus propias percepciones de la realidad, de sus intereses, objetivos y recursos disponibles, a título individual o en coordinación con redes, locales o globales y por medio de foros deliberativos.<sup>46</sup>

La interacción que se presenta entre miembros de centros de pensamiento y actores gubernamentales asume generalmente la forma consultiva aunque, en algunos casos, lo es de manera deliberativa, como lo ejemplifica el documento *México frente al fenómeno migratorio*, que constituye una pieza clave para nuestro trabajo de investigación. Su importancia radica en la definición de la postura mexicana ante la migración de connacionales hacia Estados Unidos, la cual fue un resultado de la colaboración de actores gubernamentales y no gubernamentales, basado en los estatutos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que prevén el desarrollo de mecanismos que favorezcan la participación e inclusión de la sociedad civil en temas de la agenda de política exterior, a fin de generar soluciones concertadas.<sup>47</sup>

Considero que la institucionalización de la gobernanza en materia migratoria mediante la implementación de mecanismos consultivos y deliberativos con actores sociales que reúnen la experiencia y conocimientos para brindar soluciones a problemas complejos, requiere la participación de centros de pensamiento para dar respuesta a las necesidades de la sociedad ante la problemática que enfrenta la diáspora mexicana en Estados Unidos, principalmente en lo que se refiere a impulsar la defensa de sus derechos y dignificación humana de los migrantes.

Con la finalidad de ilustrar gráficamente la interacción entre CP y actores gubernamentales que dan cabida al proceso de gobernanza migratoria en México para

---

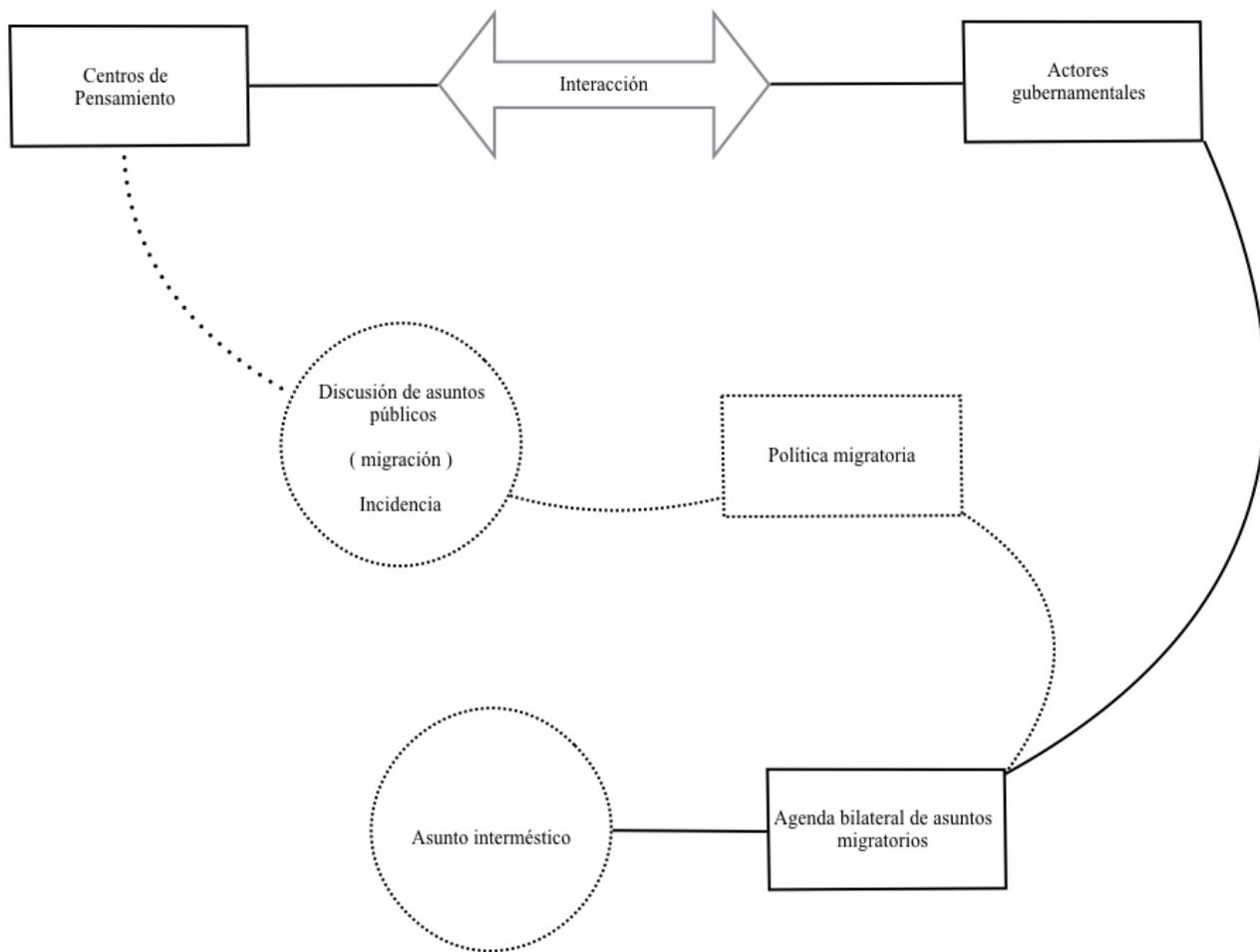
<sup>46</sup> Ismael Blanco y Ricard Gomà, “La crisis del modelo”... *op. cit.* pp. 11-13

<sup>47</sup> Véase lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

definir la política migratoria estructurada de abajo hacia arriba, que a su vez incide en la formación de la agenda bilateral sobre el tema mediante mecanismos horizontales, presento el siguiente diagrama que representa el fenómeno migratorio como un asunto que corresponde a sociedad y gobiernos de los países involucrados.

**Figura 1**

**Proceso de gobernanza migratoria en México**



**Fuente: Elaboración propia.**

En este diagrama se puede apreciar que los centros de pensamiento mexicanos interactúan con actores gubernamentales nacionales para delinear la política migratoria mediante mecanismos de diálogo, en los cuales la participación e incidencia de expertos que comparten conocimientos y recursos son elementos que abonan a la formación de la agenda bilateral sobre migración, al ser retomados por los miembros de las delegaciones que participan en las discusiones con autoridades estadounidenses sobre la materia.

Asimismo se muestra que la interacción entre centros de pensamiento y actores gubernamentales genera una discusión de asuntos públicos que son centrales para la agenda nacional y bilateral, en este caso referida al tema migratorio.

Las consultas a expertos de los centros de pensamiento dan cabida a una posible incidencia en la definición de la política migratoria mexicana y en el posicionamiento de algunos temas en la formación de la agenda migratoria bilateral. Considerada por algunos miembros de centros de pensamiento como un asunto de competencia política tanto interna como externa al cual se le denomina interméstico, en virtud de la creciente interdependencia, así como de las implicaciones sociales y políticas ante los retos que enfrentan ambos gobiernos para encontrar soluciones eficaces.

En suma la interacción de miembros de centros de pensamiento con actores gubernamentales que se representa en la figura anterior es directa, además este proceso conlleva a la discusión de asuntos migratorios en la agenda bilateral en aras de brindar posibles soluciones a las autoridades a partir de un enfoque bilateral y multilateral del fenómeno migratorio.

## II. PERSPECTIVAS SOBRE EL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

“La migración es vista aún como emergencia, o como un hecho circunstancial y esporádico, mientras se ha convertido ya en un elemento característico y en un desafío de nuestras sociedades.”

Mario Bergoglio

### 2.1 Estudios binacionales sobre la migración México-Estados Unidos

Como señalé anteriormente los procesos de intercambio de información y foros de discusión en materia migratoria se iniciaron en la década de los ochenta, cuando las relaciones bilaterales México-Estados Unidos requirieron la atención no sólo de funcionarios de los dos gobiernos, sino de expertos provenientes de los sectores académico y privado. Del análisis de las relaciones globales se pasó al análisis del tema migratorio, que generaba problemas, desacuerdos y tensiones que obligaban a la búsqueda de soluciones. En este momento se buscó conocer la visión prevaleciente a ambos lados de la frontera más que pensar en la elaboración de políticas conjuntas.

Como resultado de la creciente dificultad para enfrentar el problema de la migración indocumentada hacia Estados Unidos, el ex Presidente Miguel de la Madrid había reconocido, en un discurso, el derecho soberano de cada Estado para legislar unilateralmente sobre políticas migratorias.<sup>48</sup> Este argumento, a tono con la diplomacia tradicional mexicana, limitó la posibilidad de abrir una discusión bilateral sobre el tema; a final de cuentas la adopción de decisiones unilaterales en materia migratoria era defendida por los sectores más conservadores del gobierno de Estados Unidos y figuras

---

<sup>48</sup> Véase Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “El fenómeno migratorio en el marco de la relación México-Estados Unidos: percepciones y realidades” en Carlos Heredia y Rafael Velázquez (ed.), *Perspectivas migratorias II... op. cit.* p. 236.

del Congreso de ese país, por lo cual la aceptación de México sólo tenía implicaciones negativas para este país, al restarle importancia a los intereses de los mexicanos en este ámbito fundamental de las relaciones bilaterales.

La postura del presidente mexicano sorprendió a involucrados en el seguimiento de estas relaciones que no comprendían la posición del gobierno de Miguel de la Madrid. En reuniones de funcionarios de los dos gobiernos para la discusión de la reforma migratoria estadounidense de 1986, México planteó la necesidad de dar “soluciones bilaterales a un problema bilateral”; aunque integrantes de los grupos de trabajo sobre migración, afirman que la parte mexicana rechazó la oportunidad de opinar sobre la reforma cuando los funcionarios estadounidenses ofrecieron la posibilidad de hacerlo.<sup>49</sup> Las inercias de la política exterior mexicana que llevaban a rechazar la discusión de temas que caían en el ámbito de la soberanía de los Estados.

El desarrollo de los grupos de estudio y comisiones bilaterales para desahogar temas migratorios entre ambos países, establecidos en esos años, fueron vistos con satisfacción por México pues eran la expresión de un acercamiento en la relación bilateral. Los primeros esfuerzos por encontrar respuestas binacionales a los problemas comunes se dieron en el marco del Grupo de Trabajo México-Estados Unidos sobre Migración y Asuntos Consulares instituido en 1987, así como la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos creada en 1988, a partir del encuentro de los presidentes electos de México y Estados Unidos, Carlos Salinas y George Bush padre, respectivamente.

Poco tiempo después, en 1990, se creó la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, la cual constituye el primer antecedente de un proceso consultivo en la materia entre México y Estados Unidos, en el cual participaron actores gubernamentales y académicos para intercambiar información sobre la administración de la migración.<sup>50</sup> El propósito de esta Comisión fue impulsar a

---

<sup>49</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora...op. cit.* pp. 188-189.

<sup>50</sup> Ibid. p. 197.

México a liberalizar el comercio para generar empleos que permitieran detonar el desarrollo de la región a fin de mitigar la migración en el largo plazo.

Durante todo el sexenio de Carlos Salinas se mantuvo esta percepción por parte de funcionarios mexicanos y estadounidenses de que el TLCAN permitiría reducir los flujos migratorios. Sin embargo en una entrevista realizada por el diario *Reforma* a Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores durante ese gobierno, declaró que México no incluyó el tema migratorio en las negociaciones para no contaminarlas. Además mencionó que el gobierno estadounidense se comprometió a consultar al mexicano sobre cualquier medida al respecto antes de tomar sus decisiones.<sup>51</sup>

En el Informe de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de 1993, se insistía en que el TLCAN sería el instrumento que reduciría la migración, por lo cual se había decidido reactivar el Grupo de Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional.<sup>52</sup>

En 1994, se llevó a cabo otra reunión del Grupo de Migración de la Comisión Binacional, donde participaron Andrés Rozental, entonces subsecretario de América del Norte y Doris Meissner, quien era Comisionada del gobierno de Clinton del *Immigration and Naturalization Service*, en la que se reconoció el derecho de cada país a aplicar sus leyes migratorias.<sup>53</sup>

A pesar de los encuentros bilaterales sobre el tema, en los Informes de la SRE no se dio la importancia debida a hacer pública la participación de actores no gubernamentales en la formación de agenda migratoria y en el proceso de toma de decisiones que se gestan de manera horizontal tanto en los encuentros del ámbito nacional que sirven de base para las discusiones binacionales, como en las propias reuniones entre ambas delegaciones.

---

<sup>51</sup> Ibid. p. 237.

<sup>52</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores, SRE, 1994, México. pp. 21-33.

<sup>53</sup> Idem. Doris Meissner fue asociada del *Carnegie Endowment* en 2001 desarrolló el programa de política global de dicho *think tank*, actualmente ya no está con la Fundación *Carnegie* y se convirtió en asociada del *Migration Policy Institute*. Ha sido durante años uno de los actores importantes que desde los *think tanks* ha incidido en las políticas migratorias y en la formación de la agenda binacional, luego de haber sido funcionaria pública sobre asuntos migratorios.

El primer reporte que menciona la participación de académicos y concedores del tema migratorio de ambos países para elaborar un Estudio Binacional sobre Migración se encuentra hasta 1995.<sup>54</sup>

Sin embargo, Clinton aprobó una reforma a la ley de inmigración que tenía como fin reducir la inmigración ilegal y el acceso de los migrantes legales ya establecidos a los programas sociales estadounidenses. Resultado de esa ley antimigrante, que comprendió la autorización de mayor vigilancia en la frontera, construcción de triple barda y un programa piloto de contrataciones seguras respecto al *status* legal de los trabajadores, la relación bilateral se tensó durante la administración de Zedillo alcanzando su nivel más bajo debido a la problemática de la migración.<sup>55</sup>

Durante ese mismo año, expertos y académicos presentaron el Informe Binacional sobre Migración entre México y Estados Unidos al Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares para instrumentar políticas más eficientes y con mayor cooperación.<sup>56</sup> En ese estudio participaron una veintena de académicos de ambos países entre ellos Rafael Fernández de Castro y en calidad de funcionario mexicano también destaca la participación de Andrés Rozental.

Para entonces, se trató de dar continuidad al discurso de cooperación durante la segunda administración de Clinton, quien realizó una visita de Estado a México en 1997, en la cual se suscribió la “Declaración Conjunta sobre Migración y Cooperación Fronteriza” en la que se postuló un nuevo enfoque para tratar el fenómeno migratorio considerando sus causas además de sus consecuencias económicas y sociales en ambos países.<sup>57</sup> En dicha declaración se refrendó el compromiso de ambos gobiernos para fortalecer la cooperación bilateral, así como el derecho de cada país de aplicar sus leyes

---

<sup>54</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores, SRE, 1995, México. p. 56.

<sup>55</sup> Véase Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “El fenómeno migratorio ...” *op. cit.* pp. 237-238.

<sup>56</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores*, SRE, 1998, México. p. 19.

<sup>57</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores, SRE, 1997, México. p. 19.

migratorias en espíritu de cooperación, para atender a la población migrante con una visión de beneficio mutuo que incluía la protección de la dignidad humana.<sup>58</sup>

Cabe mencionar que el Informe Binacional es el diagnóstico conjunto más reciente sobre la materia en cuanto al entorno geopolítico, condiciones de seguridad y naturaleza de la migración; sin embargo a partir del 2001 estos aspectos se han modificado, sin que se haya hecho uno nuevo. Por esta razón, se ha hecho hincapié en la necesidad de actualizarlo.<sup>59</sup> La valía de ese estudio consiste en la convergencia y cooperación de ambos gobiernos para hacer frente a la migración con base en datos precisos, además de la inclusión de académicos para definir la manera de hacer frente a un problema compartido que sirvió de base para cambiar el paradigma temporalmente de la visión unilateral frente a la migración e incorporar a nuevos actores desde una perspectiva amplia para dar solución al fenómeno. Puede afirmarse que sentó las bases de la visión compartida, del principio de corresponsabilidad que cobró fuerza en las negociaciones del acuerdo bilateral que postularon los presidentes Vicente Fox y George W. Bush.

Poco tiempo antes, en el año 2000, la SRE había apoyado un proyecto académico y de formación de opinión respecto a la migración, donde participaron expertos de ambos lados de la frontera en las discusiones llevadas a cabo en dos foros de consulta para conocer la aceptación o rechazo sobre la postura mexicana en asuntos migratorios.<sup>60</sup> Con dichos foros se demuestra empíricamente la participación de expertos y académicos para deliberar asuntos públicos que requieren de la asociación de redes para compartir recursos cognoscitivos en aras de brindar soluciones a problemas complejos, lo cual considero un aspecto importante a partir del acercamiento y diálogo sobre el tema migratorio en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos.

---

<sup>58</sup> Ibid. pp. 20-21.

<sup>59</sup> Carlos Heredia y Rafael Velázquez (ed.), *Perspectivas migratorias II... op. cit.* p. 339. Carlos Heredia es miembro de CIDE y COMEXI y hace referencia a la necesidad de actualizar dicho estudio debido a los cambios suscitados *ex post* 11-S.

<sup>60</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores*, SRE, 2001, México p. 49.

En febrero de 2001, los entonces presidentes Fox y Bush hijo, firmaron un documento llamado “Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato” donde se menciona la cooperación de ambos gobiernos en diferentes temas entre ellos la migración bajo un esquema de corresponsabilidad, equidad y cooperación.<sup>61</sup> En dicha reunión se estableció la necesidad de contar con un marco ordenado y seguro para la migración con responsabilidad compartida, en la cual se concebía a la migración como un vínculo entre ambos países.<sup>62</sup>

Los acercamientos de los actores gubernamentales con asociados e integrantes de *think tanks* han ocurrido de diversas maneras a partir de la mayor interdependencia económica que se generó luego de la entrada en vigor del TLCAN, estableciendo mecanismos de interacción formales, diseñados por un entramado institucional que conforma consejos o foros de discusión, tanto formales como informales, que se generan por medio de reuniones sin carácter oficial. No obstante, la interacción entre miembros de centros de pensamiento con actores gubernamentales es veladamente reservada en los *Informes de Labores* que emite la propia Secretaría.

De acuerdo con el Informe de 2003 la interacción gubernamental parece cobrar mayor peso con *think tanks* estadounidenses que con los mexicanos aunque en realidad la evidencia demuestra una participación simultánea. En este sentido en los Informes se reportan reuniones con miembros del *Chicago Council on Foreign Relations* y con el *Aspen Institute* para dialogar con expertos de dichos centros sobre migración y otros asuntos de la relación bilateral, así como una participación en una conferencia que organizó en Canadá el *Institute for Research on Public Policy*.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid. pp. 36-37.

<sup>62</sup> Ibid. p. 44.

<sup>63</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de Labores, SRE, 2004, México, p. 94.

En 2004 los mandatarios Fox y Bush reiteraron continuar con el diálogo migratorio y establecerlo como prioridad de la agenda bilateral, por lo que Bush se comprometió a promover reformas a la legislación estadounidense en la materia.<sup>64</sup>

Sin embargo Bush presentó una iniciativa al Congreso estadounidense como estrategia electoral para ganar el voto latino, en la cual se pretendía regularizar a los inmigrantes ilegales por seis años, misma que careció de fuerza y apoyo en el Congreso. Al mismo tiempo en el lado mexicano Fox aprovechó para abonar capital político a su gestión al autodenominarse coautor del proyecto, en virtud de las ventajas que prometía para beneficio de los mexicanos.<sup>65</sup>

*A contrario sensu* de la actuación del gobierno, desde 2004 los dos centros de pensamiento objeto de nuestra investigación, COMEXI y CIDE, desarrollaron un proyecto para obtener datos duros, confiables y públicos sobre las preferencias y percepciones de los mexicanos en asuntos de las relaciones México-Estados Unidos, que no existían y posteriormente se convirtieron en el referente de consulta obligada sobre las percepciones de la opinión pública y de líderes que pueden influir en las decisiones sobre temas de política exterior y migración.<sup>66</sup>

Asimismo, es preciso mencionar que para algunos miembros de la comunidad académica del CIDE, la migración de la región se basa en las realidades económicas y políticas de los países que la integran, por lo que la complejidad de su estudio hace ambivalente la percepción sobre el fenómeno migratorio en México, ya que también es resultado de procesos históricos de un bajo desarrollo económico y social en los lugares de origen que reflejan el menoscabo de las políticas públicas para revertir la pobreza y la desigualdad.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid. p. 91.

<sup>65</sup> Véase Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, "El fenómeno migratorio..." *op. cit.* p. 240.

<sup>66</sup> Ibid. p. 245.

<sup>67</sup> Carlos Heredia y Rafael Velázquez (ed.), *Perspectivas migratorias II...* *op. cit.* p. 335.

No obstante de la complejidad de su estudio, así como del ir y venir de los diálogos binacionales sobre asuntos migratorios que se traduce en avances poco contundentes del tema en cuestión, es importante señalar que a pesar de que durante un largo periodo la política migratoria mexicana se redujo a la facilitación del flujo de remesas, aunado a los escasos esfuerzos por controlar la salida de connacionales debido a las implicaciones que representaría para la economía mexicana, se debe reconocer que, desde 2003, la política exterior mexicana ha institucionalizado la defensa de los derechos e intereses de nacionales en EE.UU mediante la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).<sup>68</sup>

El diseño de estrategias para atender las demandas de la población mexicana en Estados Unidos data de los años ochenta, aunque la institucionalización de la interacción entre el sector público, social y en especial el académico para trabajar de manera conjunta por el bienestar de los mexicanos en el exterior, comenzó a conjugar esfuerzos y armonizar las acciones de los distintos actores con la creación del IME.<sup>69</sup>

Por otra parte la interdependencia desarrollada entre ambos países ha sido insuficiente para dar respuesta al ordenamiento de los flujos migratorios. Mientras que México ha abogado por una administración bilateral de la migración en diversas reuniones durante los últimos años, las autoridades en EE.UU. han optado por manejar el problema como un asunto interno.<sup>70</sup>

Para algunos académicos como Rafael Velázquez, Jorge Schiavon, Carlos Heredia, Jorge Durand, entre otros, es evidente que dado el carácter complejo de la relación entre ambos países, más la creciente interdependencia económica, social y cultural, el tema

---

<sup>68</sup> Véase Reglamento de la ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, Art. 86-91.

<sup>69</sup> Brenda Valdés “Derechos políticos plenos: La lucha fallida de los consejeros del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior” en Jorge Durand y Jorge Schiavon (ed.), *Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE, México, 2014, pp. 346-347.

<sup>70</sup> Guadalupe González “Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos” en Durand Jorge, Schiavon Jorge (eds.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, CIDE, México, 2010, pp. 266-269.

migratorio se ha convertido en un asunto “interméstico” por lo que atañe a ambos gobiernos su resolución.<sup>71</sup>

Lo anterior se refiere a que el tema migratorio involucra aspectos de política nacional como internacional que convergen en la agenda bilateral y en los que se requiere considerar intereses y objetivos tanto de carácter económico como político-ideológico. Aun cuando el derecho de ejercer control sobre sus fronteras, de aceptar o denegar la entrada de personas, así como legislar sobre migración es competencia de cada país, el fenómeno adquiere mayor complejidad en la medida en que la interdependencia de los países crece, por lo tanto la búsqueda de soluciones conlleva a la toma de decisiones compartidas en los ámbitos bilateral y regional.<sup>72</sup>

A fin de encontrar una solución a la complejidad del asunto, se considera necesario que el debate sobre la administración del tema migratorio supere las fronteras nacionales, sin llegar a establecer generalizaciones de carácter global, lo cual supone para los académicos que están a favor de mirar el fenómeno como un asunto interméstico, una mayor colaboración entre los gobiernos de la región ante la necesidad de implementar una reforma migratoria integral en Estados Unidos que involucre a los países de origen, tránsito y destino.

En concordancia con algunos estudiosos sobre la migración como Jorge Durand, Douglas Massey y Alexandra Délano, la gestión de la administración sobre asuntos migratorios corresponde a los gobiernos nacionales, al mismo tiempo que requiere soluciones transnacionales y particularmente regionales. En este sentido es que la migración cobra esta dimensión de asunto interméstico.<sup>73</sup> La administración de la

---

<sup>71</sup> Carlos Heredia, “Los mexicanos en Estados Unidos como actores políticos transnacionales” en *Revista Mexicana de Política exterior*, núm. 98, México, may-ago, pp. 168-169.

<sup>72</sup> Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “El Fenómeno migratorio”... op. cit. p. 256.

<sup>73</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora...op. cit.*, p. 343.

Douglas Massey et. al., *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, UAZ/Porrúa/Cámara de Diputados, 2009, México, p. 177.

migración en un contexto de interdependencia es para Carlos Heredia lo que convierte a la migración en asunto interméstico.<sup>74</sup>

Desde el ámbito académico se ha insistido en abordar el tema migratorio como asunto interméstico, esto permitiría incidir, interactuar y formar agenda en colaboración con el gobierno, mediante la implementación del modelo de gobernanza respecto al fenómeno migratorio desde una perspectiva regional que comprende a México, Centroamérica y Estados Unidos.<sup>75</sup> Esta propuesta amplía, sin duda, la visión del alcance de las medidas a adoptar con base en políticas públicas que se plantean a corto, mediano y largo plazo.

Respecto a lo anterior, se debe abonar que autores como Hazel Blackmore y Olga Pellicer han hecho hincapié en involucrar nuevos actores en la política exterior, especialmente en la relación bilateral con EE.UU. entre los cuales se incluyen a los *think tanks*, con el fin de influir en la implementación de políticas públicas basado en la experiencia de ex funcionarios que proponen mediante informes, conferencias y textos especializados la dirección del debate de políticas.<sup>76</sup>

De igual forma Rodolfo Casillas ha mencionado que la política exterior mexicana ha sido conducida por un discurso y objetivos equivocados, de ahí la necesidad de encontrar cauce para dar soluciones a los múltiples problemas que se derivan del tema migratorio necesariamente incluyen el establecimiento de mecanismos de participación entre actores públicos y actores sociales dedicados a temas de migración, entre los que se encuentran los *think tanks*, con el fin de generar propuestas de mayor alcance.<sup>77</sup>

Por otra parte algunos de los antecedentes empíricos más importantes de la incidencia de los CP en la formación de agenda migratoria, provienen del grupo formado

---

<sup>74</sup> Carlos Heredia “La incidencia política de las comunidades migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos” en *Perspectivas migratorias...op. cit.*, p. 342.

<sup>75</sup> Véase Carlos Heredia, *Los mexicanos en Estados Unidos ... op. cit.* pp. 184 y ss.

<sup>76</sup> Véase Hazel Blackmore y Olga Pellicer “México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos” en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México Urgencia de una mirada nueva*, siglo XXI, México, 2011, pp. 56-57.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 126. Rodolfo Casillas es profesor investigador de tiempo completo de FLACSO-México.

por expertos del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el *Carnegie Endowment for International Peace* para posicionar el tema migratorio con una visión de responsabilidad compartida, antes de que ocurrieran los atentados del 11-S en Nueva York.

De acuerdo con investigadores del CIDE, como consecuencia de tales actos terroristas, México perdió el rumbo de una relación bilateral con objetivos claros así como el impulso de una política exterior activa, dinámica y propositiva; en lugar de esto se suscitaron numerosas fricciones.<sup>78</sup>

A partir de los acontecimientos del 11-S, la cooperación y diálogo entre ambos países se ha concentrado casi exclusivamente en el tema de seguridad.<sup>79</sup> Derivado de lo anterior se presentó una parálisis en la política exterior mexicana y particularmente un *impasse* en el tema migratorio.

De igual forma los avances de diálogo entre los ex-presidentes Bush y Fox para establecer un acuerdo migratorio se desvanecieron. El entendimiento entre ambos ex presidentes fue de corta duración, con una agenda muy ambiciosa que buscaba un acuerdo bilateral que liberalizara la movilidad de trabajadores mexicanos y apoyara el desarrollo de regiones de nuestro país con fuerte emigración.<sup>80</sup>

Al respecto del fracaso en el acuerdo migratorio es preciso aclarar que en la literatura sobre el tema, de acuerdo con algunos investigadores las diferencias entre México y EE.UU. sobre la administración de los flujos migratorios, se hicieron presentes antes de los atentados del 11-S.

Entre los elementos a considerar sobre dichas diferencias se encuentran que el proceso de diálogo fue sobreestimado por la autoridades mexicanas, mientras que el gobierno estadounidense mantenía grandes dudas por las fallas institucionales en su

---

<sup>78</sup> Véase Guadalupe González “Las bases internas de la política exterior: Realidades y retos de la apertura económica y la democracia” en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006, p. 170.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>80</sup> Francisco Alba, “Reconsideración de la política migratoria internacional”, en *México los retos ante el futuro*, Colmex/Fundación Konrad Adenauer, México, 2007, p. 64.

contraparte mexicana, aunado a la falta de infraestructura para atender los compromisos que se pretendían contraer en la responsabilidad compartida de la migración.<sup>81</sup>

Adicionalmente se puede identificar que los flujos de personas provenientes de México hacia EE.UU. se han modificado desde la implementación de políticas restrictivas estadounidenses en 1986 con la ley IRCA.

Sin embargo la retórica antiinmigrante se incentiva a raíz del 11-S, además el reforzamiento de la seguridad fronteriza favorece la migración permanente dificultando la circularidad migratoria que históricamente se había reproducido. En consecuencia el fenómeno migratorio transitó hacia un carácter transnacional que se identifica por la consolidación de redes sociales y el desarrollo de infraestructura e instituciones que facilitan la migración a personas que integran comunidades de origen afines.

Derivado del cambio de paradigma post 11-S el fenómeno se torna más complejo, a partir de la prioridad sobre el tema de seguridad en las fronteras, los migrantes optaron por llevar a sus familias a EE.UU. en lugar de ir y venir anualmente, convirtiendo la movilidad circular en una migración permanente.

El aumento de la migración permanente da acuse de recibo del reforzamiento de seguridad que se ha dado en la frontera, sin que desaparezcan totalmente los flujos de ida y vuelta se adoptó la modalidad de transnacionalismo y en consecuencia una fragmentación del territorio en las localidades de destino.<sup>82</sup>

De acuerdo con Jorge Bustamante, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos es producto de una relación social que ocurre en el ““contexto *de facto* de un mercado imperfecto internacional de mano de obra, en el que hay una interacción entre una oferta tan real como la demanda de fuerza de trabajo que opera desde Estados Unidos”””.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Véase Alexandra Délano, *México y su diáspora... op. cit.*, pp. 255-261.

<sup>82</sup> Francisco Alba, “Reconsideración de la política...” *op. cit.*, pp. 65-68.

<sup>83</sup> Jorge Bustamante, “El marco teórico-metodológico de la circularidad migratoria: su validación empírica”, en *Revista Sociológica*, 2: 77-119, Universidad de Coruña, España, 1997, p. 82.

Por ello cobra importancia la institucionalización del proceso de gobernanza binacional en el que interactúan actores gubernamentales y CP para dar respuesta a las demandas de más de 34 millones de mexicanos que constituyen la diáspora más grande del mundo, ya que “el mercado laboral estadounidense ha asimilado esta mano de obra durante décadas, sin que el gobierno de ese país haya hecho prácticamente nada para que esa migración fluya en forma segura, legal y ordenada”<sup>84</sup>

En este sentido Estados Unidos es tan responsable como México de una deficiente administración de la migración, debido a los obstáculos que han encontrado los mecanismos de diálogo formal que en teoría buscan encontrar soluciones conjuntas, y que en la *praxis* divergen debido a los distintos intereses de los actores involucrados en la problemática del fenómeno.

Al momento México no ha diseñado un plan de prevención de la migración, ni tiene la infraestructura institucional adecuada para evitar la migración no autorizada hacia el norte, mientras que en Estados Unidos la discusión sobre una reforma integral migratoria es urgente, debido a la percepción de los ciudadanos sobre la falta de capacidad del aparato gubernamental para controlar las fronteras, además de la endeble ejecución de la ley para sancionar a empleadores de migrantes ilegales.<sup>85</sup>

Cabe mencionar que el principio de responsabilidad compartida fue un concepto que retomaron las autoridades mexicanas a favor de la construcción del diálogo bilateral sobre el fenómeno migratorio a partir de la propuesta del *think tank* estadounidense *Carnegie Endowment*, que se dio a conocer a través de un estudio referente a la relación bilateral entre EE.UU. y México refiriéndose a ella como una nueva etapa o un “un nuevo trato”,<sup>86</sup> en el cual se postulaba la responsabilidad compartida de ambos

---

<sup>84</sup> Luis Herrera-Lasso y Jorge Tello “Pasado y presente de las amenazas externas a la seguridad nacional de México” en *Los retos internacionales...op. cit.*, p. 293.

<sup>85</sup> Carlos Heredia y Lawson Chappell, *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: soluciones conjuntas a problemas comunes*, Informe del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México - Estados Unidos, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/ Pacific Council on International Policy, 2009, México, pp. 39-40.

<sup>86</sup> Véase Doris Meissner, 2001, “A new Deal with Mexico”, en Carnegie Endowment for International Peace, 8 de Agosto de 2001, EUA. consultado en <http://carnegieendowment.org/2001/08/08/new-deal-with-mexico>

gobiernos para concretar un acuerdo migratorio que se venía negociando en las administraciones de Bush y Fox.<sup>87</sup>

La respuesta de expertos mexicanos a la propuesta del *Carnegie*, derivó en un trabajo conjunto con el ITAM, además de que se sumaron en calidad de asesores del gobierno mexicano, tanto Andrés Rozental como Jorge Castañeda: quienes posteriormente fueron Presidente fundador de COMEXI y Secretario de Relaciones Exteriores respectivamente, con la finalidad de brindar recomendaciones sobre temas relacionados tanto a la frontera norte como a la migración.<sup>88</sup>

En 2001 Jorge Castañeda ya en funciones como canciller de México, junto con Andrés Rozental y Rafael Fernández de Castro, presentaron al ex Presidente Fox un resumen ejecutivo de la propuesta mexicana llevada al Grupo sobre Migración entre México y EE.UU.<sup>89</sup>

El memorándum para los presidentes contenido en el documento “Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida” tenía el objetivo de brindar los elementos necesarios conceptuales y empíricos para dar validez a la negociación de un acuerdo migratorio, el cual refleja la interacción previa de actores gubernamentales y *think tanks* para formar la agenda bilateral.

Desafortunadamente no resultó en la aprobación de un acuerdo, ni en políticas conjuntas sobre migración, pero si es evidencia empírica importante que permite dar visibilidad a la conformación de redes de políticas para disertar asuntos migratorios.<sup>90</sup>

Posteriormente en 2005, el gobierno mexicano en coordinación con el COMEXI, elaboró a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores el documento titulado

---

<sup>87</sup> Véase Érika Sandoval “Flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos” en *Perspectivas migratorias*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>88</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora... op. cit.*, p. 245.

<sup>89</sup> El Grupo sobre Migración fue una propuesta del gobierno mexicano que surgió como respuesta al alto grado de interdependencia e integración entre ambos países como mecanismo de cooperación bilateral para la administración de la migración.

<sup>90</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora... op. cit.*, p. 250.

“México frente al fenómeno migratorio” con el fin de replantear la política migratoria bajo la fórmula de responsabilidad compartida.

Entre los expertos que formaron parte de la construcción de dicho documento destaca la participación de miembros del COMEXI como Andrés Rozental, Jorge Montaña y el académico Rafael Fernández de Castro.

La participación de asociados de CP, académicos y grupos de la sociedad civil en la toma de decisiones con actores gubernamentales para deliberar políticas migratorias, encuentra como referente empírico la activa discusión que dio como resultado el documento que delineó la política exterior mexicana en torno a la migración hacia Estados Unidos, mismo al que se ha hecho referencia anteriormente.<sup>91</sup>

Ante este panorama del fenómeno migratorio, la relación bilateral y la interacción de miembros de *think tanks* en la agenda sobre migración, cobra importancia establecer el impacto que generan al tratar de reducir las cifras de personas afectadas por una ineficiente gestión de los flujos de migrantes, que acorde con los Datos sobre Migración y Remesas que elabora el Banco Mundial, México es el principal exportador de migrantes sumando un total de 11.6 millones de personas nacidas en territorio nacional que han migrado a EE.UU.<sup>92</sup>

Adicionalmente se estima una población de 22 millones de descendientes de mexicanos nacidos en territorio estadounidense, hijos de primera y segunda generación de migrantes mexicanos que conforman la diáspora más grande del mundo.<sup>93</sup>

Bajo esta perspectiva el actuar de los CP en la formación de la agenda migratoria ha adquirido mayor importancia en México, a partir de la transición democrática en el año 2000, debido en primera instancia a un cambio que obedece al principio de visibilidad democrática con el que los asuntos públicos requieren de mayor transparencia,

---

<sup>91</sup> Ibid., p. 287.

<sup>92</sup> Dilip Ratha, *et. al.* “ Datos sobre Migración y Remesas 2011” en Unidad de Migración y remesas del Banco Mundial, 2011, 2ª edición, consultado en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> con acceso el 6 de Octubre de 2015.

<sup>93</sup> El reporte del Pew Hispanic Center de 2013 da una cifra de 34, 582, 182 personas de origen mexicano viviendo en EE.UU. consultado en <http://www.pewhispanic.org/2015/05/12/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-1980-2013/#current-population> con acceso el 6 de Octubre de 2015.

corresponsabilidad de actores públicos-sociales y en segunda a la complejidad que el fenómeno adquirió después del 11-S.

En particular sobre la interacción de miembros de CP con actores gubernamentales en México, existe evidencia que en el año 2011 se promulgó la Ley Nacional de Migración resultado de la discusión con expertos y la sociedad civil,<sup>94</sup> hecho que constituyó una revisión mayor de la política de inmigración en concordancia con lo demandado a las autoridades estadounidenses, con lo cual nuevamente se reúne evidencia empírica de la interacción entre miembros de centros de pensamiento y actores gubernamentales para tratar asuntos relativos a la política migratoria en México.

No obstante del significativo avance que representa la promulgación de la ley en términos jurídicos, más que prácticos, durante el sexenio de Calderón la temática de la agenda bilateral se concentró en el tema de seguridad, en particular el combate al crimen organizado, de tal modo que lo referente a los asuntos migratorios y administración binacional de los flujos quedaron al margen de la agenda bilateral.<sup>95</sup>

En el ámbito nacional se puede apreciar mayor interacción entre actores sociales y gubernamentales que da pauta a una institucionalización del proceso que conforma la gobernanza sobre asuntos migratorios, ya que el gobierno mexicano fue incorporando gradualmente al diálogo a los actores no gubernamentales interesados en el tema, en respuesta a los cambios ocurridos respecto a la creciente implementación de políticas migratorias restrictivas estadounidenses, el aumento de controles y verificación de papeles al interior del territorio estadounidense, al igual que el número de deportaciones, aspectos que convirtieron a la frontera en retráctil.<sup>96</sup>

En este sentido, coincido con la visión que comparten diversos académicos en relación a que la administración de la migración no puede ser unilateral, ya que es un

---

<sup>94</sup> Demetrios Papademetriou *et. al.*, *Pensando regionalmente para...op. cit.*, p. 5.

<sup>95</sup> *Ibid.* p. 244.

<sup>96</sup> Ernesto Rodríguez, profesor del ITAM especialista en asuntos migratorios en la ponencia que ofreció en la 5ª edición del Diplomado en Migración y Gobernanza del CIDE, el 18 de septiembre de 2015, se refirió al término frontera retráctil como aquellas acciones de los gobiernos receptores que se traducen en mayor control al interior de su territorio con respecto a los flujos migratorios y no se limitan al control en la franja fronteriza.

proceso complejo que involucra a dos o más países, además de actores no gubernamentales transnacionales. Por ello la cooperación internacional se vuelve necesaria en relaciones complejas que en el caso de países expulsores juegan un rol de combate a redes de tráfico de personas entre otros aspectos relacionados a la seguridad.<sup>97</sup>

La comunidad académica que es docta en la literatura sobre la gobernanza global de la migración, refleja en sus estudios que la poca claridad de los Estados respecto a sus propias políticas migratorias es un elemento más de los que se suman a la natural asimetría en el proceso de gobernanza de la migración internacional, que se vincula con otro aspecto que muestra el poder desproporcionado que tienen algunos Estados respecto a otros y que se refleja a partir de la situación de imposición de visas.<sup>98</sup>

En retrospectiva sobre temas de la agenda bilateral y la incidencia de actores gubernamentales mexicanos en asuntos de política interna del gobierno estadounidense, se identifica como antecedente que durante las negociaciones del TLCAN las autoridades mexicanas formaron parte del proceso de toma de decisiones estadounidenses mediante la contratación de cabilderos, lo cual marcó un precedente respecto a la relación con EE.UU. y se fortalecieron los contactos de diversos actores entre ambos países.

Con ello se ampliaron los mecanismos bilaterales para la discusión de diversos temas que a su vez pasaron de los asuntos económicos a los migratorios.<sup>99</sup>

En virtud de lo anterior, sin estar previsto, resultó favorable la intervención del gobierno mexicano en las negociaciones en torno al TLCAN para institucionalizar el diálogo binacional, al incorporar posteriormente el tema de los flujos migratorios como asunto de mutuo interés en la agenda con base en la responsabilidad compartida como país de origen y tránsito.

---

<sup>97</sup> Susan Martín, *International Migration and Global Governance*, Global Summitry, v 0 n 0 2015, Oxford University Press, Oxford, pp. 4-5.

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora... op. cit.*, pp. 199-202.

No obstante en relación a las negociaciones del TLCAN en el ámbito doméstico, se encuentran mayores controversias sobre la dinámica de interacción con actores no gubernamentales y la opacidad con la que para algunos sectores de la población mexicana se llevo a cabo el proceso para abrir las negociaciones a la discusión pública.<sup>100</sup>

Por otra parte el entonces Presidente Salinas, también declaró haber abierto el proceso del debate sobre el TLCAN a la participación de sociedad civil y universidades para generar aportes de conocimientos y experiencia de reconocidos miembros de la academia como Luis Rubio, Mario Ojeda, Jorge Bustamante y Adolfo Aguilar.<sup>101</sup>

Dicho lo anterior, sin ser el objeto de la presente investigación revisar *in extenso* el proceso del debate alrededor del TLCAN, lo que a mi juicio resulta importante resaltar es la apertura que el tema económico dio a otros asuntos para establecer mecanismos de diálogo, que posteriormente versaron sobre la cuestión migratoria con la participación de miembros de centros de pensamiento y cuerpos de académicos expertos en la materia.

Finalmente cabe mencionar que los antecedentes históricos permiten ampliar la mirada para dar respuesta a la dinámica de los procesos políticos contemporáneos derivados de la situación que el gobierno mexicano atravesó a falta de claridad y definición respecto a su política migratoria interna y externa. Así como para enarbolar la defensa de sus ciudadanos en el exterior, debido a la insuficiencia del Estado como único actor para dar resolución a los problemas generados por una deficiente gestión de la migración y la complejidad que adquirió el fenómeno.

Al mismo tiempo es importante señalar que a partir de la alternancia de gobierno en México se identifica una mayor incorporación de nuevos actores en la toma de decisiones, basada en el presupuesto del bono democrático para legitimar, hacer eficiente y ofrecer soluciones conjuntas en torno a la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior.

---

<sup>100</sup> Véase <http://www.rmalc.org/historico/tratados/tlcan/tlcan.htm> consultado el 23 de noviembre de 2015.

<sup>101</sup> Carlos Salinas, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janés, 2000, Barcelona, p. 66.

## 2.2 Rasgos actuales de la migración México-Estados Unidos

En los últimos años diferentes *think tanks* nacionales e internacionales como CIDE, COMEXI, MPI, Woodrow Wilson, entre otros, han publicado investigaciones en las que apuntan a mirar la migración desde una perspectiva regional, que involucra a países de origen, tránsito y destino, a partir de profundas reflexiones para comprender las características actuales del fenómeno, el aumento de los flujos internacionales, su correlación con la interdependencia económica entre los países involucrados y la cercanía geográfica.

El aumento de la migración internacional es producto entre otras cosas de una mayor interdependencia económica, cultural y social entre los países, en términos de Jorge Durand es resultado de cambios profundos así como de una mayor integración regional que atrae importantes flujos migratorios. Esta movilidad humana se registra principalmente entre zonas geográficas aledañas haciendo de la migración actual un fenómeno con características regionales.<sup>102</sup>

En el proceso migratorio bilateral entre México y Estados Unidos se pueden dilucidar rasgos que permiten identificar las razones de los flujos migratorios, en los que se observa una importante connotación que se asocia con la creación de redes sociales sustentadas en lazos familiares, vecinales y culturales. Mismos que se forjan desde las comunidades de origen y se trasladan hasta las comunidades de destino, lo cual facilita la migración y permite a los connacionales establecerse prácticamente en todo el territorio de Estados Unidos.

Las redes de apoyo al migrante tienden puentes sólidos para facilitar la movilidad a familiares, amigos, vecinos y paisanos de todo el país, al brindar los conocimientos, experiencias y conectividad con el mercado laboral estadounidense. Son consideradas una forma de capital social que permite a los migrantes reducir los costos de la movilidad humana, al mismo tiempo que incentiva, agiliza y reduce las dificultades e

---

<sup>102</sup> Jorge Durand, "Versiones y dimensiones" ..., *op. cit.* p. 21.

incertidumbre derivadas del fenómeno, de tal modo que funge como sostén en la dinámica migratoria de mexicanos hacia EE.UU, por su naturaleza acumulativa y solidaria para propiciar la integración de inmigrantes al mercado laboral, acceso a mejores salarios y alojamiento para establecerse con mayor facilidad.<sup>103</sup>

A partir de la implementación de políticas migratorias restrictivas, de un mayor control y militarización de la frontera, del levantamiento de un muro que divide más que las fronteras geográficas y políticas entre ambos países, se puede definir que los flujos actuales de la migración mexicana hacia Estados Unidos han cambiado y derivado en mayores riesgos para los migrantes en los cruces ilegales.

Al mismo tiempo que desde la década de los 90's comenzó a registrarse una tendencia hacia políticas antiinmigrantes, por parte de autoridades estadounidenses, con el surgimiento de la guerra contra el terrorismo se desarrolló un sistema de frontera retráctil que implica un mayor control al interior de Estados Unidos para detener a migrantes que ya cruzaron la frontera y que no acreditan su estancia legal en ese país.

Derivado de los controles fronterizos, el aumento en los riesgos de cruzar de manera ilegal la frontera, los elevados costos de los servicios del “pollero” que de acuerdo con Durand ascienden a 5 mil dólares, así como de las extorsiones del crimen organizado que operan en la frontera, se explica la pérdida de la circularidad y algunos de los rasgos que caracterizan el actual proceso migratorio hacia el norte.<sup>104</sup>

Las dimensiones del fenómeno migratorio en el ámbito nacional son elevadas e implican costos sociales de igual proporción, ya que 96 de cada 100 municipios mantienen un vínculo con la migración internacional.<sup>105</sup>

Asimismo del total de la población mexicana, se advierte que el 10% ha migrado, aunque las causales son múltiples, los numerosos estudios respecto a la relación entre

---

<sup>103</sup> Joaquín Arango, “La explicación teórica de las Migraciones: Luz y sombra”, *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre 2003, pp. 19 y 20.

<sup>104</sup> Jorge Durand, “El norte ya no es como antes”, en *La Jornada*, México, 7 de febrero de 2016.

<sup>105</sup> Salvador Moreno, “Migración, remesas y desarrollo regional en México”, en Gustavo Meixueiro (ed.) *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas*, CESOP, México, 2008, p. 135.

migración y desarrollo dan cuentas de la importancia de este enfoque, en el que se relacionan las limitaciones al desarrollo de las regiones expulsoras *versus* las oportunidades y ventajas para el migrante en las regiones desarrolladas. Bajo este supuesto se correlacionan aspectos que incentivan la migración en la medida en que se integran más las economías y se fortalece la interdependencia entre los países.<sup>106</sup>

En este contexto México es uno de los cinco principales países emisores de migrantes que a su vez mantiene un destino unidireccional de los flujos, lo cual hace que la migración mexicana sea considerada como la diáspora más grande del mundo que se ha asentado en todo el territorio estadounidense, manteniendo vínculos con las comunidades de origen por medio del envío de remesas, que han sido aprovechados mediante el establecimiento de mecanismos de coinversión con el gobierno mexicano, a través de programas públicos como el 3 x 1 para migrantes.<sup>107</sup>

La razón principal de que la migración ilegal de mexicanos tenga como destino los Estados Unidos responde principalmente a las fuerzas del mercado internacional de mano de obra aunado a la diferencia salarial existente entre un país y otro. Sin embargo a partir de la recesión económica de 2008 los supuestos de los flujos migratorios provenientes de México se han modificado, especialmente los de la migración ilegal, de tal modo que la movilidad humana se está gestando en un contexto de legalidad para superar los controles restrictivos y a fin de reducir los riesgos que implica cruzar sin documentos.<sup>108</sup>

Otro de los aspectos que han modificado la situación de la migración es consecuencia de la disminución de las tasas de natalidad en nuestro país, que en promedio se han reducido de 3 a 1 hijo por mujer, lo cual ha desincentivado la salida de jóvenes mexicanos que deciden quedarse con sus familias en lugar de arriesgarse a

---

<sup>106</sup> Ibid. p. 127.

<sup>107</sup> Ibid. p. 117. De acuerdo con Salvador Moreno la dispersión de mexicanos por territorio estadounidense se aceleró en los 90's.

<sup>108</sup> Demetrious Papademetriou, *et. al.*, *Pensando regionalmente para competir globalmente. Aprovechar la Migración y el Capital Humano en Estados Unidos, México y Centroamérica*, Informe final del Grupo de la Migración Regional, 2013, Migration Policy Institute/ Wilson Center, Washington, D.C. p. 2.

cruzar la frontera. En lugar de ello han mejorado su nivel educativo y se han asentado en sus comunidades, sumando su ingreso a los salarios familiares y ajustando sus necesidades para evitar migrar.

Derivado de lo anterior, se observó una disminución de emigrantes mexicanos sin documentos a partir de 2006, sin que el fenómeno desaparezca. Adicionalmente el alto número de deportaciones por parte de autoridades estadounidenses que en 2007 llegó a la cifra de 3.5 millones, de los cuales 2 millones de ellos eran de origen mexicano, generó que la inmigración ilegal neta de México se encuentre cerca de 0 desde ese año, según las investigaciones del *Pew Hispanic Center*.<sup>109</sup>

Actualmente el universo de mexicanos indocumentados asciende aproximadamente a 6 millones de connacionales que se encuentran invisibilizados en la sociedad estadounidense ante la demora de una reforma migratoria que los mantiene fuera de la legalidad, con derechos laborales vulnerados y bajos salarios a consecuencia de la insensibilidad política hacia el tema. Cabe mencionar que de acuerdo con el Proyecto de Migración que encabezan Douglas Massey y Jorge Durand, 42% de los mexicanos ilegales entró con visa a EEUU, casi la mitad de los migrantes que se encuentran radicados sin documentos entró al país de manera legal.

Al mismo tiempo la migración se ha transformado a nivel nacional, el panorama actual muestra que en todas las entidades federativas se encuentran variaciones, tanto en aquellas con registros de crecimiento económico como en las que se mantiene la falta de infraestructura, inversión y escaso crecimiento. Por ejemplo el estado con mayor incremento de migración en 2005 fue Querétaro, no obstante a nivel regional el mayor crecimiento de migrantes durante el periodo 2003-2006 provino del sureste del país, principalmente de entidades como Tabasco, Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán donde se visualizan fallas de inversión y productividad.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Passel Jeffrey, Cohn D'Vera y González-Barrera Ana, "Net Migration from Mexico Falls to Zero- and Perhaps Less", en Pew Hispanic Center, en <http://www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>.

<sup>110</sup> Véase Rafael Velázquez y Adriana Ortega "Políticas públicas de los gobiernos subnacionales de México en asuntos de migración" en *Perspectivas migratorias...op. cit.*, pp. 497 y 533.

Históricamente la migración no calificada de mexicanos estaba compuesta por hombres con poco nivel educativo que cubrían las necesidades del mercado agrícola estadounidense. A partir del ingreso de migrantes con mayor nivel educativo y de las mismas necesidades del mercado, se dio la pauta para abrir la demanda a otros sectores de la economía que requerían de trabajadores con las características que ofrecía la mano de obra mexicana.

Ante este panorama se pueden identificar diferentes tipos de migrantes, entre los que se encuentran tanto trabajadores agrícolas como otros altamente calificados que representan la llamada fuga de cerebros, considerados migrantes mexicanos en quienes el Estado ha invertido en recursos humanos sin lograr capitalizar su nivel de educación.<sup>111</sup>

Asimismo se ha detectado que el promedio del nivel educativo de la población migrante de todo el mundo en comparación con sus pares de los países de origen, es superior en el primer caso, lo cual refleja un proceso migratorio distinto a partir de inicios del siglo XXI, en donde se ha revelado que los Estados expulsores han invertido en la educación básica de quienes han decidido migrar. Derivado de lo anterior se ha perdido el capital humano de esa mano de obra calificada para el país de origen, en la cual se ha invertido sin cosechar los frutos a falta de empleos y oportunidades.<sup>112</sup>

En el caso particular del nivel educativo de los trabajadores emigrantes mexicanos a partir de los 15 años de edad que cuentan con secundaria concluida, las cifras arrojan un 52.4 % de la población establecida en Estados Unidos para el año 2005, mientras que la fuga de cerebros superó las 385 mil personas para el mismo año.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Douglas Massey *et. al.*, *Detrás de la trama...op. cit.*, p. 172.

<sup>112</sup> Ponencia presentada por Jose Alonso profesor de la Universidad Complutense de Madrid, sobre Gobernanza global de la migración, en la 5ª edición del Diplomado en Migración y Gobernanza del CIDE el 10 Octubre de 2015.

<sup>113</sup> Salvador Moreno, “La opinión pública sobre la migración en México y Estados Unidos” en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 1, núm. 2, CESOP, México, 2008, p. 40.

De igual forma ocurre respecto al promedio del nivel educativo de los migrantes mexicanos, el cual es mayor en relación al promedio de la población mexicana en general, de modo que les permite enfrentar con mayor pericia los costos de la migración.

En el caso específico de la migración altamente calificada que proviene del universo de personas con estudios de postgrado en México, conocida como la fuga de cerebros, de acuerdo con estudios binacionales de Agustín Escobar y Susana Martín se proporciona información desagregada por género y grado de escolaridad en la cual se identifica que el 19% de varones y 29% de mujeres con maestría de nacionalidad mexicana se encuentran en EE.UU, también se muestra un significativo incremento de 32 y 39% respectivamente entre aquellos que cuentan con doctorado.<sup>114</sup>

Ante tal situación vale la pena señalar que el mercado laboral para personas con altos estudios en México es limitado e insuficiente para cubrir la oferta que se encuentra *in crescendo*. Nuevamente se advierte que existe una brecha salarial importante en comparación con los mismos empleos en Estados Unidos.

En el otro polo laboral se encuentran la mayoría de los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos, ya que con base en los hallazgos de estudios como el de Humberto Márquez sobre los sectores laborales que ocupan los mexicanos por encima de los 15 años, se encuentra evidencia que en el año 2003 ya se había transformado el paradigma tradicional del migrante agrícola mexicano como el principal trabajador del mercado estadounidense, al mostrar que el 60% se empleaba en el sector terciario y solamente el 4% laboraba en el sector primario.<sup>115</sup>

En general de acuerdo con las estimaciones de la Oficina de Estadísticas de Empleo las ocupaciones con mayor demanda en EE.UU. son las de enfermeras tituladas y profesores universitarios. Mientras que los menos remunerados y con mayor demanda

---

<sup>114</sup> Agustín Escobar y Susana Martín, “La gestión migratoria México-Estados Unidos. Un enfoque binacional”, en Jose Luis Calva (coord.) *Empleo, ingreso y bienestar*, Porrúa/UNAM, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 120.

<sup>115</sup> Humberto Márquez, “Migración y desarrollo en México: entre la exportación de fuerza de trabajo y la dependencia de las remesas”, en *Región y Sociedad*, vol. XIX, núm. 39, El Colegio de Sonora, México, mayo-agosto, 2007, p. 10.

son empleadas de comercio al menudeo, servicio al cliente, trabajadores en restaurantes, cajeros, personal de limpieza, mozos, ayudantes en hospitales.

Dentro de este sector de servicios los mexicanos ocupan el 20% de jardineros 14% de personas que preparan alimentos, 11% de personal de limpieza, 10% de los choferes de camiones de carga pesada, 5% de carga ligera, y el 8% de meseros y ayudantes.<sup>116</sup>

Con base en lo anterior, se asume que el estado actual de la ocupación laboral de mexicanos se ha diversificado e intensificado su actividad en el sector de los servicios dentro del mercado laboral estadounidense durante el periodo comprendido entre 2002 y 2012, en el que sobresale una alta ocupación en empleos de baja calificación, así como en aquellos que son despreciados por la mayoría de los estadounidenses.

Este tipo de migración, se compone por mexicanos no calificados, por ello son más propensos a enfrentar condiciones laborales adversas ya que ocupan los trabajos más pesados, peor remunerados y de bajo prestigio social, que la población estadounidense no quiere ocupar.<sup>117</sup>

Un importante número de mexicanos, principalmente los indocumentados, se emplean en trabajos o industrias que requieren personal poco calificado. Generalmente laboran en hogares, negocios familiares y actividades domésticas, por lo que son relegados e invisibilizados, sujetos a mayores atropellos laborales por parte de sus empleadores.<sup>118</sup>

De acuerdo con Jorge Durand el trabajo que ocupan la mayoría de los trabajadores migrantes mexicanos, esta ubicado en un mercado secundario que se caracteriza por salarios deprimidos e insuficientes para proveer el sustento familiar. Principalmente el sector de los trabajadores agrícolas que se compone de un 85% de connacionales,

---

<sup>116</sup> Agustín Escobar y Susana Martín, "La gestión migratoria"... *op. cit.* p. 122.

<sup>117</sup> Salvador Moreno, "La opinión pública"... *op. cit.* p. 44.

<sup>118</sup> Agustín Escobar y Susana Martín, "La gestión migratoria"... *op. cit.* p. 118.

derivado de un proceso histórico de reclutamiento que dio lugar al programa de trabajadores temporales conocido como programa bracero.<sup>119</sup>

La sobre oferta de mano de obra, es otra de las dificultades que enfrentan los migrantes para incorporarse a las actividades laborales, factor al que se añade la competencia por los mismos empleos con los hijos de inmigrantes que han nacido en territorio estadounidense, dando como consecuencia la reducción de salarios ante la misma demanda.<sup>120</sup>

En suma las características de los migrantes mexicanos han cambiado en los últimos años, la calidad de la mano de obra que ofrecen es más calificada que antes, derivado de los mejores niveles educativos adquiridos en el país de origen, que en el caso particular de la fuga de cerebros se ha duplicado desde el año 2006, donde uno de cada 20 mexicanos recién llegado a EE.UU. tenía título universitario hasta llegar a los datos de 2011, donde más de uno de cada 10 contaba con él.<sup>121</sup>

Bajo esta perspectiva del fenómeno migratorio se encuentra una nueva generación de migrantes mexicanos, que se caracteriza por una mayor mano de obra calificada de jóvenes emprendedores con 12 o más años de formación, más educados y urbanizados en busca de mejores oportunidades.<sup>122</sup>

Con base en lo anteriormente expuesto coincido con las suposiciones de cambio respecto a la migración que se presentan en el Informe del Grupo de Estudio Regional de la Migración, al afirmar que el supuesto de suministro de trabajadores mexicanos con menor nivel educativo, es cada vez más impreciso para describir la situación actual de los migrantes que se encuentran laborando en Estados Unidos.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> Jorge Durand, "El norte ya no es como antes" en *La Jornada*, 7 de febrero de 2016.

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> Demetrious Papademetriou, *et. al.*, *Pensando regionalmente para ... op. cit.* p. 17.

<sup>122</sup> Véase Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, "El fenómeno migratorio..." *op. cit.* p. 256.

<sup>123</sup> Demetrious Papademetriou, *et. al.*, *Pensando regionalmente para ... op. cit.* p. 13.

Al mismo tiempo que el nivel educativo ha aumentado en la población mexicana e intenta converger en el nivel básico con el promedio estadounidense, conforme al número de jóvenes con secundaria concluida, tanto de quienes deciden quedarse como de aquellos que migran, se suma otra variable que modifica el estado de la cuestión al señalar que la migración ilegal neta de mexicanos hacia EE.UU. desde 2007 cayó a cero, como lo informa el *Pew Hispanic Center* al hacer el balance de las cerca de 400 mil personas deportadas por año en el último lustro y el aumento en los controles fronterizos.<sup>124</sup>

Este nuevo balance de la situación de la migración bilateral a partir de 2008, lleva a identificar un nuevo ciclo sobre los flujos, en el que podría encontrar una considerable disminución la etapa de la migración ilegal masiva de mexicanos hacia EE.UU, de acuerdo con las investigaciones ya mencionadas del *Pew Hispanic*.

De acuerdo con D. Massey el 23% de los mexicanos que se encuentran en EE.UU. esta indocumentado, lo cual contrasta *ex ante* con el 57% de migrantes mexicanos en ese mismo status, de igual forma se aprecia un cambio en el promedio de años que un mexicano vive en ese país, el cual ha variado de 8 a 13 años, debido al incremento de riesgos y costos para las personas migrantes a causa de la militarización de la frontera que devino en un aumentó considerable de los flujos de mexicanos con documentos a partir de 2004.<sup>125</sup>

Otro de los aspectos que caracterizan los flujos actuales migratorios entre ambos países deviene del aumento de la movilidad de mujeres y niños, este tipo de migración esta basada en la reunificación familiar. Es consecuencia de la migración por empleo, al dividirse la familia por falta de inserción en el mercado local, los miembros que buscan mejorar sus condiciones de vida y oportunidades de trabajo en el exterior, rompen el principio de unidad familiar y crean una cadena migratoria que conduce a los demás integrantes a trasladarse para reunificar sus núcleos familiares.

---

<sup>124</sup> Idem.

<sup>125</sup> Douglas Massey, Ponencia presentada en la 5ª edición del Diplomado en Migración y Gobernanza del CIDE, el 20 de noviembre de 2015.

Este tipo de migración representa dos tercios de la inmigración permanente en Estados Unidos y el número de visas es limitado de acuerdo al país de procedencia.<sup>126</sup> Para 2012 el Departamento de Estado reportó que del total de visas aprobadas con estatus pendiente el 97% provenían de solicitudes basadas en la familia, de las cuales 1.3 millones provienen de mexicanos, mismas que son equivalentes al 30% de los que esperan.<sup>127</sup>

Así mismo es preciso mencionar que en Estados Unidos se ha estructurado una exclusión sistemática hacia los inmigrantes a partir de la implementación de políticas restrictivas en las que se contempla un programa de sanciones a empleadores de inmigrantes ilegales. A esta situación se abona la lejanía de una reforma migratoria integral que ha dejado en el abandono la resolución de la situación migratoria de los millones de ilegales que viven invisibilizados en ese país.

Esta condición de exclusión sistemática de la política migratoria estadounidense tiene su origen desde la ejecución de leyes antimigrantes que datan de 1996 y se mantienen vigentes hasta la fecha, agravando las medidas para reducir la población de migrantes en las que se incluye el programa de comunidades seguras: que autorizan a las policías locales a colaborar con agentes migratorios para la detención de migrantes, constituye otro de los aspectos que define los rasgos del actual fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos.

Sin duda alguna el resultado de las políticas migratorias estadounidenses se verifica con los estrictos controles en la línea fronteriza y al interior del territorio que derivan en un mayor número de deportaciones, mismas que rondan las 400 mil por año, lo cual generó un significativo retorno de migrantes mexicanos voluntaria e involuntariamente. Pese al incremento de las restricciones en materia migratoria, la movilidad humana que se presenta en la frontera México-Estados Unidos la mantiene como el principal corredor migratorio a nivel mundial.

---

<sup>126</sup> Demetrious Papademetriou, *et. al.*, *Pensando regionalmente para ... op. cit.* p. 25.

<sup>127</sup> *Ibid.* p. 36.

Al mismo tiempo se aprecia el desarrollo de un nuevo tipo de migración, la de retorno a México. De acuerdo con Rodolfo García el retorno de migrantes genera impactos tanto en la integración familiar como en la comunitaria. Esto implica atender las consecuencias de un nuevo fenómeno y poner la mirada en el análisis de sus impactos a nivel binacional e incluso regional a partir de la institucionalización de deportaciones masivas por parte de autoridades estadounidenses.

Como corolario de los rasgos del fenómeno migratorio mexicano hacia Estados Unidos en el siglo XXI, se identifican aspectos definidos por una mayor integración económica, cultural, social, la consolidación de redes sociales provenientes de la vecindad geográfica y la demanda de trabajadores en aquel país, que estimulan la formación de un corredor de migración laboral en el que diversos miembros de la familia son parte de la movilidad humana, prácticamente familias enteras se movilizan con ánimo de reunificarse pese a los riesgos de cruzar la frontera o el temor de ser deportados, situación que es provocada en parte por un fracaso evidente de las políticas públicas para impulsar el desarrollo y generar empleos de calidad que desincentiven la migración a partir del acceso a una vida digna, con mejores oportunidades que lleven a los mexicanos a obtener movilidad social.

### **2.3 Expulsión de migrantes y políticas públicas**

De acuerdo con investigaciones de Rodolfo García se revela que el 50% de los migrantes retornados a México se fueron por falta de empleo o por empleos precarios.<sup>128</sup> Lo anterior me lleva a reflexionar que las políticas asistencialistas de combate a la pobreza no necesariamente son las medidas que podrían reducir la migración, ya que el principal sector poblacional que ha migrado en los últimos años y que ha retornado, vive condiciones diferentes a las de la miseria.

---

<sup>128</sup> Rodolfo García, "Metodologías mixtas para el estudio de la migración internacional", Conferencia para la Comunidad Interdisciplinaria de Estudios Migratorios (CIEM) del Colef, 2016, México consultado en <https://ciemcomunidad.wordpress.com/2016/02/20/httpswww-youtube-comwatchvcb6j4dfcs4/>. Es profesor/investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Este sector que busca cubrir sus necesidades al migrar a Estados Unidos, tiene acceso a empleos en México en condiciones precarias, con derechos laborales vulnerados sistemáticamente por reformas que han olvidado velar por los intereses de los trabajadores, que han sido diseñadas de tal modo que el acceso a una vida digna, vivienda, alimentación y seguridad social no son derechos otorgados de manera universal, aún cuando en el texto constitucional están enunciados como derechos de todos los mexicanos amparados en el principio de la igualdad, que de llevarse a cabo permitirían construir una sociedad más homogénea en cuanto se refiere a las condiciones laborales sembrando el sendero para lograr una cohesión social basada en la movilidad de estratos.

La evidencia arrojada por la investigación ya mencionada ilustra que el principal rostro de la migración actual en nuestro país ha dejado de provenir de los estratos con niveles más bajos de ingresos de la población.

El nuevo tipo de migración proviene de un sector con acceso a empleos, la mayoría de ellos precarios, y aunque esta más calificado en relación a sus predecesores deciden migrar a EE.UU. en busca de mejores oportunidades, mejores condiciones laborales y principalmente de movilidad social, debido al fracaso en las políticas públicas de nuestro país en materia laboral, que pese a las reformas de los últimos años se ha carecido de impacto en pro de los trabajadores.

Al mismo tiempo se observa que la implementación de políticas públicas para combatir la pobreza que son de larga data en México, no han sido suficientemente eficientes para revertir las condiciones sociales de millones de mexicanos, ni para frenar los flujos migratorios.

Este tipo de políticas asistencialistas ha generado clientelas políticas y degradación social, en consecuencia el rol del Estado mexicano de combate a la pobreza y distribución de la riqueza ha fallado, de acuerdo con el estudio de Gerardo Esquivel, que evidencia la concentración económica y política que privilegia a unos cuantos, dando luz

sobre la desigualdad abismal que ha generado el fallido estado social en México y que ha favorecido al 1% de la población que se encuentra en el decil más alto de ingresos.<sup>129</sup>

Aunado a lo anterior tenemos ante nosotros un diagnóstico equivocado sobre el diseño de las políticas migratorias o bien una ausencia de políticas públicas para mitigar los flujos hacia el norte.

En cualquiera de los dos casos las causas estructurales de la migración provienen del fracaso de las políticas de los gobiernos para generar un mercado laboral que otorgue condiciones favorables para los trabajadores, con empleos bien remunerados que permitan mejorar sus ingresos para proveer el sustento familiar, que a su vez cree las condiciones para incorporar a la formalidad a millones de mexicanos y les permita tener una vida digna.

En lugar de ello las últimas reformas laborales han legalizado el subempleo y frenado el incremento salarial, lo cual deja como salida la exportación de mano de obra y recepción de remesas como paliativo para resolver problemas de afectan el tejido social.

Uno de cada 11 mexicanos emigra a Estados Unidos por falta de empleo<sup>130</sup>. De acuerdo con Rodolfo Corona, la carencia de empleos estables, las condiciones precarias de los mismos, y la mala remuneración son causales que generan altos flujos de migración de mexicanos que encuentran oportunidades en el mercado laboral estadounidense por la demanda de mano de obra poco calificada.<sup>131</sup>

En otras palabras el acceso a una vida digna es la principal causa de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, ante el fracaso del aparato gubernamental en distribuir equitativamente los ingresos, que multiplica su efecto ante la diferencia

---

<sup>129</sup> Gerardo Esquivel, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam México, México, 2015, p. 15.

<sup>130</sup> Alejandro Navarro, "Migración y co-desarrollo" en Gustavo Meixueiro (ed.) *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas*, CESOP, México, 2008, p. 164.

<sup>131</sup> Rodolfo Corona, "Dimensión y características de la migración internacional", en Jose Luis Calva (coord) *Empleo, ingreso y bienestar*; Porrúa/ UNAM, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 99.

salarial entre un país y otro en un promedio de ocho a diez veces más dinero en EE.UU.<sup>132</sup>

De acuerdo con Alejandro Navarro una de las principales causas de la migración se asocia con motivos laborales, aspectos de índole económica, política y social ante problemáticas que enfrenta el país como el desempleo o la pobreza.<sup>133</sup>

Cobra sentido añadir que las fallas provienen de un fracaso estructural causado por el distanciamiento del Estado respecto a los intereses de los trabajadores, aunado a frustrados programas para sacar de la pobreza a la mayoría de los mexicanos. En lugar de ello se ha paliado el problema con políticas asistencialistas que no alcanzan ni en recursos, ni en eficiencia para solucionar el problema de fondo.

A este enfoque sobre las causas que dan origen a la migración de mexicanos hacia EE.UU. se suman los estudios de Agustín Escobar y Susana Martín donde se reflejan las disparidades económicas como el motor de dicho fenómeno que resulta en una integración asimétrica con diferencias sustanciales en los niveles de ingreso y oportunidades laborales estables que escasean en México.<sup>134</sup>

La naturaleza del empleo en México determina la decisión de migrar de acuerdo con Agustín Escobar y Susana Martín a nivel individual y familiar, ya que los resultados de sus investigaciones muestran que los empleos formales, bien remunerados considerados de alta calidad son los únicos que frenan la migración.<sup>135</sup>

Finalmente la literatura y diversos estudios sobre la materia dan luz sobre un aspecto que otrora se consideraba motivo de la migración de mexicanos, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD se ha desvinculado de la asociación con la pobreza, ya que se reveló que a nivel mundial la pobreza familiar es un impedimento para la trasladarse a otro país, así mismo en el caso mexicano se descubrió que entre

---

<sup>132</sup> Ibid. p. 107

<sup>133</sup> Alejandro Navarro, "Migración y co-desarrollo"... *op. cit.* p. 162.

<sup>134</sup> Agustín Escobar y Susana Martín, "La gestión migratoria"... *op. cit.* p. 115.

<sup>135</sup> Ibid. p. 127.

mayores sean los ingresos familiares, mayores son las probabilidades de migrar, lo cual muestra que las condiciones socio-económicas son un factor que influye sobre la decisión de las personas para solventar los gastos que se derivan de la migración.<sup>136</sup>

Una vez desvinculada la pobreza de la migración, se reafirma el supuesto de la precariedad de los empleos en México como factor de expulsión de migrantes hacia EE.UU. ante la ausencia de dos aspectos: políticas para desincentivar los flujos migratorios y la detonación de empleos estables, con salarios dignos para mejorar las condiciones socio-económicas y nivel de vida de los mexicanos, que permitan que la migración se convierta en una opción de movilidad social y no en una necesidad que conduce a las personas a buscar una vida digna en otro país.

Ante esta situación se enfrenta el 10% de la población de origen mexicano, que en la búsqueda de una vida digna, mejores oportunidades laborales, movilidad social y certidumbre con respecto a su entorno político, económico y social, que se asume como la función principal que el Estado provee a sus ciudadanos, optaron por trasladarse a otro país.

En consecuencia surge una pérdida de capital humano que confluye en un desaprovechamiento de mano de obra calificada para el desarrollo de nuestro país en sectores como la industria o los servicios.

Aspectos como la inestabilidad laboral, los subempleos, los bajos salarios, desigualdad en la distribución de la riqueza, entre otros, incrementan el distanciamiento entre ciudadanos y gobiernos, además de que generan incertidumbre en los primeros de tal modo que millones de mexicanos deciden migrar aparentemente de manera voluntaria.

Aunque cabe preguntarse si el Estado les provee certidumbre para permanecer en el territorio con acceso a una vida digna, o si han sido conducidos a dejar atrás raíces y familia ante el fracaso de las políticas de empleo para detonar el desarrollo y retener a la población en sus comunidades de origen.

---

<sup>136</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Sobre Desarrollo Humano 2009 *Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, 2009, pp. 27 y 50.



### III. COMEXI Y CIDE, CENTROS DE PENSAMIENTO EN MÉXICO

“Es mejor saber después de haber pensado y discutido que aceptar los saberes que nadie discute para no tener que pensar.”

Fernando Savater

Estos dos centros de pensamiento tienen una fuerte presencia en medios de comunicación para formar opinión pública y análisis. Tanto el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales<sup>137</sup> como el Centro de Investigación y Docencia Económicas,<sup>138</sup> son centros que analizan asuntos de la migración de mexicanos hacia EE.UU., así como de política exterior y están considerados entre los *think tanks* que mejor desempeñan su papel en nuestro país al mostrar el valor y utilidad de la reflexión sobre temas de interés nacional a los hacedores de política pública.

Cabe mencionar que la participación de *think tanks* en el proceso de gobernar juega un rol importante en las estructuras de poder tradicional, al incorporar conocimiento especializado para la implementación de políticas públicas migratorias en los ámbitos nacional, bilateral y regional.

Bajo esta perspectiva considero la participación de académicos en procesos deliberativos o en consejos consultivos para formar la agenda migratoria bilateral, como evidencia empírica de la interacción de CP con actores gubernamentales que forman parte de los actores involucrados en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo tomo como referente la metodología empleada por McGann en su índice global, donde se estima como uno de los aspectos para medir la incidencia de CP,

---

<sup>137</sup> COMEXI es una asociación civil dedicada al análisis de la realidad internacional que incide en la instrumentación de la agenda internacional del país. Es considerado a sí mismo como el *think tank* de mayor incidencia en México de acuerdo con la clasificación de McGann.

<sup>138</sup> El CIDE es un centro académico en el que se realiza investigación especializada y no se considera a sí mismo un centro de pensamiento. No obstante en el Índice Global de *Think Tanks* y Programas de Sociedad Civil se considera como tal, debido a su capacidad de análisis sobre políticas públicas y su incidencia en tomadores de decisiones.

la capacidad de los mismos al reducir la brecha entre académicos y comunidades de hacedores de políticas.

### 3.1 El caso del COMEXI

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales es una asociación civil sin fines de lucro dedicada al debate y análisis de asuntos internacionales. Su membresía consta de un selecto grupo de empresas mexicanas con proyección mundial, embajadas acreditadas ante el gobierno de México, representaciones de Organismos Internacionales, centros de investigación, así como asociados individuales interesados en los temas que cobran mayor importancia en la agenda del país.

El Consejo se creó en noviembre de 2001, se constituyó a través de su primera asamblea en 2002 con financiamiento privado. Su consejo directivo se conformó por expertos en temas internacionales y migratorios, encabezado por Andrés Rozental<sup>139</sup> como presidente, Rafael Fernández de Castro<sup>140</sup> y Carlos Heredia<sup>141</sup> como vicepresidentes, Guadalupe González como Secretaria, Miguel Jáuregui como tesorero y cuatro consejeros más.

La composición de las juntas directivas del COMEXI, a lo largo de los 15 años de funciones del Consejo, han sido presididas por ex funcionarios de alto nivel, embajadores y reconocidos expertos en política exterior y migración entre México y Estados Unidos.

La primer renovación de la junta directiva del Consejo se llevó a cabo en 2006, durante la presidencia de Andrés Rozental. La rotación de sus miembros directivos,

---

<sup>139</sup> Andrés Rozental es fundador del COMEXI, se ha desempeñado como alto funcionario por más de 35 años, fue Subsecretario de Relaciones Exteriores y ocupa el cargo vitalicio de embajador eminente de México.

<sup>140</sup> Rafael Fernández de Castro es un destacado académico del ITAM, ex funcionario de la SRE y se desempeñó como asesor en asuntos internacionales y competitividad de la Presidencia de la República en el gobierno de Calderón.

<sup>141</sup> Carlos Heredia es un destacado académico del CIDE, ex funcionario de alto nivel de la SHCP, así como de los gobiernos del Distrito Federal y Michoacán, también fue diputado federal de la LVII Legislatura.

provenientes de la administración pública y la academia, resultó en la elección de un consejo directivo conformado por Fernando Solana, Jorge Montaña y Miguel Jáuregui como vicepresidentes, asistido por Luis de la Calle y Bernardo Sepulveda como consejeros.

El Consejo ha propiciado la reunión de reconocidos expertos y personalidades en su junta directiva tales como: Fernando Solana, ex canciller de México, Bernardo Sepulveda, que ha teorizado sobre la cuestión de la migración entre México y Estados Unidos, además de la reconocida trayectoria de los embajadores Rozental y Montaña en el tema migratorio, por lo que considero como aspecto importante de la integración de COMEXI y en particular de esta junta directiva, en torno a los asuntos migratorios, de política exterior, así como los particulares sobre la agenda bilateral con Estados Unidos.

Durante el tiempo que lleva de actividades el COMEXI, se puede observar una cierta rotación de miembros de la junta directiva, por ejemplo en el año 2007 entró en funciones como presidente de la junta Fernando Solana, mientras que Jaime Zabudovski se sumó a las vicepresidencias. En este mismo año se suman dos reconocidas diplomáticas a la junta la embajadora Olga Pellicer y Cecilia Soto.

En 2008 nuevamente se renovó una de las vicepresidencias, que fue ocupada por Luis de la Calle. Del mismo modo en el 2009 se generaron dos cambios de vicepresidencia asumidas por Francisco Suárez Dávila y Javier Treviño respectivamente.

En 2010 el embajador Enrique Berruga<sup>142</sup> fue electo presidente por la junta directiva, Magdalena Carral se suma a la vicepresidencia en sustitución de Treviño y al mismo tiempo Andrés Rozental integra parte de la junta en calidad de ex presidente. La figura política de este último resulta importante para el Consejo y la conformación de su junta ya que debido a su trayectoria goza de reconocimiento dentro y fuera de COMEXI, especialmente en la SRE.

---

<sup>142</sup> Se ha desempeñado como diplomático en diversas embajadas de México, Subsecretario de Relaciones Exteriores, profesor del ITAM y Vicepresidente de la fundación Mexicans & Americans Thinking Together (MATT).

En 2011 se presentó el tercer cambio de presidencia de la junta del COMEXI, Enrique Berruga tomó posesión del cargo y Claudia Calvin asumió la dirección general desde ese año hasta la fecha.

El último cambio de presidencia del COMEXI se llevó a cabo en 2013, con Jaime Zabudovsky<sup>143</sup> como el actual presidente de la junta directiva que esta integrada por los ex presidentes Enrique Berruga y Andrés Rozental, en su momento por Fernando Solana. También se compone de tres vicepresidencias asumidas por Claudia Connelly, Luis de la Calle y Sergio Ley respectivamente.

La actual junta directiva se conforma de consejeros con reconocida trayectoria en diversos ámbitos tanto del sector público como del privado y se integra por Carlos Camacho, Homero Campa, Susana Chacón, Leonardo Curzio, Luz María de la Mora, Sergio Gómez Lora, Rosario Green, Eduardo Guerrero, Enrique Hidalgo, Julio Madrazo y Luis Rubio.

COMEXI se encuentra ubicado como el segundo *think tank* más importante de México y Canadá, en el estudio elaborado por la Universidad de Pensilvania que encabeza el investigador James McGann, y ocupa el primer lugar en el índice de los *think tanks* mexicanos por cuarto año consecutivo.

Su presencia en medios de comunicación ha adquirido mayor importancia para explicar a la opinión pública, información especializada sobre temas de interés nacional. En este sentido cuenta con la colaboración de su asociado en medios, Leonardo Curzio<sup>144</sup>, quien transmite por radio en la primera emisión de Enfoque Noticias.

De acuerdo con el estudio ya mencionado sobre *think tanks* a nivel mundial, COMEXI es el centro de pensamiento más importante del país debido a su capacidad de incidencia e investigación sobre políticas públicas.

Es una institución independiente y apartidista que tiene como misión generar propuestas y acciones que contribuyan a la toma de decisiones. La misión del COMEXI

---

<sup>143</sup> Jaime Zabudovsky es empresario y ex funcionario de alto nivel del Banco de México, Presidencia de la República, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre otras dependencias gubernamentales. Fue sujeto de negociaciones del TLCAN por el gobierno mexicano.

<sup>144</sup> Director y conductor de Enfoque Noticias. Académico e investigador de la UNAM.

es estimular el estudio, análisis y diálogo sobre las relaciones internacionales de México en el marco de la globalización, para comprender y mejorar la vida en el país.

Entre los objetivos del Consejo, se encuentran generar líneas de acción para incidir en la toma de decisiones y fomentar el desarrollo del país y la participación activa de México en el escenario internacional. Además de convertir el conocimiento de los especialistas y expertos en acciones concretas a favor del diálogo internacional y de la participación proactiva de México en el mundo.

De acuerdo con Claudia Calvin, en entrevista personal, consideró que parte del objetivo que persiguen en la institución es: ““darle visibilidad a los temas y sobre todo convocar a las personas relevantes sobre temas específicos, como es en el caso de la migración, para debatir y analizar... lo que se propone hacer COMEXI es poner los temas sobre la agenda ... para que tomadores de decisiones públicos y privados entiendan que esta pasando””<sup>145</sup>.

El Consejo es un actor importante en la construcción del diálogo permanente con autoridades del gobierno mexicano y estadounidense, así como en la institucionalización de la participación de actores de la sociedad civil organizada que conforman el proceso de gobernanza en materia migratoria, en virtud del reconocimiento a la trayectoria del trabajo de su fundador y algunos de los asociados que son expertos en el tema.

Así mismo, la convergencia de funcionarios, legisladores, diplomáticos, académicos y expertos de diversas disciplinas que conforman el COMEXI, favorece la posición de este centro de pensamiento en torno a la discusión de los temas centrales del país, además de su participación como interlocutor social en la discusión de asuntos públicos.

El embajador Rozental, junto con asociados como Rafael Fernández de Castro, Silvia Hernández<sup>146</sup>, Carlos Heredia, entre otros expertos, son personalidades importantes en el proceso de gobernanza migratoria que conforman redes, denominadas

---

<sup>145</sup> Entrevista personal con Claudia Calvin, directora general del COMEXI, 6 de abril de 2016.

<sup>146</sup> Es miembro de COMEXI. Fue Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores para América del Norte del Senado, Secretaria de Turismo, Directora General del Instituto Nacional para la Juventud Mexicana, y Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo.

“redes de políticas”, ya que mantienen una interacción constante con actores gubernamentales y participan en consejos consultivos como miembros permanentes.

Como resultado de la constante interacción entre asociados del COMEXI con autoridades mexicanas, en particular con el subsecretario de Gobernación, Gustavo Mohar,<sup>147</sup> durante la administración de Felipe Calderón, resultó la creación de consejos consultivos sobre temas migratorios: el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, ambos creados en 2012 y en los cuales COMEXI forma parte permanentemente. Actualmente participan en ellos Andrés Rozental, Gustavo Mohar y Carlos Heredia.

Por otra parte, se considera que el valor agregado que obtienen los asociados del Consejo, es la interacción con actores gubernamentales específicos, misma que se genera mediante la organización de eventos que siguen las reglas de *Chatham House*<sup>148</sup>, o mediante foros tipo Davos<sup>149</sup> para abrir espacio a la discusión de asuntos que impactan en la agenda nacional e internacional.

De acuerdo con Claudia Calvin y Andrés Rozental, existe una permanente interacción con actores gubernamentales desde que se fundó COMEXI, aunque hay algunas reuniones que no tienen registro y otras que son registradas convergen con el tema migratorio sin ser este el motivo de la reunión.

De acuerdo con Andrés Rozental, ““desde que se funda COMEXI, la idea es tener la oportunidad de influir en políticas públicas, y hasta ahora se tiene una interacción permanente con el gobierno, funcionarios y tomadores de decisiones, en diversos temas, incluido el migratorio.””<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Gustavo Mohar fungió como negociador para Asuntos Migratorios Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Vicente Fox.

<sup>148</sup> Reglas para la celebración de debates o mesas de diálogo que se dieron a conocer por el *think tank Chatham House* en 1927. Se estipula que cuando una reunión se convoca bajo la regla de *Chatham House*, los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad, ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante.

<sup>149</sup> Foro de discusión abierto que reúne a líderes de diversas áreas para tratar asuntos de interés público y se conoce el nombre de los participantes, así como su postura frente a cada tema.

<sup>150</sup> Entrevista personal a Andrés Rozental, 9 de Mayo de 2016, México.

En estos espacios se reúnen líderes y tomadores de decisiones con asociados del COMEXI, que son expertos en diversos ámbitos disciplinarios, donde participan diplomáticos, ex funcionarios, académicos para dar su opinión sobre asuntos públicos de importancia en la agenda nacional y de política exterior. ““Es una ágora donde se debaten las ideas desde la multidisciplinariedad, en reuniones exclusivas para asociados que tienen la posibilidad de dialogar con secretarios de estado, presidentes y tomadores de decisiones, siguiendo la regla *off the records* o *Chatham House*: se puede contar, pero no quien lo contó.”<sup>151</sup>

En opinión de Claudia Calvin ““Hay una línea muy fina entre participar en el proceso de formulación de políticas e incidir concretamente en la política, el proceso de toma de decisiones es una caja negra y no se sabe si fue el foro o el café después de la reunión lo que incidió... Somos *brokers* de ideas, tenemos capacidad de convocar a personas y sentarlas a dialogar.”<sup>152</sup>

Cabe mencionar que el reconocimiento de los asociados en el ámbito público, es un factor que facilita la visibilidad de los temas que buscan posicionar en la formación de agenda, como es el caso de Andrés Rozental, Jorge Montaña, Rafael Fernández de Castro, Carlos Heredia, Leonardo Curzio, por mencionar algunos.

Del mismo modo otro de los mecanismos que validan el conocimiento y experiencia para ofrecer insumos a los tomadores de decisiones en la formación de agenda son los documentos emitidos por COMEXI en relación al tema migratorio como son: *Los Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica*, resultados del *Informe Construcción de una Comunidad de América del Norte*, *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: soluciones conjuntas a problemas comunes* y el *Informe del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México - Estados Unidos*.

En el caso de la elaboración del documento *México frente al fenómeno migratorio*, se evidencia la institucionalización de la interacción entre expertos, académicos,

---

<sup>151</sup> Entrevista personal con Claudia Calvin, directora general COMEXI, 6 de abril de 2016.

<sup>152</sup> Idem.

funcionarios y autoridades para tomar decisiones en conjunto, que genera gobernanza en materia migratoria y que convierte este proceso de cooperación entre actores en una realidad para la conducción de la sociedad, a fin de ofrecer soluciones al fenómeno migratorio.

De acuerdo con el embajador Rozental este documento ““es producto del establecimiento de un grupo de trabajo a iniciativa de COMEXI y la Senadora Silvia Hernández,”” entonces Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, que se integró por funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Trabajo y Gobernación, junto con Senadores y asociados del Consejo, que participaron con expertos demógrafos y especialistas del tema migratorio de diversas instituciones académicas.<sup>153</sup>

El resultado de este proceso, que involucra a una parte de la sociedad civil organizada y autoridades, surge de la interacción permanente entre miembros de centros de pensamiento, particularmente de COMEXI, con actores gubernamentales, que en el caso específico permiten la formación de la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos, lo cual genera gobernanza en el tema migratorio.

La reflexión de Andrés Rozental respecto a este grupo, es que se ““trataba de buscar una respuesta de parte de México a una constante queja que se oye del lado de Estados Unidos, de que México no quiere y no quería hacer nada para impedir el movimiento migratorio de mexicanos hacia EE.UU. sobre todo de aquellos que van sin documentos.””<sup>154</sup>

Para Andrés Rozental, el documento *México frente al fenómeno migratorio*, es un posicionamiento del gobierno y sociedad mexicana en conjunto, que responde a una coyuntura y que se publica como la postura mexicana en diarios estadounidenses.

---

<sup>153</sup> Entrevista personal a Andrés Rozental...

<sup>154</sup> Idem.

En su reflexión menciona que:

el posicionamiento surgió en parte como respuesta a declaraciones del entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel, quien mencionó que la reforma migratoria que se discutía con EE.UU, antes de 11-S, no podía compaginarse con la legislación mexicana, porque México ofreció colaborar para que los migrantes cruzaran por puntos de cruce autorizados y con documentos en regla, contrario al texto constitucional que garantiza el libre tránsito de las personas.<sup>155</sup>

Con base en lo anterior, el interés del COMEXI en la discusión de asuntos migratorios responde a la demanda de autoridades tanto estadounidenses como mexicanas por encontrar soluciones que permitan regular los flujos de personas.

En el primer caso que refiere a la presión exterior, se buscó atender una omisión que es resultado de una histórica política de ausencia en materia migratoria sobre la intervención del gobierno mexicano para mantener a sus ciudadanos en territorio nacional y segundo de índole interna que respondió a generar mecanismos para la armonización legislativa a fin de generar responsabilidades compartidas con Estados Unidos.

Este documento o posicionamiento del gobierno mexicano, fue elaborado en conjunto con actores de la sociedad civil, expertos y miembros de centros de pensamiento en el que participaron asociados de COMEXI, el cual finalmente fue dado a conocer en periódicos estadounidenses y consulados de México en Estados Unidos como la manera en que México asume la migración de origen y tránsito hacia Estados Unidos.

Dicho documento es considerado como la articulación y definición de la política migratoria de México hacia Estados Unidos y la transformación de asumir una postura que deja atrás “la política de la no política” en materia de migración.

---

<sup>155</sup> Idem.

En opinión de Rozental, el propósito del COMEXI se ha logrado en el tema migratorio, porque

...hasta el día de hoy el gobierno nos consulta temas migratorios, no en todos los casos, pero sí hay un diálogo con asociados de manera individual y en ocasiones colectivamente, con actores como Rafael Fernández de Castro, Silvia Hernández, Carlos Heredia, y otros que han participado sobre el tema migratorio, que yo también maneje cuando estuve en el gobierno, porque el gobierno en turno y los gobiernos anteriores reconocen que hay mucha gente de COMEXI que conocen bien el tema.<sup>156</sup>

Con respecto a la incidencia del COMEXI en los primeros años del gobierno de Fox, existió un mayor acercamiento e interacción debido a que se reunieron directamente con el ex Presidente para articular el acuerdo migratorio y presentar al gobierno de Bush una propuesta que ofrecía ordenar y regular los flujos migratorios. Se comenzaron a trabajar textos para un acuerdo bilateral que contemplaba una responsabilidad compartida.

Así mismo, Rozental consideró que ““las opiniones de los asociados de COMEXI han sido tomadas en cuenta, dependiendo del gobierno en turno, y de los funcionarios que han participado y tomado interés en el trabajo de COMEXI... en el caso de los dos primeros años del gobierno de Fox, fue mayor el impacto frente al tema migratorio...””

El embajador Rozental refirió que ante esta situación, el gobierno de EE.UU se sorprendió de la iniciativa propuesta por México para regular los flujos, pues antes no se había planteado una estrategia para frenar esta migración irregular. Sin embargo, después del 11-S, cambia el clima político por el sentimiento de estar bajo ataque. A partir de entonces se dialoga sobre el tema migratorio, pero desde una perspectiva unilateral, vinculado al control de las fronteras de Estados Unidos.

---

<sup>156</sup> Idem.

## De acuerdo con Andrés Rozental

...la opinión de asociados del COMEXI sí influye en los funcionarios públicos tanto de México como de Estados Unidos, aunque lamentablemente en el tema migratorio no existe una resolución, ni un acuerdo migratorio que tome en consideración el propósito fundamental de que este acuerdo sea bilateral con responsabilidades y deberes compartidos para encauzar, ordenar y regular los flujos.

Asimismo, mencionó que ““existe interacción con autoridades estadounidenses, principalmente con funcionarios de la Homeland Security Office (HSO), para discutir el tema migratorio, desde el punto de vista de políticas.””<sup>157</sup>

De tal modo que la interacción entre los asociados del COMEXI con autoridades tanto mexicanas como estadounidenses, que tiene por objeto discutir los asuntos que forman la agenda migratoria bilateral, es permanente y de carácter interméstico, aunque no se ha logrado que se apruebe una política migratoria integral en Estados Unidos.

Así mismo, la interacción con autoridades nacionales, que forman parte de las delegaciones oficiales para discutir los temas migratorios con autoridades estadounidenses, permite establecer las propuestas y opiniones de asociados del COMEXI, que tienen la intención de brindar insumos para la toma de decisiones tanto nacionales como aquellas que forman parte de la política interna estadounidense y que se relacionan con asuntos de carácter bilateral, o que afectan a los mexicanos que viven en ese país.

Finalmente Andrés Rozental mencionó en entrevista personal que ““aún cuando los flujos han disminuido a cero en términos netos, por un ambiente hostil ante la ilegalidad migratoria, existe la necesidad de generar acuerdos, para que la gente pueda ir y venir””, de tal modo que se contempla la idea de regresar a la circularidad migratoria como parte

---

<sup>157</sup> Idem.

de las propuestas de los asociados del COMEXI, que buscan regular la migración en la región.

También se refirió a la constante crítica de la que es sujeto el gobierno mexicano sobre la situación de vulnerabilidad que padecen los migrantes en tránsito por nuestro país. ““Queda mucho por hacer y sigue habiendo la crítica en EE.UU. de que lo que pedimos a ellos, no lo damos a los centroamericanos, además de que las autoridades mexicanas en la frontera sur no respetan los derechos humanos.””<sup>158</sup>

### 3.2 El caso del CIDE

El CIDE es un centro de investigación y educación superior financiado con recursos públicos, es una institución independiente que tiene como objetivo central contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante<sup>159</sup>. Fue fundado en 1974 con la misión de enriquecer el acervo en capital humano e intelectual en ciencias sociales a través de la investigación, formación profesional y generación de conocimiento.

Es considerado como una institución educativa más que un centro de pensamiento, aunque sus funciones de análisis de políticas públicas, tienden a incidir en los tomadores de decisiones, aunado a la creciente presencia de sus investigadores en medios de comunicación, con lo que ha adquirido mayor difusión el conocimiento creado en este centro académico y mayor capacidad de presión social para llevar a la discusión pública asuntos de interés particular para algunos académicos.<sup>160</sup>

Al mismo tiempo el acercamiento de algunos de sus profesores con actores gubernamentales y su participación en foros de discusión sobre temas migratorios, les

---

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Véase <http://www.cide.edu/sobre-el-cide/>, último acceso el 25 de mayo de 2016.

<sup>160</sup> Alejandra Salas y Sergio Padilla “Los centros de pensamiento...” *op. cit.*, p. 109.

permite expresar sus opiniones y brindar información que sirve de base para posicionar temas de interés en la formación de la agenda migratoria.

El CIDE se encuentra ubicado como el cuarto *think tank* más importante del índice de McGann entre los identificados en México y Canadá.<sup>161</sup> Tiene un Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios, llamado (CIDE-MIG), el cual tiene como objetivo general posicionar al CIDE, entre la academia, el sector público, privado, social e internacional, como una institución experta en el análisis del tema migratorio desde una perspectiva integral e interdisciplinaria, con investigaciones de alto rigor académico que sean relevantes para la toma de decisiones y para informar a la opinión pública.

El CIDE-MIG, se constituyó en noviembre de 2009, como un grupo de estudios migratorios gracias a la iniciativa de Jorge Durand y Jorge A. Schiavon, que contó con el apoyo de la Secretaría Académica para promover el trabajo interdivisional e interdisciplinario sobre los principales temas de la agenda económica, política, social e internacional de México.

A fines de 2013 el CIDE-MIG evolucionó para transformarse en un Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios de carácter permanente. Entre los objetivos del CIDE-MIG se encuentra el generar un vínculo de discusión entre instituciones académicas; organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales. Asimismo asumen que los proyectos llevados a cabo son de incidencia social y proponen directrices de políticas públicas en el tema migratorio.<sup>162</sup>

La interacción entre CIDE y actores gubernamentales se da mediante el trabajo colaborativo entre algunos investigadores del programa y funcionarios públicos de diferentes dependencias entre las que se encuentran la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad

---

<sup>161</sup> En la tabla 5 de dicho estudio se encuentra la lista de los principales *think tanks* de América del Norte sin contar EE.UU. consultado en [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks)

<sup>162</sup> Véase Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios en <http://cidemig.org/wordpress/quienes-somos/> consultado el 15 de enero de 2016.

Nacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Unidad de Política Migratoria.

En un principio, el CIDE-MIG fue co-coordinado por los profesores Jorge A. Schiavon y Jorge Durand, quienes se desempeñan como investigadores de la División de Estudios Internacionales, llevando a cabo reuniones trimestrales en las cuales los miembros presentaron avances de sus respectivos trabajos de investigación, asimismo se discutieron temas importantes de la agenda migratoria con la participación de reconocidos investigadores internacionales y funcionarios públicos invitados a dialogar sobre propuestas legislativas o de políticas públicas, siguiendo las reglas de *Chatham House*, que enuncian que se puede contar, pero no quien lo contó, o no se cuenta nada.

Actualmente, el programa interdisciplinario, es coordinado por Jorge A. Schiavon, en colaboración con Jorge Durand, Carlos Heredia y Nuty Cárdenas. El programa reúne aproximadamente a 30 profesores-investigadores de todas las divisiones académicas del CIDE, tanto de los campus Santa Fe como Aguascalientes y se integra de la siguiente manera:

1. División de Administración Pública

- a. José Ramón Gil
- b. Raúl Pacheco
- c. Alejandro López Feldman
- d. David Mayer
- e. Alfonso Miranda
- f. Kurt Unger

2. División Estudios Internacionales

- a. Alejandro Anaya
- b. Jorge Chabat
- c. David Crow
- d. Jorge Durand

- e. Guadalupe González
  - f. Carlos Heredia
  - g. Gerardo Maldonado
  - h. Covadonga Meseguer
  - i. Jorge A. Schiavon
3. División de Estudios Jurídicos
    - a. Alejandro Madrazo
    - b. Catalina Pérez Correa
    - c. Carlos Vilalta
  4. División de Estudios Políticos
    - a. Rosario Aguilar
    - b. Javier Aparicio
  5. División de Historia
    - a. Rafael Rojas
    - b. Catherine Vezina

El programa también se conforma por investigadores de otras universidades, centros de estudios e institutos que enriquecen el Programa Interdisciplinario de Migración, en el cual se han afiliado formalmente expertos como Cecilia Ímaz, UNAM; Patricia de los Ríos, Liliana Meza y Carla Pederzini, Universidad Iberoamericana; Leticia Calderón, Instituto Mora; Víctor Blanco y Ernesto Rodríguez, ITAM; Adriana Ortega, BUAP; Manuel Ángel Castillo, El Colegio de México; Rafael Velázquez, UABC; Alfredo Cuecuecha, El Colegio de Tlaxcala; Patricia Arias, UdeG.

De igual manera asisten participantes del sector público entre los que se encuentran: Presidencia de la República, Porfirio Cruz; CNDH, Fernando Batista; INAMI, Salvador Berúmen; así como representantes de organizaciones de la sociedad civil con agendas de investigación en la materia: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, Elio Villaseñor, Brenda Valdés y Enrique Figueras.

Entre los trabajos realizados por el CIDE-MIG se encuentran tanto la encuesta bial *México y el Mundo*, elaborada junto con el COMEXI desde 2004, así como la serie de libros *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*; *Perspectivas migratorias II: La agenda pendiente de la migración* y *Perspectivas migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, donde se vierten algunas propuestas a modo de insumos para modificar la situación migratoria de la región, particularmente la de los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, sin dejar de mirar el contexto migratorio en el ámbito global.

El CIDE-MIG realiza anualmente el Diplomado Migración y Gobernanza desde el 2011, en el cual participan expertos del tema migratorio incluidos miembros de *think tanks* y académicos provenientes de diversas universidades del país y del exterior, del ámbito político participan funcionarios activos y del social se involucran a organizaciones de la sociedad civil de ambos lados de la frontera para aproximar la realidad desde la perspectiva de quienes viven el fenómeno.

Asimismo, la dinámica de impartición de cursos a distancia, contribuye a la internacionalización del diálogo constructivo en favor de los migrantes para brindar posibles soluciones a la problemática que se deriva del fenómeno migratorio. El CIDE-MIG aborda el tema desde una perspectiva regional, en virtud de ello participan sedes simultáneamente por videoconferencia en diversas ciudades mexicanas, estadounidenses y de Centroamérica.

Considero que la importancia de este diplomado es su contribución a la capacitación y actualización sobre el fenómeno de la migración, que permite profesionalizar a funcionarios, personal del servicio exterior, académicos y sociedad civil organizada para contar con mayores herramientas o insumos a fin de incidir en las políticas migratorias.

El diplomado es un espacio de interlocución propicio para elaborar propuestas que buscan generar corresponsabilidad entre actores sociales y gubernamentales en beneficio de los migrantes, con un enfoque de gobernanza tanto teórico como empírico, debido a

que es organizado por el CIDE e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores para llevar a cabo transmisiones a consulados en Estados Unidos.

Finalmente el propósito del diplomado consiste en realizar una serie de propuestas de política pública que se articulan con la participación de los integrantes de todas las sedes, de tal modo que los grupos de trabajo que se conforman son multidisciplinarios y en ellos convergen funcionarios, activistas, académicos e interesados en el tema migratorio.

Dichas propuestas se abordan desde cinco ejes temáticos que son: redes de sociedad civil en Centroamérica, documentación y derecho a la identidad, la migración regional desde la perspectiva de las juventudes, oportunidades económicas en el retorno y los empresarios migrantes, mismas que sirven de insumos para asociaciones civiles que interactúan con actores gubernamentales para promover la defensa de los derechos de los migrantes.

Del mismo modo, el CIDE-MIG participó en el proyecto “Voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero”, en coordinación con el IFE en el año 2010; y contribuyó en la investigación sobre la segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012.

En el ámbito de la política interna en materia migratoria, el CIDE-MIG participó en el “Fortalecimiento de las capacidades de protección de los consulados centroamericanos en México para defender los derechos humanos de sus migrantes y transmigrantes en México 2010-2011”, y el fortalecimiento de capacidades de las cancillerías centroamericanas en materia consular para la defensa y protección de los derechos humanos de las personas migrantes 2012-2013.

El trabajo que han realizado los investigadores del CIDE-MIG se ha encaminado principalmente a la construcción de una visión regional del fenómeno migratorio y a identificar agendas compartidas sobre el tema con países de nuestra región, en busca de

formar una visión compartida con países de tránsito y origen para asumir una misma postura que vele por los intereses de sus ciudadanos que viven en Estados Unidos.

### **3.3 Análisis de las propuestas realizadas por miembros de *think tanks***

Las propuestas realizadas por diferentes miembros de *think tanks* coinciden en plantear que la visión del fenómeno migratorio debe definirse desde una perspectiva regional, para crear un frente común en materia de migración de los países emisores hacia Estados Unidos, a partir de contextos históricos compartidos y su cercanía geográfica.

Carlos Heredia ha insistido en el carácter interméstico que conlleva el fenómeno migratorio en la relación bilateral, mientras que el informe del COMEXI reconoce la importancia de integrar a México en las soluciones de reforma migratoria estadounidense para diseñar “políticas a la medida”.

En la misma tesitura Jorge Durand propone que el diseño de políticas migratorias se base en el contexto regional e histórico, lo que implica la participación de México como actor importante para dar solución al asunto migratorio.

Esta arista de la migración formulada por COMEXI, contempla que México forme parte de las negociaciones en una reforma migratoria, con un trato especial, debido al tamaño de la población migrante de origen mexicano establecida en territorio estadounidense.

Al mismo tiempo se puede encontrar que este enfoque que sugiere la perspectiva regional para solucionar los asuntos de la migración refiere a una corresponsabilidad entre los países involucrados, la cual requiere institucionalizar los mecanismos de diálogo con diferentes actores sociales dentro de una perspectiva regional, que incorpore a los países de origen, tránsito y destino para hacer un balance eficaz sobre la situación actual del fenómeno.

Desde esta perspectiva regional, se prevé facilitar a los tomadores de decisiones los insumos necesarios para llegar a una solución parcial sobre las responsabilidades de

cada uno de los países y los compromisos que deberían traducirse en el diseño e implementación de políticas migratorias específicas de manera conjunta.

Otro punto en el que se encuentran convergencias en torno a las propuestas, parte de la observación que realizan algunos miembros de los centros de pensamiento sobre la necesidad de tener estudios especializados en la materia, que faciliten la toma de decisiones para dar una solución integral al fenómeno, mirando sus causas, origen e impactos en el contexto actual.

De acuerdo con Durand, la información respecto al fenómeno migratorio es relevante en la medida que proveen los “insumos básicos” para adecuar las políticas públicas. Ese argumento coincide con el de Heredia en el sentido de que los insumos necesarios para tomar decisiones provienen de los estudios.

En virtud de ello sus propuestas hacen mención de actualizar estudios en la materia, específicamente el *Estudio Binacional: Migración entre México y Estados Unidos*, elaborado en 1997, y el documento *México frente al fenómeno migratorio*, elaborado en 2005 de manera conjunta por COMEXI y autoridades gubernamentales, en colaboración con expertos en migración y política exterior.

Esta última propuesta ha sido atendida por la SRE, ya que el 12 de septiembre de 2013, la Subsecretaría para América del Norte y la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la Cancillería, presidieron una reunión de coordinación interinstitucional de la que resultó el documento *México ante el fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI*.<sup>163</sup>

De acuerdo con la SRE dicho documento es resultado de un trabajo multidisciplinario de la misma Cancillería, enriquecido con aportaciones de otras secretarías de estado y dependencias federales con atribuciones en el tema, producto de una reunión interinstitucional entre la Subsecretaría para América del Norte, la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> El documento puede ser consultado en el sitio de internet <http://proteccionconsular.sre.gob.mx/images/stories/documentos/Home/DoctoMexicoFrentealFenomenoMigratorio.pdf>

<sup>164</sup> Solicitud de acceso a la información, núm. UDE-1787/2016, 17 de marzo de 2016, México.

Cabe mencionar que también se llevaron a cabo consultas individuales a asociados del COMEXI, aunque la SRE específica en su informe que no realizaron actividades con el Consejo. Sin embargo de acuerdo con el embajador Rozental, fueron convocados algunos asociados de manera individual por el Subsecretario de Relaciones Exteriores: ““ los mismos de siempre que son reconocidos como actores importantes en la discusión del tema, que no pasan de 10 ó 12”” .<sup>165</sup>

También mencionó que se le consultó a él personalmente, a Carlos Heredia y Rafael Fernández de Castro para efectuar la actualización del documento *México frente al fenómeno migratorio* en 2013.

A diferencia del primer documento que se redactó en 2005, esta actualización se llevó a cabo sin seguir el formato del anterior, que postulaba un posicionamiento de gobierno y miembros de centros de pensamiento de manera conjunta frente a la migración mexicana hacia Estados Unidos.<sup>166</sup>

Otro tema en el que convergen las proposiciones es en relación a la creación de un programa de trabajo temporal que garantice a los migrantes sus derechos laborales, les permita obtener beneficios y posteriormente los haga candidatos a la ciudadanía para sacarlos de la ilegalidad, al mismo tiempo que genere beneficios económicos para los Estados Unidos.

En este punto coinciden las propuestas de Jorge Schiavon para implementar un programa que satisfaga las necesidades económicas del mercado estadounidense, mejore la competitividad de su economía y permita a los trabajadores migrantes incorporarse a la legalidad garantizando el ejercicio de sus derechos bajo una dinámica de ganar-ganar para propiciar una mejor integración en América del Norte.

El informe del COMEXI también postula el desarrollo de un programa conjunto entre los gobiernos de México y Estados Unidos para controlar los flujos futuros con

---

<sup>165</sup> Entrevista personal a Andrés Rozental.

<sup>166</sup> Idem.

base en las necesidades de los mercados laborales y controles sobre la contratación de trabajadores ilegales.

De acuerdo a lo anterior, Carlos Heredia complementa la creación de un programa de movilidad humana desde una visión de desarrollo regional, en el que incluye a Centroamérica y el Caribe, que estimule la competitividad en la región al sumar la fuerza de trabajo con la innovación tecnológica como motores del desarrollo.

Con respecto al tema de seguridad y fronteras en relación a la migración, es considerado como un vínculo que se mantiene presente en la realidad de la relación bilateral, de ahí que sea retomado en el contenido del documento *México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI* y para formular políticas migratorias.

En este sentido el tema cobró importancia para los centros de pensamiento, y se abordó por el COMEXI desde el 2003. El Consejo fue la sede de la primera “Asamblea de América del Norte: Frontera segura y eficiente” de la Universidad de Columbia.

Posteriormente el estudio realizado por el COMEXI en colaboración con el *Woodrow Wilson* y el ITAM sobre la construcción de una asociación estratégica, está vinculada con el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad, control en la frontera y el reconocimiento de la colaboración entre sociedad civil, empresarios y gobiernos para detonar el desarrollo e impulsar empleos que regulen los flujos migratorios.

Cabe mencionar que el antecedente directo de las propuestas elaboradas por el COMEXI, se encuentra en el documento “Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida”, elaborado por expertos que posteriormente fundaron el Consejo en colaboración con el *think tank Carnegie*.

En el mismo se sientan las bases de la propuesta migratoria integral que buscaba regularizar y ordenar la migración de manera bilateral en beneficio mutuo, para regresar a la circularidad de los flujos bajo la creencia que el proceso migratorio debe efectuarse en beneficio mutuo y bajo un trato preferencial para México con base en la interdependencia y contigüidad geográfica.

Entre los principales argumentos contenidos se encuentran el combate conjunto a organizaciones criminales dedicadas al tráfico de personas, prevenir cruces fronterizos peligrosos, expandir la cooperación bilateral para prevenir la violencia en las fronteras, reducir la inmigración indocumentada mediante la ampliación de visas estadounidenses, formular políticas para frenar la migración en entidades expulsoras de nuestro país, cooperación del gobierno mexicano para impedir el tránsito de transmigrantes ilegales con destino a Estados Unidos con sensibilidad para respetar los derechos humanos.

Del mismo modo se incluyen propuestas de programas de empleos temporales para regularizar trabajadores mexicanos no autorizados, además de suscribir un tratado de pagos sobre seguridad social.

Algunas de las propuestas muestran variantes en los temas principales del fenómeno migratorio dentro de la relación bilateral y apuntan la mirada en temas como la política migratoria nacional y la visión del tema desde diferentes ángulos.

Por una parte Javier Aparicio<sup>167</sup> y Covadonga Meseguer<sup>168</sup> proponen cambios para implementar el programa 3 x 1 para migrantes a fin de modificar las reglas de operación en beneficio de comunidades con menores ingresos que permitan equilibrar la balanza de la justicia social a favor de quienes más lo necesitan. Al mismo tiempo que se regule la distribución de recursos públicos hacia comunidades menos marginadas que en realidad tienen un mejor modo de vida, ya que el programa ha beneficiado en su mayoría a este tipo de comunidades y los recursos públicos que se han destinado pierden su función de establecer el bien común, al alterar más las desigualdades en lugar de reducir la brecha entre ellas.

En este sentido la evaluación sobre la implementación de políticas migratorias en México revela que el diagnóstico sobre la población objetivo ha fallado y en consecuencia el gobierno mexicano también ha errado el rumbo al ejecutar dichas políticas, que de acuerdo a la evidencia han beneficiado a las comunidades con

---

<sup>167</sup> Profesor del CIDE y consultor de instituciones como el BID, Banco Mundial, IFE y SEDESOL.

<sup>168</sup> Profesora del CIDE y directora de los proyectos hasta 2010, "México, las Américas y el Mundo" y "Las Américas y el Mundo".

afinidades políticas al partido en el poder y dejó desprotegidos a los más vulnerables; aquellos que se encuentran en las comunidades marginadas y en los deciles de más bajos de ingresos del país.

Por otra parte con respecto al tema de cuidados de la salud, se contempla como uno de los programas que a través de la SRE se han instrumentado a fin de mejorar la calidad de vida de los migrantes mexicanos. Este programa conocido como “ventanillas de salud” tiene la función de informar a través de la red consular de México acreditada en los Estados Unidos a los mexicanos sobre los requisitos y disponibilidad de los servicios de salud a los que pueden acceder para atenderse, independientemente de su situación migratoria.

El programa está orientado principalmente a informar, aunque en algunos casos se llevan a cabo campañas de prevención de enfermedades como diabetes, hipertensión o VIH, mismas que varían de un consulado a otro, siendo uno de sus puntos más débiles la difusión de la existencia del programa para beneficiar a más mexicanos que viven en EE.UU.; especialmente se dificulta el acercamiento con los migrantes ilegales, dada la condición de los mismos y el temor de acercarse a las autoridades ya sea por desconfianza o desconocimiento de los beneficios.

De acuerdo con Alexandra Délano estos programas benefician a los migrantes y contribuyen a mejorar su situación socioeconómica a través de la prevención de la salud.<sup>169</sup>

Sin embargo este programa aún está lejos de las propuestas sobre la creación de un seguro médico binacional que involucren un mayor entendimiento e interacción entre autoridades de ambos países para beneficio de sus sociedades; en todo caso se reconoce que el programa de “ventanillas de salud” es un primer esfuerzo importante en la mediación que se gesta a través del mismo en pro de los migrantes mexicanos al acercarlos a las instituciones de salud estadounidenses.

---

<sup>169</sup> Alexandra Délano, *México y su diáspora...op. cit.*, p. 312.

Por otra parte, me parece importante mencionar que aunque el análisis profundo de las propuestas mencionadas sobre integración económica, programas de empleo temporales, controles fronterizos y mercados laborales conllevan a una mejor vida y defensa de los derechos de los migrantes mexicanos que radican en Estados Unidos, considero necesario añadir temas como la apropiación del espacio, la reivindicación del derecho de la población migrante a reproducir su lengua natal y su cultura en espacios públicos, con base en la responsabilidad que asume todo Estado democrático para brindar un trato igualitario al género humano, que merecen tanto los migrantes como los ciudadanos locales de las comunidades receptoras.

A mi juicio este aspecto es importante para lograr una mayor integración de los migrantes en las comunidades donde radican, además de proveer un aporte social que permita mejorar su condición de vida, mediante el cual podrían aproximarse propuestas que abordan el tema de la protección consular y defensa de los derechos humanos de los migrantes.

De tal manera que la inclusión de propuestas desde temas vinculados a los constructos socio culturales de los migrantes, les permitiría una mayor integración en las comunidades de destino desde una perspectiva multicultural, a fin de reducir la discriminación de la cual son sujetos, ya que uno de los problemas que enfrentan los migrantes es que se exige su asimilación a la cultura dominante para acceder a una vida digna.

Del mismo modo, considero que los principales aspectos contenidos en las propuestas con respecto a la inclusión de migrantes en las comunidades de destino, encuentran mayores indicios en aquellas que desarrollan un enfoque de integración económica regional y refieren a la creación de programas temporales de empleo.

Es importante reiterar que la perspectiva con enfoque regional sobre el proceso migratorio en México, se ha impulsado desde los centros de pensamiento. Este aspecto es enunciado como parte de la política migratoria mexicana en el posicionamiento frente

a la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, que desde 2005 se ha definido en el documento *México frente al fenómeno migratorio*.

De igual manera se encuentran elementos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, que provienen de posicionamientos de los miembros que integran los centros de pensamiento, en los cuales se aborda un enfoque regional de la migración para hacer un frente común hacia Estados Unidos, los cuales son enunciados como objetivos y estrategias de la política exterior para alcanzar un entendimiento con las naciones del Norte y el Sur en materia migratoria.<sup>170</sup>

En el caso del PND 2013-2018, se estipula que la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio, en sus múltiples dimensiones y alude a la urgente colaboración en el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores, incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno para hacer frente a las necesidades de los migrantes.<sup>171</sup>

Por otra parte entre las propuestas elaboradas por Carlos Heredia que han sido retomadas por la SRE como acciones encausadas al empoderamiento de los migrantes, esta el promover que aquellos compatriotas elegibles para adoptar la ciudadanía estadounidense lo hagan y se registren para votar a fin de aumentar su capacidad de influir en las comunidades donde viven.

En la misma línea de incidencia en política migratoria, se encuentra la propuesta posicionada en el documento *México frente al fenómeno migratorio* para garantizar la seguridad humana y los derechos humanos de los transmigrantes en territorio nacional, misma que se adoptó posteriormente con el cambio de paradigma constitucional que contempla los tratados de derechos humanos en igual rango que la Carta Magna y que en principio sentó las bases para la creación de la Ley Nacional de Migración, lamentablemente su diseño e implementación no arroja los resultados esperados para

---

<sup>170</sup> Véase el PND en apartado 5.9 Mexicanos en el exterior y migración en [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5\\_Democracia\\_Efectiva\\_y\\_Politica\\_Exterior\\_Responsable/5\\_9\\_Mexicanos\\_en\\_el\\_Exterior\\_y\\_Migracion.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5_Democracia_Efectiva_y_Politica_Exterior_Responsable/5_9_Mexicanos_en_el_Exterior_y_Migracion.pdf) con acceso 3 Junio de 2016.

<sup>171</sup> Véase el PND meta V. México con responsabilidad global en <http://pnd.gob.mx> consultado 3 de junio de 2016.

garantizar la procuración de los derechos humanos de quienes transitan por México, ni en el trato igualitario a migrantes y nacionales.<sup>172</sup>

Finalmente coincido con las propuestas que refieren que detonar el desarrollo en el sur de nuestro país es importante para generar cohesión social y fomentar que la población permanezca en el territorio, sin duda alguna las medidas al interior del país que se traduzcan en políticas públicas eficaces, representan la solución más competente en el largo plazo para frenar la migración masiva hacia Estados Unidos.

### **3.4 Análisis del documento *México frente al fenómeno migratorio***

Este documento adquiere gran importancia en el estudio de la gobernanza migratoria debido a que su elaboración es un posicionamiento producto de la interacción entre expertos del centro de pensamiento COMEXI y actores gubernamentales mexicanos. En el mismo se destaca la complejidad del fenómeno migratorio y la dimensión que adquiere el tema migratorio con mayor relevancia tanto en las agendas nacionales, como en la bilateral.<sup>173</sup>

Se dio a conocer por la SRE en octubre del 2005, su publicación en diarios estadounidenses y distribución en consulados mexicanos, es considerado como la postura del gobierno y sociedad mexicana en torno a la diáspora de connacionales que se encuentran en Estados Unidos, así como la visión, retos y oportunidades que se debería enfrentar para lograr una eficiente administración bilateral de los flujos migratorios con responsabilidad compartida.

La estructura del documento México frente al fenómeno migratorio se compone de antecedentes, principios, recomendaciones sobre los compromisos que México debe asumir y los elementos a considerar ante una eventual reforma migratoria en Estados Unidos.

---

<sup>172</sup> Javier Cruz Angulo, "Ley de Migración y derechos fundamentales" en Jorge Schiavon y Gabriela Díaz (eds.) *Los derechos humanos de las personas migrantes en México*, CIDE, México, 2011, p. 210.

<sup>173</sup> Este documento se actualizó en 2013, como se menciona anteriormente en el apartado del caso de COMEXI.

En el documento se retoma en los antecedentes el principio de responsabilidad compartida que se esgrimió en la propuesta que elaboró el Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, integrado por académicos que han estado involucrados en el tema durante años, como Rafael Fernández de Castro y ex funcionarios de alto nivel como Andrés Rozental, en el cual para presentaron a los ex Presidentes Fox y Bush los elementos de que posibilitarían el acuerdo migratorio.

Asimismo se hace referencia a los ataques del 11-S en relación al binomio migración-seguridad nacional como el principal aspecto de la agenda. También se considera que a partir de la interacción de gobierno y expertos en asuntos migratorios se enarbola la consolidación de la política migratoria nacional.

Con respecto a los principios que deben orientar a la política migratoria, resalta la cooperación entre sociedad y gobierno que da sustento al proceso de gobernanza como el medio adecuado para la comprensión del fenómeno migratorio, así como sus implicaciones en el ámbito internacional, especialmente con los países de la región que se encuentran inmersos en el proceso migratorio de tránsito, origen y destino.

En este apartado se reconoce el compromiso con la seguridad nacional y pública así como la seguridad humana que vela por la integridad de las personas.

De acuerdo con la SRE, se plantea abordar el fenómeno migratorio poniendo a la persona migrante como un actor central, sujeto de derechos y participe del desarrollo; desde una perspectiva regional, corresponsable y, en el largo plazo, generar esquemas de gobernanza migratoria y desarrollo humano.<sup>174</sup>

Sobre las recomendaciones destaca el evaluar y actualizar la política migratoria nacional, además de fomentar con incentivos económicos y sociales a la población para permanecer en el territorio nacional.

Sin duda alguna esta es una de las principales deficiencias de la política migratoria mexicana, ya que se carece de planeación para desincentivar la migración hacia Estados Unidos y se requiere de un diseño institucional transversal que mejore los magros

---

<sup>174</sup> Solicitud de acceso a la información, núm. UDE-1787/2016

resultados de las políticas públicas de empleo, vivienda y juventud a fin de coadyuvar al desarrollo regional y propiciar que la población permanezca en el país.

Por otra parte se propone propiciar la reinserción de los migrantes y sus familias, aspecto que requiere un profundo análisis e ingeniería institucional para fijar la planeación de su retorno y mejorar las condiciones sociales, económicas de las comunidades de origen.

Coincido en que es necesario generar mecanismos de trabajo permanentes entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y expertos de la sociedad civil para desarrollar la agenda migratoria.

Igualmente entre los elementos ante una eventual reforma migratoria se reconoce el derecho soberano de regular las condiciones de estancia de los extranjeros con énfasis en la importancia de su integración a las comunidades donde radican, lo cual implica la adquisición de derechos y obligaciones que necesariamente debería contemplar a la población indocumentada en Estados Unidos. Además de fomentar un seguro médico binacional para el cuidado de la salud de los migrantes y sus familias.

A mi juicio la importancia de este posicionamiento con respecto a la población indocumentada en EE.UU, consiste en considerar especialmente a la población de mexicanos, al ser un documento que emana de la cooperación entre sociedad y gobierno mexicanos, con la intención de darlo a conocer a la sociedad y autoridades estadounidenses.

En este sentido funge como una serie de recomendaciones, en las se busca dar solución a un problema complejo y de carácter interméstico a través de mecanismos horizontales que se conforman en el proceso de gobernanza nacional, a fin de propiciar el diálogo, cooperación e interacción que forman parte de la agenda bilateral sobre migración con Estados Unidos.

Finalmente se considera en el contenido que el retorno a la circularidad migratoria deviene de la implementación de un programa exitoso de trabajadores temporales, en el cual la participación de México es esencial desde el diseño, administración, supervisión

y evaluación, enfocado a la regulación que genera la movilidad humana en la frontera México-Estados Unidos.



## CONCLUSIONES

El resultado de la presente investigación coincide con el estudio pionero de Alejandra Salas y Sergio Padilla sobre los centros de pensamiento en México, al observar que son conformados por reducidas redes de expertos y ex funcionarios de alto nivel que interactúan con actores gubernamentales. En particular son algunos de los miembros que integran los centros de pensamiento los que participan en la discusión de asuntos que pretenden contribuir a la formación de la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos.

Ese reducido número de personas conforman redes de políticas a fin de incidir en la formación de agenda migratoria y la discusión del fenómeno desde una perspectiva multidisciplinaria. La función de los centros de pensamiento es brindar insumos que ofrezcan soluciones al proceso migratorio entre México, Estados Unidos y, en años recientes incluyendo a Centroamérica, desde un enfoque regional que involucra a países de origen, tránsito y destino para asumir responsabilidades compartidas.

Este propósito se ha estructurado con mayor determinación a lo largo de los últimos quince años; la construcción de dicho proceso es resultado de una mayor cooperación entre actores públicos y sociales para dar soluciones conjuntas ante la complejidad que ha adquirido el fenómeno migratorio.

La información obtenida permite explicar que la interacción con actores gubernamentales se realiza formal e informalmente a través de reuniones en las cuales las autoridades consultan individualmente a los actores sociales que integran los centros de pensamiento, en especial aquellos que son reconocidos por su experiencia en el tema. Al mismo tiempo existe una participación de algunos expertos en foros abiertos en los cuales se discuten asuntos que impactan en el proceso migratorio entre México, Estados Unidos y Centroamérica.

Considero que en la medida en que aumenta la participación de centros de pensamiento en los procesos políticos y toma de decisiones respecto al tema migratorio,

se consolidan la democracia y las instituciones mexicanas que cooperan con actores sociales para compartir responsabilidades y brindar soluciones conjuntas desde el enfoque de la gobernanza.

Aunque la institucionalización de la interacción que genera gobernanza en asuntos migratorios aún es incipiente en nuestro país, existen los mecanismos para consolidar la cooperación de actores gubernamentales con centros de pensamiento en la toma de decisiones, a fin de marcar un salto cualitativo que permita transitar de lo consultivo a una forma deliberativa para efectuar el diseño, implementación y evaluación de políticas migratorias nacionales, así como en la conformación de la agenda bilateral sobre migración con Estados Unidos.

En virtud de lo anterior, considero que la visibilidad que desde el ámbito académico y social ha adquirido el fenómeno, con respecto a sus características, así como sus posibles soluciones para efectuar la movilidad humana de manera ordenada y eficaz, se ha propuesto oportunamente por algunos de los miembros de los centros de pensamiento a las autoridades mexicanas y estadounidenses.

En el ámbito internacional el diálogo entre centros de pensamiento con autoridades estadounidenses ha sido insuficiente para generar un resultado que altere el *status quo* migratorio. No obstante, su interacción es positiva y ha dado resultados al formar parte de los asuntos que se discuten en la agenda bilateral, e incluso se encuentran elementos de incidencia en actores gubernamentales nacionales que han logrado llevar propuestas a su contraparte estadounidense, en particular sobre el intento por generar un acuerdo migratorio integral en 2001.

En el escenario nacional con base en el diálogo que se genera entre centros de pensamiento con autoridades mexicanas sobre el tema migratorio, se deduce la posibilidad de un cierto grado de incidencia en las políticas migratorias y un impacto en la formación de la agenda migratoria bilateral con autoridades estadounidenses, que aunque no refleja la aprobación de una reforma migratoria a falta de voluntad política, si representa cualitativamente una oportunidad de posicionar intereses e información que

es considerada en la discusión de la agenda bilateral, en el entendido de que forman un “conjunto de cosas que se intentarán hacer”.

La evidencia que se expone en la investigación con respecto al proceso de gobernanza migratoria, indica que es producto de una condición de excepción que reconoce la experticia de algunos miembros de los centros de pensamiento, lo que posibilita el intercambio de recursos e información para tomar decisiones conjuntas, o bien decisiones con base en propuestas sociales, aunque no en todos los casos en que son consultados se llegue a una deliberación o incidencia.

A mi juicio el proceso de gobernanza migratoria en México es más que una aspiración, ya que cumple con los elementos teóricos de la propuesta de Rhodes sobre la creación de redes de políticas que interactúan con actores gubernamentales para mejorar la toma de decisiones.

En virtud de la cooperación que se desarrolla a nivel nacional entre ambos actores para dirigir a la sociedad hacia resultados deseables en materia migratoria, se lleva a cabo de manera constante la participación de algunos integrantes de centros de pensamiento en consejos consultivos sobre migración. Los casos del COMEXI y CIDE son importantes en el proceso de gobernanza migratoria, debido a la interacción permanente de algunos de sus miembros con autoridades tanto mexicanas como estadounidenses.

A partir de dicha interacción se ha conformado una red de políticas que brinda ideas, insumos y asesorías a las autoridades a fin de que se tomen en consideración en la formación de la agenda migratoria bilateral.

La incidencia de los centros de pensamiento mexicanos en el tema migratorio, es medible debido a la cercanía con autoridades de los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña para colaborar con expertos y académicos en materia migratoria, con base en la medición de recursos que emplea McGann incluso ante la ausencia de políticas específicas.

La disposición mostrada en los gobiernos ya mencionados para asumir responsabilidades compartidas, en ánimo de cooperación con centros de pensamiento, académicos y sociedad civil organizada, se constata a partir del acercamiento que se dio con el titular del Ejecutivo Federal para presentar la propuesta del acuerdo migratorio con Estados Unidos en 2001.

Posteriormente en la elaboración conjunta del documento que posiciona a gobierno y sociedad en torno a la migración de mexicanos hacia EE.UU y que deja precedentes para la definición de una política migratoria nacional que cesa la tradicional “política de no política” en asuntos migratorios.

De igual manera se produce un impacto en la definición de la política exterior en los gobiernos ya mencionados, especialmente en lo relacionado a migración que se refleja en los Planes Nacionales de Desarrollo 2007-2012 y 2013-2018, a partir de las propuestas que los centros de pensamiento proveen a las autoridades para colaborar en el proceso de dirección de la sociedad.

Con base en lo anterior considero relevante que la SRE documente en los informes anuales las ocasiones en que son consultados de manera individual expertos en el tema migratorio, incluso sin tener que nombrar a las personas, sino a la institución a la que pertenecen en ánimo de transparentar las acciones afirmativas del gobierno sobre la discusión del fenómeno migratorio, ya que son pocas las actividades de las que se tiene registro entre aquellas llevadas a cabo en colaboración con centros de pensamiento.

La mayoría de las veces que se da una interacción con los integrantes de CP es de manera informal, individual y bajo reglas *Chatham House*, de tal modo que su posible incidencia en las decisiones políticas o formación de agenda migratoria bilateral son medibles por su cercanía con autoridades y a través del análisis de los documentos.

Respecto a la administración bilateral de la migración aún se encuentra un gran rezago que de la pauta para alcanzar mayor voluntad política por parte de autoridades estadounidenses y mayor astucia del gobierno mexicano para insertar sus intereses fuera del territorio nacional, a fin de defender los derechos humanos de connacionales.

El enfoque de la migración como asunto interméstico se enfrenta ante la falta de cooperación para atender bilateral o regionalmente el proceso migratorio. Asimismo el gobierno estadounidense mantiene pendiente el análisis y discusión de algunas propuestas que buscan dar claridad sobre los beneficios y ventajas mutuas de ordenar los flujos migratorios, de regresar a la circularidad y alentar la creación de programas de empleo temporales, así como fomentar la incorporación de la población ilegal de manera que sean considerados ciudadanos con derechos y obligaciones.

La visión regional y de carácter interméstico es avalada en los países de origen y tránsito de migrantes, mientras que es disuadida por tomadores de decisiones y autoridades estadounidenses, en detrimento de la sociedad, de los migrantes y de la transformación de la realidad con base en la aprobación de la reforma migratoria que atienda la complejidad del fenómeno, considerando a la sociedad y sector privado en coordinación con el sector público.

Por otra parte las teorías de la migración ofrecen diversas respuestas para explicar las causas que la originan. Al mismo tiempo que en nuestro país existen diversos tipos de migraciones y sus causas son múltiples, a mi juicio el principal motor de expulsión deviene de la precariedad de los empleos, la falta de oportunidades tanto laborales como de movilidad social en México y de las diferencias salariales entre ambos países.

La precariedad de los empleos en nuestro país es otro aspecto que considero de gran impacto en desarrollo del proceso migratorio que se suma a una ausencia de políticas para mitigar la migración y contener a la población en el territorio con acceso a una vida digna, mejores salarios, seguridad social y condiciones favorables para la movilidad social.

De igual forma considero que la importancia de hacer una revisión profunda respecto al fenómeno de la migración en México es significativa, debido a que en todo el territorio nacional se reproduce sistemáticamente este proceso migratorio hacia Estados Unidos. Actualmente presenta nuevas características, entre las que se encuentran un

mayor nivel educativo de quienes migran en busca de mejores oportunidades, además de la movilidad de familias enteras y pérdida de la circularidad migratoria.

Es igualmente importante la discusión en relación a la agenda bilateral, ya que también se ha dispersado la población migrante de origen mexicano en Estados Unidos hacia todos los estados que integran la Unión Americana.

A mi juicio el panorama sobre la aprobación de una reforma migratoria integral en Estados Unidos es lejano, aún cuando los centros de pensamiento abonan conocimiento sobre los beneficios mutuos de la migración.

Las condiciones más adversas para avanzar la discusión bilateral de la migración provienen de la exclusión sistemática de migrantes en Estados Unidos que tiene origen en políticas restrictivas de los años 90's. Mismas que se han propagado con la guerra contra el terrorismo bajo el discurso de seguridad nacional dando cabida a la militarización de las fronteras y controles migratorios en el interior del territorio, convirtiendo la frontera en retráctil, lo que en suma produce alteridad social, exclusión y discriminación.

Considero que las propuestas de los miembros de los centros de pensamiento sobre la importancia de realizar una revisión conjunta del sistema migratorio estadounidense entre autoridades y sociedad mexicana, están encausadas a mejorar la administración de los flujos desde un enfoque de gobernanza, que permita superar las deficiencias de las decisiones unilaterales sobre el tema, a fin de integrar a la legalidad a millones de mexicanos en la sociedad estadounidense y generar flujos futuros regulados.

También considero que las políticas para mitigar los flujos migratorios, además de la urgente necesidad de proveer certidumbre a la sociedad mexicana respecto a mejores condiciones laborales que posibiliten su acceso a una vida digna, son aspectos indispensables para lograr que el proceso migratorio hacia Estados Unidos sea ordenado y regulado, además de detonar el desarrollo económico nacional como medida primordial a fin de mantener a la población en el territorio.

Finalmente los hallazgos de la investigación sobre la participación de los centros de pensamiento COMEXI y CIDE, permiten mostrarlos como actores sociales importantes en la formación de la agenda migratoria bilateral a partir de su interacción con actores gubernamentales entre los años 2001 y 2014, debido a su contribución de ideas para intentar incidir en las políticas migratorias en beneficio de la sociedad bajo la conducción y cooperación de los gobiernos de México, Estados Unidos e incluso Centroamérica como parte del fenómeno migratorio, aún sin que su labor se refleje en políticas conjuntas o en la aprobación de la reforma migratoria integral estadounidense.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Luis, 2006, *Gobernanza y Gestión pública*, FCE, México.

\_\_\_\_\_, 2007, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.

\_\_\_\_\_, 2007, *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México.

\_\_\_\_\_, 2007, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México.

Alfie Miriam, 2008, “Gobernanza respuesta a las transformaciones”, en Ángel Zermeño y Estela Serret, *Tensiones políticas de la modernidad. Retos y perspectivas de la democracia contemporánea*, UAM/Porrúa, México.

Barajas María, Aguilar Luis (coords.), 2013, *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*, Colegio de la Frontera Norte, México.

Bassols Mario, Mendoza Cristobal (coords.), 2011 *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos/UAM, México.

Caldera Alex, 2007, *De la Administración pública a las políticas públicas*, Porrúa, México.

Canto Manuel, 2007, “Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas”, en Calva José (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, UNAM/Porrúa/Cámara de Diputados, México.

Casar María, Maldonado Claudia, 2010, “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, en Merino Mauricio y Guillermo Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, FCE/CIDE, México.

Castañeda Jorge, 2001, “Los ejes de la Política Exterior de México”, en *Nexos*, 288, México, pp. 66-74.

Corona Rodolfo, 2007, “Dimensión y características de la migración internacional”, en Jose Luis Calva (coord.) *Empleo, ingreso y bienestar*, Porrúa/ UNAM, Cámara de Diputados, México.

Cruz Javier, 2011, “Ley de Migración y derechos fundamentales” en Jorge Schiavon y Gabriela Díaz (eds.) *Los derechos humanos de las personas migrantes en México*, CIDE, México.

Délano Alexandra, 2014, *México y su diáspora en Estados Unidos. Las políticas de emigración desde 1848*, El Colegio de México, México.

Delgado-Wise Raúl, 2007, “Migración e imperialismo: la fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN”, en José Luis Calva, (coord.) *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, Porrúa/UNAM, México.

Durand Jorge, Schiavon Jorge ( ed.) 2010, *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, CIDE, México.

\_\_\_\_\_, 2014, *Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE, México.

\_\_\_\_\_, 2016, “El norte ya no es como antes”, en *La Jornada*, México, 7 de febrero de 2016.

Escobar Agustín y Martín Susana, “La gestión migratoria México-Estados Unidos. Un enfoque binacional” en Jose Luis Calva (coord.) *Empleo, ingreso y bienestar*, Porrúa/UNAM, Cámara de Diputados, México.

Esquivel Gerardo, 2015, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam, México.

González Guadalupe, Olga Pellicer (coord.), 2011, *Los Retos Internacionales de México: Urgencia de una mirada nueva, Siglo XXI*, México.

Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, 2001, *Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida*, ITAM/Carnegie Endowment for International Peace.

Heredia Carlos, Chappell Lawson, 2009, *Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: soluciones conjuntas a problemas comunes*, Informe del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México - Estados Unidos, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/ Pacific Council on International Policy, México.

\_\_\_\_\_, Velazquez Rafael (ed.), 2012, *Perspectivas migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, CIDE, México.

Herrera-Lasso Luis (Coord.), 2006, *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México.

Majone Giandomenico, 2014, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.

Martín Susan, 2015, *International Migration and Global Governance, Global Summitry* vol. 0, núm. 0, 2015, Oxford University Press, Oxford.

Massey Douglas, Durand Jorge y Malone Nolan, 2009, *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Zacatecas/ Porrúa/Cámara de Diputados LX Legislatura, México.

McGann James, 2014, “The Debate Over Foreign Funding of U.S. Think Tanks”, en *Foreign Policy Research Institute*, Filadelfia.

Merino Mauricio, 1997, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

\_\_\_\_\_, 2013, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México.

Moreno Salvador, 2008, “Migración, remesas y desarrollo regional en México”, en Gustavo Meixueiro (ed.) *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas*. CESOP, México.

Navarro Alejandro, 2008, “Migración y co-desarrollo” en Gustavo Meixueiro (ed.) *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas*, CESOP, México.

Nye Joseph, 2004, *Soft Power. The mean to succes in world politics*, Public Affairs, Nueva York.

Papademetriou Demetrios, Meissner Doris y Wohnen Eleanor, 2013, *Pensando regionalmente para competir globalmente. Aprovechar la Migración y el Capital*

*Humano en Estados Unidos, México y Centroamérica*, Informe final del Grupo de la Migración Regional, Migration Policy Institute/ Wilson Center, Washington, D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York.

Porras Francisco ( coord), 2012, *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México.

Rodríguez Jesús, 2009, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, IFAI, México.

Rodriguez, Mariángela, 2010, “Translocalidad, globalización y la cuestión de la identidad” en Gabriela Castellanos, Delfin Grueso, Mariangela Rodriguez, (Coords.), *Identidad, cultura y política. Perspectivas conceptuales, miradas empíricas*, Cámara de Diputados/ Porrúa/Universidad del Valle, México.

Salas-Porras Alejandra, Luna Matilde, 2012, *¿Quién gobierna América del Norte? Élités, redes y organizaciones*, UNAM/Sitesa, México.

\_\_\_\_\_, Padilla Sergio, 2013, “Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento en América del norte”, en Salas- Porras, Luna Matilde, *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, UNAM, México.

Salinas Carlos, 2000, México. *Un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janés, Barcelona.

Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992, *Informe de Labores*, SRE, México.

\_\_\_\_\_, 1993, *Informe de Labores*, SRE, México.

- \_\_\_\_\_, 1994, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 1997, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 1998, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Informe de Labores*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2005, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas de política exterior, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2005, *México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI*, SRE, México.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Informe de Labores*, SRE, México.

Vega Gustavo (Coord.), 2007, *México: Los retos ante el futuro*, El Colegio de México/ Fundación Konrad Adenauer, México.

Velázquez Rafael, 1995, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, Nuestro tiempo, México.

Vidal Gregorio (coord.), 2006, *ALCA: Procesos de Integración y Regionalización en América*, UAM, México.

### **Revistas especializadas:**

Blanco Ismael, Gomà Ricard, 2003, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad” en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

Bustamante Jorge, 1997, “El marco teórico-metodológico de la “circularidad migratoria”: su validación empírica”, en *Revista Sociológica*, Universidad de Coruña, España, 2: 77-119.

Canales Alejandro, 2013, “La migración en la reproducción de la sociedad global”, en *Migración y desarrollo*, vol. 12, núm. 21, segundo semestre, México.

Guttman Dan, 2004, “De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

Heredia Carlos, 2013, “Los mexicanos en Estados Unidos como actores políticos transnacionales”, en *Revista Mexicana de Política exterior*, núm. 98, México, May-Ago.

Márquez Humberto, 2007, “Migración y desarrollo en México: entre la exportación de fuerza de trabajo y la dependencia de las remesas”, *Región y Sociedad*, vol. XIX, núm. 39, El Colegio de Sonora, México, mayo-agosto.

\_\_\_\_\_, 2010, “Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica”, en *Migración y Desarrollo*, vol.8, núm.14, Zacatecas, ene. 2010.

Moreno Salvador, 2008, “ La opinión pública sobre la migración en México y Estados Unidos”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 1, núm. 2, CESOP, México, diciembre.

Pérez Mario, 2013, “Tejiendo redes para futuras movilidades: las interacciones sociales y el capital social en la migración emergente de México a Estados Unidos”, en *Sociológica*, año 28, núm. 78, UAM, México, enero-abril, pp. 139-170.

Sepúlveda Bernardo, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, Nueva época, año II, número 3, enero-junio 2012, El Colegio de San Luis, México.

### **Referencias electrónicas:**

Arraiz Lorena, 2013, “Los think tank en EEUU y su influencia en la opinión pública”, en <http://www.masconsulting.es/wp-content/uploads/2013/03/papeles-liderazgo-marzo-2013.pdf>, consultado el 2 de junio de 2015.

Banco Mundial, 2011, “Datos sobre migración y remesas 2011”, Unidad de Migración y remesas del Banco Mundial, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Factbook2011Spanish.pdf> con acceso el 6 de octubre de 2015.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, consultado en <http://cidemig.org>, último acceso el 11 de noviembre de 2015.

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, consultado en <http://www.consejomexicano.org/es/>, con último acceso el 10 de noviembre de 2015.

García Rodolfo, 2007, “Migración internacional, tratados de libre comercio y desarrollo económico en México y Centroamérica”, en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal Gregorio y Guillén Arturo (comp.), enero 2007. disponible en: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/19GarciaZ.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/19GarciaZ.pdf)

\_\_\_\_\_, 2016, “Metodologías mixtas para el estudio de la migración internacional”, Conferencia para la Comunidad Interdisciplinaria de Estudios Migratorios (CIEM) del Colef, México, consultado en <https://ciemcomunidad.wordpress.com/2016/02/20/httpswww-youtube-comwatchvcgb6j4dfcs4/>

Imaz Cecilia, “De traidores a héroes. El cambio de percepción en México hacia los migrantes”, UNAM, México en <http://www.cisan.unam.mx/virtuales/pdfs/migracionLatinos/07.Cecilia%20Imaz.pdf> consultado en 3 octubre de 2015.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Globalización y gobernanza”, UNAM, México, [ Publicación en línea ]. Disponible desde internet en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf> con acceso el 1 junio de 2015.

McGann James, 2014, Global Go To Think Tank Index Report, University of Pennsylvania, Pensilvania, consultado en [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks), con acceso 10 de octubre de 2015.

Meissner Doris, 2001, “A new Deal with Mexico”, en Carnegie Endowment for International Peace, 8 de Agosto de 2001, EUA. consultado en <http://carnegieendowment.org/2001/08/08/new-deal-with-mexico>, último acceso 27 de octubre 2015.

Organización Internacional para las Migraciones, consultado en <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>, último acceso 22 de octubre de 2015.

Passel Jeffrey, Cohn D’Vera y González-Barrera Ana, 2012, “Net Migration from Mexico Falls to Zero- and Perhaps Less”, en Pew Hispanic Center, en <http://>

*www.pewhispanic.org/2012/04/23/net-migration-from-mexico- falls-to-zero-and- perhaps-less/.*

Pew Hispanic Center <http://www.pewhispanic.org/2015/05/12/statistical-portrait-of-hispanics-in-the-united-states-1980-2013/#current-population>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consultado en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx> con acceso 2 junio de 2016

\_\_\_\_\_, 2013-2018 <http://pnd.gob.mx> con acceso 2 de junio de 2016

Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, consultado en <http://www.rmalc.org/historico/tratados/tlcan/tlcan.htm>, con acceso el 23 de noviembre de 2015.

Senado de la República, diario de los debates LV Legislatura, consultado en <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=419&lg=55&anio=2> con acceso el 23 de noviembre de 2015.

Sitio web [http://www.paisano.gob.mx/pdfs/articulo\\_2.pdf](http://www.paisano.gob.mx/pdfs/articulo_2.pdf) consultado el 20 de junio de 2015.

Sobrino Jaime, “Dinámica de la migración interna en México en la primera década del nuevo milenio”, p.202. [ Publicación en línea ]. Disponible desde internet en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3538/12.pdf>, con acceso el 2 de junio de 2015 .

Tuirán Rodolfo, 2006, “ La migración mexicana hacia Estados Unidos: las reformas en puerta y los retos futuros ” Papeles de Población, vol. 12, núm. 48, abril-junio, pp. 9-31

Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. consultado en <http://www.redalyc.org/pdf/112/11204802.pdf> con acceso el 13 de enero de 2016.

“Una Agenda Más Ambiciosa”, en Informe de la Comisión de Diálogo Interamericano sobre relaciones México-Estados Unidos, Febrero 2013, Washington, DC. Disponible en [www.thedialogue.org](http://www.thedialogue.org) consultado el 19 de abril de 2014.

### **Entrevistas**

Calvin Claudia, Directora General del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 6 de abril de 2016.

Rozental Andrés, Fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales embajador vitalicio, ex subsecretario de América del Norte , México, 9 de mayo de 2016.



## ANEXOS

### A. Cuadros de propuestas realizadas por miembros de *think tanks*

#### Propuestas de **Jorge Durand**

---

Diseñar políticas públicas sobre migración de acuerdo a la cercanía geográfica e histórica.

Es en el contexto de las relaciones bilaterales y regionales donde deben darse las negociaciones y definirse las políticas migratorias.

Dejar a un lado las políticas globales y generales y acercarse al contexto histórico regional.

Utilizar los datos como insumos básicos para las políticas públicas y no las percepciones y opiniones que tienden a manipularse de acuerdo a intereses particulares e ideológicos con fines político electorales.

**Fuente: Perspectivas Migratorias**

Propuestas para potenciar la incidencia de los mexicanos en el exterior como actores políticos transnacionales realizadas por **Carlos Heredia**, en las cuales retoma algunas de las realizadas en Perspectivas migratorias.

---

Propuesta 1. Coordinar las acciones del gobierno federal en materia migratoria; el trabajo de la Secretaría de Gobernación con los inmigrantes y transmigrantes debe ser consistente con la labor de la SRE con las comunidades mexicanas en el exterior.

Propuesta 2. Publicar el mapeo territorial que la SRE realiza y actualiza constantemente sobre la ubicación de los residentes mexicanos en los 50 estados de la Unión Americana, por jurisdicción consular y por distrito electoral federal.

Propuesta 3. Difundir los estudios que dan cuenta de la contribución de los migrantes mexicanos para la prosperidad de las empresas y de la economía en cada región de Estados Unidos, demostrando que se trata de un efecto neto positivo en el ámbito fiscal y en el desarrollo económico en general.

Propuesta 4. Promover que aquellos compatriotas elegibles para adoptar la ciudadanía estadounidense lo hagan y se registren para votar —insistiendo en que no pierden su nacionalidad mexicana—, en tanto su asimilación a las comunidades donde viven aumenta su capacidad de influir en su destino.

Propuesta 5. Conocer a nuestra contraparte: estudiar la trayectoria, el pensamiento y la forma de operar de quienes en la Casa Blanca y el Capitolio van a protagonizar el nuevo intento de reforma migratoria integral en 2013.

Propuesta 6. Promover una reforma que aborde las causas de raíz de la migración y la entienda como una fuerza impulsada fundamentalmente por factores económicos, sociales y culturales de alcance global, que puede ser benéfica tanto para los países de envío como para los países receptores.

Propuesta 7. Incrementar el número de becas ofrecidas por México a hijos de migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos para que vengan a conocer de primera mano el país de sus antepasados.

Propuesta 8. Establecer un seguro médico binacional que amplíe el acceso de los migrantes y sus familias al cuidado de la salud, así como el acuerdo de totalización de beneficios del seguro social para que los mexicanos que cotizan en Estados Unidos cobren sus pensiones en México.

Propuesta 9. Extender la cobertura del Medicare de Estados Unidos a jubilados y pensionados de aquel país residentes en México.

Propuesta 10. Fortalecer los clubes de oriundos, las federaciones y los núcleos organizativos mexicanos en Estados Unidos mediante la asignación de mayores recursos presupuestarios federales y estatales de apoyo.

Propuesta 11. Capacitar a los trabajadores migrantes mexicanos, tanto dentro del territorio nacional como en sus comunidades de destino, con el fin de certificar sus conocimientos de inglés y sus habilidades en oficios que les permitan acceder a ocupaciones mejor remuneradas.

Propuesta 12. Actualizar el documento México frente al fenómeno migratorio (2005), para poner al día los compromisos del Ejecutivo y del Senado de la República con las comunidades migrantes mexicanas.

Propuesta 13. Propiciar el conocimiento mutuo y la suma de fuerzas de las organizaciones migrantes mexicanas con los organismos de la sociedad civil en México como cámaras empresariales, iglesias, organizaciones no gubernamentales y fundaciones.

Propuesta 14. Impulsar la construcción de infraestructura física, social e institucional en el sur de México para impulsar la cohesión económica y social, y abatir la brecha del desarrollo dentro del país y entre México, sus socios de América del Norte y sus vecinos de Centroamérica y el Caribe.

Propuesta 15. Recuperar nuestra frontera sur, sacarla del olvido en que la tenemos. Los transmigrantes han sido sometidos a violencia sistémica y criminalización; México está obligado a salvaguardar su vida y su seguridad.

Propuesta 16. Revisar nuestra política hacia el istmo centroamericano tras los intentos fallidos del Plan Puebla-Panamá y el Proyecto Mesoamérica. Apuntalar Centroamérica en la atención a la pobreza y la desigualdad, y en el diseño e instrumentación de programas de desarrollo local.

Propuesta 17. Explorar alianzas con los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Colombia para articular una posición común en migración ante Estados Unidos.

Propuesta 18. Defender los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos ante la Onu, instancias multilaterales y cortes internacionales, en uso de los recursos que proveen los tratados de los que México es signatario.

Propuesta 19. Aprovechar las lecciones derivadas del Informe que presentará en la primavera de 2013 el Grupo Regional de Estudios en Migración (rmsg, por sus siglas en inglés), impulsado por el Migration Policy Institute y el Centro Woodrow Wilson, que han explorado cómo aprovechar mejor las sinergías entre la educación, la demografía y la fuerza de trabajo en la región Norte-Centroamérica y Caribe.

Propuesta 20. Facilitar la reinserción de los migrantes mexicanos que hayan vuelto voluntariamente o hayan sido deportados, con programas de fomento de empleo y de vivienda en sus comunidades de origen

**Fuente: Revista Mexicana de Política exterior, núm. 98, México, May-Ago 2013.**

## Propuestas de **Carlos Heredia** sobre la integración de mercados laborales

---

La migración tiene que enfrentarse en el marco del análisis económico y laboral.

La movilidad humana y complementariedad de los mercados laborales deben ser enfocadas de una manera concertada entre los países de origen, tránsito y destino de los trabajadores.

Los gobiernos mexicano y estadounidense deberían tener claridad sobre el fenómeno migratorio, su cuantificación, evolución en la identidad y características de los migrantes, los factores, efectos y respuestas que genera en ambas sociedades.

Establecer alianzas transfronterizas de trabajadores migrantes entre organizaciones progresistas estadounidenses y organismos de sociedad civil de la región incluidos Centroamérica y el Caribe.

Privilegiar la afinidad en la manera de entender a nuestras sociedades y la estrategia para transformarlas sobre la nacionalidad.

Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe deben solicitar a un grupo de investigadores, de formuladores de política pública, empleadores, sindicatos, educadores y demógrafos, que identifiquen y analicen las interdependencias, complementariedades y sinergias de los flujos laborales en la región.

Examinar escenarios posibles de las próximas décadas en lo relativo al tamaño demográfico y perfil educativo de los trabajadores jóvenes, identificar los cambios económicos y tecnológicos que afectan la competitividad en cada país y en la región.

Actualizar el Estudio Binacional: Migración entre México y Estados Unidos elaborado en 1997 para contar con los insumos necesarios para la toma de decisiones en un contexto radicalmente diferente.

El diálogo debería desembocar en un programa regional de movilidad laboral y desarrollo de la fuerza de trabajo para los países de la región Norte-Centroamérica y el Caribe.

Es fundamental para el futuro de México y Estado Unidos contar con un análisis fundado del fenómeno migratorio para construir las bases de la estabilidad, la prosperidad y la competitividad en la región.

México y Estados Unidos podrían construir una plataforma manufacturera y logística conjunta que haría de América del norte altamente competitiva a nivel global, complementando la mano de obra especializada con la alta capacidad de innovación tecnológica y de distribución de productos.

Los mexicanos debemos realizar reformas indispensables: institucional, fiscal, de competencia económica, y educativa para dejar de mirar a la migración como válvula de escape.

**Fuente: Perspectivas migratorias II.**

## Propuestas del Informe Completo del **Grupo de trabajo Binacional sobre la frontera México-EEUU.**

---

Los esfuerzos para controlar la migración indocumentada en Estados Unidos serán mucho más eficaces a largo plazo si incluyen a México como contraparte.

Las soluciones de largo plazo al problema de la migración ilegal exigen un desarrollo económico incluyente y sostenido en México y una reforma migratoria integral en los Estados Unidos.

La propuesta de reforma migratoria deberá incluir los siguientes cuatro elementos clave: (a) controles fronterizos eficaces; (b) los mecanismos para que los empleadores cumplan con la prohibición de contratar trabajadores no autorizados, así como sanciones estrictas para aquellos que no las cumplan; (c) la regularización del estatus legal de aquellos mexicanos que viven actualmente en los Estados Unidos sin autorización; y (d) un plan que considere los flujos migratorios futuros, especialmente los de México.

Los Estados Unidos deben reconocer oficialmente que, cuando se trata de la migración, México es un caso singular, y que para solucionar la migración procedente de México se requiere de un conjunto de políticas a la medida.

México y Estados Unidos deben establecer una comisión conjunta de economistas, demógrafos, empresarios y líderes sindicales de los dos países con el propósito de analizar la complementariedad y las sinergias entre ambos mercados laborales, producidas por la integración económica y por las tendencias demográficas de largo plazo. Esta Comisión deberá informar acerca de los resultados obtenidos al Presidente y al Congreso de cada país. Si no es posible crear una comisión conjunta, los gobiernos deberán crear dos comisiones separadas pero concomitantes, con el mismo mandato, que trabajen de manera coordinada.

Ambos gobiernos deben desarrollar conjuntamente un programa para manejar los flujos migratorios futuros, tanto temporales como permanentes, y que tome en cuenta las realidades demográficas y del mercado laboral en ambos países. Este programa deberá hacerse cargo de prevenir las posibilidades de fraude por parte de los reclutadores y tendrá que asegurarse de que los derechos laborales sean protegidos a plenitud.

Los Estados Unidos deberán usar las leyes existentes para investigar y sancionar a los empleadores que contraten a trabajadores indocumentados, enfocándose de manera inicial en aquellos empleadores que contratan a un gran número de trabajadores indocumentados o cuya forma de operación esté basada en la contratación de trabajadores indocumentados.

Los Estados Unidos deben desarrollar un sistema electrónico confiable de verificación e incentivar a los empleadores a utilizarlo.

Los Estados Unidos deberán simplificar las categorías de visas existentes actualmente, estableciendo las que sean necesarias bajo un régimen de inmigración reformado.

Los Estados Unidos deben comenzar a fortalecer y a modernizar los Servicios de Inmigración y de Ciudadanía, de manera que esté en condiciones de manejar la reforma migratoria integral cuando ésta se apruebe.

Los Estados Unidos deberán adoptar un conjunto de políticas que aborden tanto el estatus de los mexicanos que viven en suelo estadounidense sin autorización, como los flujos futuros procedentes de México. El nivel de los flujos futuros legales debe ser flexible, de modo tal que refleje tanto las condiciones económicas como la evolución de la demanda de mano de obra.

Una vez que dichas reformas estén en vigor, México deberá evitar activamente la migración no autorizada hacia el norte, asegurándose de que la gente que salga del país para entrar a los Estados Unidos lo haga por los cruces fronterizos establecidos y con los documentos requeridos.

Los Estados Unidos deberán dotar a las oficinas consulares y a los Servicios de Inmigración y de Ciudadanía de personal suficiente para hacer frente a la demanda de nuevas visas y estar en condiciones de procesarla adecuadamente.

Los Estados Unidos deberán desarrollar un plan para la integración plena a la sociedad estadounidense de aquellos inmigrantes a quienes se les haya otorgado el estatus de residentes permanentes como resultado de la reforma migratoria integral.

México debe adoptar políticas públicas que desincentiven la migración por la vía de promover un desarrollo económico incluyente y sostenido.

**Fuente: COMEXI - Pacific Council.**

Propuestas de **Javier Aparicio y Covadonga Meseguer** para fortalecer la política migratoria nacional, específicamente sobre la evaluación al programa 3 x 1 para migrantes que comparten inversión público privada a fin de reducir sesgos en la operación de los mismos.

---

Primero regular que únicamente las comunidades por debajo de un cierto nivel de pobreza puedan participar.

Segundo, las localidades de marginación media y baja podrían recibir un subsidio menor de las administraciones federal y estatal, en favor de los municipios más marginados que podrían no ser capaces de contribuir a los gastos de los proyectos.

**Fuente: Perspectivas migratorias.**

## **B. Entrevistas**

Las entrevistas a profundidad se pueden consultar en el CD integrado al final del documento. Por motivos técnicos con el equipo de video grabación, en la entrevista a Claudia Calvin no se registró una parte del cierre de la misma, que comprende un tiempo aproximado de 3 a 5 minutos.