

## De la “no intervención” a la institucionalización: la evolución de las relaciones Estado-díaspóra en el caso mexicano\*

Alexandra Délano

HASTA FINALES de los años ochenta, en términos generales, la posición del gobierno mexicano sobre la administración de los flujos migratorios consistía en garantizar la protección de los derechos de la población mexicana en Estados Unidos y asegurar que se mantuviera la “válvula de escape” a las presiones económicas y políticas del país. Parte de las condiciones necesarias para lograr estos objetivos dependían de la estabilidad de la relación con Estados Unidos y de las percepciones del tema migratorio como un problema en la agenda bilateral. Con el fin de mantener el *statu quo* “desventajoso pero familiar” (Ronfeldt y Sereseres, 1983: 89) y evitar tensiones en la relación bilateral, el gobierno mexicano desarrolló sus acciones de protección consular y sus relaciones con la comunidad mexicana en el exterior bajo los límites de la “no intervención” –lo cual se interpretaba como ejercer la responsabilidad de protección consular sin cuestionar los procesos legales estadounidenses ni fomentar la movilización política de la comunidad migrante, no organizar actividades de cabildeo y no participar en discusiones sobre las leyes migratorias de Estados Unidos (Cardoso, 1979; Zazueta, 1983; Rico, 1999). A su vez, evitó vincular la migración a otros temas para no “contaminar” la agenda bilateral. En el ámbito nacional, la discusión pública sobre estos temas era limitada y el gobierno respondía a las críticas de grupos nacionalistas y de oposición con una retórica basada en la idea de disuadir la emigración, promover el retorno de los migrantes y mantener sus lazos con la “patria perdida”.

\*Parte de esta investigación se publicó bajo el título “La «no intervención» y la política migratoria de México”, en *Estudios de Política y Sociedad*, vol. 2, núm. 1, enero de 2006.

Esta postura, también conocida como la “política de no tener política” (García y Griego, 1988), fue cambiando gradualmente a partir de la década de 1980 como resultado de transformaciones fundamentales de carácter interno, transnacional y bilateral: el proceso de liberalización económica desde 1982 y la apertura gradual del sistema político mexicano desde finales de la década de los años ochenta, lo cual abrió canales para la expresión de nuevos grupos y demandas; nuevas características demográficas y económicas de los migrantes y un mayor impacto de sus actividades transnacionales en ambos lados de la frontera; la transformación de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos por medio de la integración económica y un mayor acercamiento entre los gobiernos, lo cual implicó cambios en la retórica nacionalista del gobierno mexicano y un mayor conocimiento de las oportunidades para interactuar con los actores políticos estadounidenses.

Como respuesta a este nuevo contexto interno, transnacional y bilateral, en la década de 1990 la política migratoria del gobierno mexicano tuvo un giro importante basado en un mayor acercamiento con la comunidad mexicana y mexicano-americana por medio del fortalecimiento de la actividad consular, un mayor apoyo a la creación y consolidación de clubes de oriundos y federaciones de estados, la creación del Programa de Acercamiento a las Comunidades Mexicanas en el Exterior –PCME o Comunidades– (González Gutiérrez y Shumacher, 1998), una respuesta más activa a las iniciativas ciudadanas y leyes relacionadas con la migración (como fue el caso de la Propuesta 187) (García y Griego y Vereá, 1998) y la “institucionalización del diálogo migratorio” (Alba, 2004) con Estados Unidos por medio de mecanismos de consulta, memorandos de entendimiento, mecanismos de enlace fronterizo y el intercambio constante de información sobre migración y asuntos fronterizos entre secretarías, gobiernos locales y consulados.

Estos cambios implicaron una nueva interpretación del principio de “no intervención” en el ámbito de la política migratoria. A diferencia de la idea tradicional de que no intervenir en la política interna de Estados Unidos evitaría que este país interfiriera en los asuntos de México, la nueva élite tecnócrata a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari consideró que la vulnerabilidad de México en la relación asimétrica con Estados Unidos no impedía aprovechar las oportunidades

para participar más activamente en el sistema político estadounidense sin que eso se interpretara como una intervención ni provocara la interferencia de Estados Unidos en asuntos mexicanos o creara tensiones en la relación bilateral (Eisenstadt, 2000). Además, el cambio de modelo económico mexicano y el proceso de integración con América del Norte que llevó a la firma del TLCAN en 1993 implicaron una modificación del discurso nacionalista que en muchos casos justificó la política pasiva y "no intervencionista" del gobierno mexicano en cuanto a la migración.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2000, las transformaciones que se venían gestando en la política migratoria alcanzaron su punto más álgido. El hecho de que Fox pudiera desligarse de los fracasos de los gobiernos anteriores en la administración de la migración le permitió poner este tema como una de las prioridades más altas de su gobierno, tanto en el ámbito interno como bilateral (Alba, 2004). El primer resultado fue el planteamiento de un posible acuerdo bilateral con Estados Unidos, lo cual implicó cambiar la visión que se mantenía desde 1974 de que negociar con Estados Unidos era desventajoso para México y que un posible acuerdo no aseguraba mayor protección para los mexicanos (García y Griego, 1990; Rico, 1992). En el ámbito interno, destaca el esfuerzo del gobierno mexicano por fortalecer e institucionalizar la relación con la comunidad mexicana en Estados Unidos, primero por medio de la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior (OPME), creada en diciembre de 2000, la cual se fusionó dos años más tarde con el ya existente PCME para formar el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

La creación del IME no sólo tiene implicaciones fundamentales en cuanto a la evolución de las relaciones Estado-diáspora<sup>1</sup> en el caso mexicano, sino que se relaciona con cambios más amplios en la política exterior mexicana. El objetivo de este trabajo es analizar la evolución histórica de la política migratoria mexicana y las relaciones del gobierno mexicano con las comunidades mexicanas en el exterior desde los inicios de la migración mexicana hasta la creación del IME, destacando la relación

<sup>1</sup>En este trabajo utilizo una definición amplia del término diáspora para referirme a la población mexicana y mexicano-americana que mantiene una identidad colectiva en relación con su proceso de migración o el de sus padres y abuelos, conserva vínculos con México y promueve intercambios y comunicación continua con actores e instituciones en este país. Para una discusión sobre el uso del término diáspora véase Brubaker, 2005 y Vertovec, 2005.

de este proceso con la evolución de la política exterior mexicana, en especial en lo que se refiere a los cambios en la relación bilateral. A partir de este análisis, discuto el impacto que tiene la creación del IME no sólo en cuanto a la interacción del gobierno mexicano con las comunidades, sino en lo que se refiere a la relación México-Estados Unidos.

En la primera parte, hago un recuento de la historia de la política migratoria de México y de las relaciones del gobierno mexicano con sus comunidades en el exterior desde 1848 hasta 1982, enfatizando la interpretación del principio de “no intervención” en asuntos relacionados con la migración. En la segunda parte, analizo con mayor detalle los cambios internos, transnacionales y bilaterales que motivaron al gobierno de México a modificar gradualmente su posición sobre el manejo de la migración en la agenda bilateral y sus vínculos con la comunidad migrante desde mediados de los años ochenta hasta la creación del IME. En la tercera parte, discuto las implicaciones de la creación del IME tanto en la relación con las comunidades mexicanas en el exterior como en la relación México-Estados Unidos y la política migratoria en general.

En un contexto más amplio, el caso mexicano es ejemplar en cuanto a la reciente evolución de la relación de los estados emisores con su diáspora. Mientras que en el pasado se consideraba que los estados de origen generalmente no tenían la capacidad ni el interés por estrechar sus relaciones con la comunidad ni influir en el Estado receptor para evitar tensiones en la relación bilateral y mantener los flujos migratorios como una válvula de escape, actualmente existe mayor evidencia sobre las actividades de los estados emisores cuyo fin es integrar a estas comunidades en los asuntos económicos, políticos y sociales de su país de origen y darles mayores herramientas para participar en su país receptor (Itzigsohn, 2000; Ostergaard-Nielsen, 2003; Koslowski, 2005; Levitt y De la Dehesa, 2003; Fitzgerald, 2005). Sin embargo, la situación de asimetría de poder que generalmente caracteriza a los estados emisores frente a los receptores aún representa retos importantes cuyo análisis es clave para entender los alcances y límites de la política migratoria de los estados de origen y las posibilidades de cooperación entre los estados receptores y emisores. El análisis del caso mexicano es muy rico en cuanto a la vinculación de la migración con temas más amplios de política exterior y la evolución de la relación bilateral en un contexto de asimetría de poder, así como

las posibilidades que ofrece el proceso de integración económica con Estados Unidos y la evolución del sistema político mexicano en cuanto a un manejo más abierto e institucionalizado de los temas relacionados con la migración.

#### Antecedentes (1848-1982)

Con la firma de los tratados de Guadalupe-Hidalgo (1848) y La Mesilla (1853) se estableció la frontera actual entre México y Estados Unidos. Al firmar estos tratados, México cedió casi la mitad de su territorio a Estados Unidos y perdió cerca de uno por ciento de su población (M. González, 1999; Monto, 1994: 27). De los aproximadamente 100,000 mexicanos que residían en estos territorios, cerca de 75,000 decidieron permanecer en Estados Unidos y adoptar la ciudadanía norteamericana. Esta población se considera la primera generación de migrantes mexicanos en ese país.

A pesar de que los mexicanos naturalizados estaban protegidos al tener la ciudadanía norteamericana, la necesidad de que el gobierno mexicano los apoyara se hizo evidente desde mediados del siglo XIX debido a problemas de discriminación, violación a su propiedad y obstáculos para hacer valer sus derechos políticos y económicos. Como explica David Gutiérrez (1995), estas dificultades tuvieron un papel importante en el surgimiento de un sentimiento de solidaridad, comunidad y objetivos comunes entre la población mexicana en Estados Unidos, lo cual sentó las bases de su lucha en contra de la subordinación en la sociedad norteamericana. Por medio de distintos tipos de asociaciones de mutua ayuda o "mutualistas",<sup>2</sup> la comunidad mexicana organizaba actividades para agrupar a migrantes mexicanos (en algunos casos también incluía a migrantes de otros países) y proteger sus derechos (Gómez-Quñones, 1994). Su relación con el gobierno mexicano, por medio de los consulados, generalmente se limitaba a pedir ayuda para promover actividades culturales, pero en algunos casos también buscaban su apoyo político para representarlos frente a las autoridades norteamericanas. Otras organizaciones como las Juntas o Sociedades Patrióticas (o Clubes de Juárez) se caracterizaban por su actividad política con relación a México

<sup>2</sup>A lo largo del siglo XIX, las mutualistas se mantuvieron como las organizaciones comunitarias más numerosas, entre las cuales destaca la Alianza Hispano-Americana, creada en 1894.

al conseguir apoyo para el gobierno juarista y financiamiento y voluntarios para el ejército en momentos de conflicto como la intervención francesa de 1862-1867 (Gómez-Quiñones, 1983).<sup>3</sup> Aunque estas organizaciones de mexicanos se crearon de manera independiente, su relación con los consulados sirvió como apoyo para muchas de sus actividades, contribuyó a su consolidación e influyó en la creación de otro tipo de asociaciones.<sup>4</sup>

La migración a Estados Unidos aumentó considerablemente a finales del siglo XIX, alcanzando una cifra de 103,000 en 1900 como resultado de la construcción del ferrocarril hacia el norte de México y de las reformas agrarias del gobierno de Porfirio Díaz que afectaron a un gran número de campesinos (Lajous, 1990: 60). Sin embargo, el gobierno mexicano no consideraba que estos flujos representaran un problema. El presidente Díaz argumentaba que la migración era un fenómeno natural que el gobierno no debía prevenir ni controlar y que el papel de las autoridades se limitaba a proveer protección consular en casos de discriminación y explotación laboral,<sup>5</sup> y mantener los lazos culturales de las comunidades con su país de origen (Cardoso, 1979). El gobierno estadounidense también consideraba que éste era un flujo beneficioso, ya que había una gran demanda de trabajadores en el Suroeste,<sup>6</sup> por lo cual, a excepción de las actividades de grupos rebeldes y criminales en la frontera (Lajous, 1990:

<sup>3</sup>A su vez, las Juntas Patrióticas promovían actividades culturales y eventos como la celebración del 5 de Mayo o concursos de belleza, para lo cual recurrían al apoyo de los consulados mexicanos.

<sup>4</sup>El hecho de que desde el siglo XIX los migrantes organizados tuvieran una agenda que incluía asuntos relevantes tanto para su país de origen como para su país de residencia –incluyendo apoyo a grupos políticos en México–, sirve para ejemplificar que el “transnacionalismo” no es algo nuevo (Foner, 1997; Guarnizo, 1998). Esta evidencia permite argumentar que las expresiones de transnacionalismo que han influido en el desarrollo de una relación más cercana entre el gobierno mexicano y su comunidad migrante son resultado de una evolución que inició hace cerca de 150 años (Cano y Délanó, 2004).

<sup>5</sup>El gobierno mexicano protestó en varias ocasiones en contra de la discriminación y explotación de los trabajadores mexicanos, pero en pocas ocasiones recibió respuesta por parte de las autoridades estadounidenses (Zoraida Vázquez, 1990: 155; Lajous, 1990: 61).

<sup>6</sup>A pesar de que en las primeras décadas del siglo XX Estados Unidos instrumentó leyes migratorias restrictivas, principalmente en contra de migrantes asiáticos, los empleadores estadounidenses justificaban el reclutamiento activo de trabajadores mexicanos bajo el argumento de que los mexicanos eran una raza cultural y psicológicamente apta para el trabajo requerido. A su vez, la demanda de trabajadores mexicanos aumentó durante la Primera Guerra Mundial debido a la escasez de mano de obra (Gutiérrez, 1999; Bustamante, 1983).

40)<sup>7</sup> y de las repatriaciones en 1907 como consecuencia de la recesión económica en Estados Unidos,<sup>8</sup> en esos años la situación no provocaba conflictos en la relación bilateral que obligaran al gobierno mexicano a tomar una posición más activa para controlar los flujos migratorios.

Sin embargo, en el ámbito interno, varios grupos de oposición y algunos periódicos nacionales argumentaban que la emigración de mexicanos era evidencia del fracaso de las políticas de Díaz y consecuencia de la distribución desigual de los beneficios que traía la modernización de esos años al país (Corwin, 1978: 177). Además, criticaban la falta de mecanismos adecuados para la protección de mexicanos en Estados Unidos, ya que los reportes consulares de casos de abusos en el trabajo y de discriminación en sus comunidades de residencia aumentaban considerablemente con el paso de los años y el crecimiento de la migración (Gómez-Quiñones, 1976).

La respuesta insatisfactoria de los consulados y del gobierno mexicano a los problemas de los migrantes dio pie a un gran resentimiento dentro de la comunidad migrante, lo cual se convirtió en un ambiente favorable para que grupos políticos de oposición buscaran alianzas con los mexicanos en Estados Unidos y se alojaran en este país, como fue el caso de los hermanos Flores Magón y el Partido Liberal Mexicano, así como otros líderes revolucionarios y, más adelante, de personajes políticos destacados como José Vasconcelos, el Partido Laborista e, incluso, grupos extremistas como la Unión Nacional Sinarquista. Frente a estas movilizaciones, durante las primeras décadas del siglo XX, parte de la actividad consular

<sup>7</sup>Grupos guerrilleros como Las Gorras Blancas y La Mano Negra destruían vías de tren y propiedades de ciudadanos norteamericanos con la idea de prevenir la expansión del dominio estadounidense en México (Lajous, 1990: 63).

<sup>8</sup>La recesión de 1907 en Estados Unidos produjo una reacción en contra de la presencia de trabajadores migrantes, lo cual llevó a una política de repatriaciones forzadas a México. La respuesta del gobierno mexicano fue lenta e ineficiente. A pesar de que esta situación hizo evidente la magnitud de la población migrante y su impacto potencial en la economía y la política mexicana, Díaz únicamente publicó información en periódicos locales sobre los problemas que los mexicanos enfrentaban en Estados Unidos con el objetivo de disuadir a otros migrantes potenciales de salir del país. También llegó a plantear la posibilidad de hacer una encuesta para conocer el número de mexicanos en Estados Unidos, pero la falta de recursos suficientes y el estallido de la Revolución impidieron que se concretara esta iniciativa (Gómez-Quiñones, 1976; Cardoso, 1982).

se concentró en la supresión de actividades políticas de grupos opositores al gobierno mexicano (Gómez-Quiñones, 1983 y 1976).

Para 1910, la población de mexicanos en Estados Unidos se había duplicado, llegando a cerca de 220,000 personas, y para 1930 se calculaba que eran cerca de 1 millón de mexicanos (Lajous, 1990: 60; García y Griego, 1981: 3). Al terminar la lucha armada revolucionaria, algunos sindicatos mexicanos incorporados a la CROM (Confederación Regional Obrera Mexicana), grupos nacionalistas, hacendados y grupos de intelectuales, exigían al gobierno mexicano tomar medidas para controlar los flujos migratorios, y evitar la discriminación y explotación en contra de los migrantes. La administración de Venustiano Carranza respondía a estas presiones por medio de campañas para disuadir la emigración y ofrecer protección consular; sin embargo, el gobierno mantenía la visión de la migración como un fenómeno natural y una necesidad económica que, además, era una “válvula de escape” política para el malestar social de la época posrevolucionaria y los enemigos políticos del nuevo régimen (Corwin, 1978: 178-179).<sup>9</sup>

En 1917, el presidente Carranza propuso una estrategia nacional para administrar la migración basada en tres puntos: disuasión, protección a los contratos y “mexicanización” de los migrantes –lo cual implicaba traer de regreso a los mexicanos “exiliados” como resultado de las necesidades políticas y económicas del régimen de Díaz, ayudarlos a administrar su ingreso, prevenir su establecimiento definitivo en Estados Unidos e incluso asistirlos en el desarrollo de organizaciones de migrantes (Corwin, 1978: 191). El proyecto de Carranza se basaba en la idea de que México fortalecería las actividades de protección consular pero mantendría la política de no prohibir ni limitar la entrada y salida de mexicanos del país, lo cual se justificaba legalmente en el artículo 11 de la Constitución de 1917 (Cardoso, 1979: 21). Sin embargo, Carranza enfatizaba que este

<sup>9</sup>Algunos líderes revolucionarios, como Francisco I. Madero, planteaban el problema de la migración en términos de cómo afectaba el desarrollo en México, dada la necesidad de obtener mano de obra para la producción (sobre todo en la región fronteriza) y de prevenir movilizaciones por parte de los campesinos. Madero propuso varios proyectos para atraer a los migrantes a ciertas regiones, darles tierras y fortalecer sus vínculos con el país. Este tipo de proyectos de “repatriación” y “colonización”, que también promovieron los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, fracasaron debido a la inestabilidad política y económica de México y a la falta de recursos (Walsh, 2000; Cardoso, 1982).

tipo de actividad diplomática se desarrollaría bajo el principio de “no intervención” en los asuntos internos de otro país –de conformidad con la Doctrina Carranza–,<sup>10</sup> y “sólo se recurriría a la presión diplomática como último recurso” (Cardoso, 1979: 25-26).

No obstante, la retórica de “mexicanización”, era evidente la posición ambivalente del gobierno mexicano frente a la migración: mientras que las autoridades protestaban contra el trato discriminatorio a los trabajadores migrantes en Estados Unidos, aceptaban que las autoridades de ese país hicieran más contrataciones por el Departamento de Estado como parte de lo que algunos autores llaman el “Primer Programa Bracero”, el cual incluyó la contratación de cerca de 72,000 trabajadores mexicanos entre 1917 y 1921 (Kiser y Kiser, 1979; Alanís Enciso, 1999).<sup>11</sup> La opinión pública mexicana también tenía reacciones contradictorias: por un lado, algunos grupos lamentaban los abusos en contra de los migrantes y criticaban el hecho de que la emigración hacía evidentes los problemas internos del país, a lo cual el gobierno respondía con los programas para traer de regreso a los “hijos de la patria” (Zazueta, 1983); por otro lado, se consideraba a los migrantes, o “pochos”, como traidores a la causa revolucionaria y nacionalista y como oportunistas que abandonaron al país cuando más los necesitaba (Cardoso, 1979: 19-20).

<sup>10</sup>En 1918, Carranza presentó su doctrina de política exterior frente al Congreso mexicano, la cual se basaba en los principios de respeto a la soberanía de los estados y no intervención. La justificación de esta política era que, al no intervenir en los asuntos de otros países, México evitaría que continuaran las intervenciones extranjeras que marcaron su historia en el siglo XIX y limitaría la interferencia de Estados Unidos en sus asuntos internos. En 1988, se reformó la Constitución de 1917 (artículo 89, fracción X) para incluir formalmente los principios de política exterior: autodeterminación de los pueblos, no intervención, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, solución pacífica de controversias, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Sepúlveda Amor, 1994 y 1998).

<sup>11</sup>En opinión de autores como Corwin (1978: 178) y González (1999: 28-29), la postura ambivalente del gobierno mexicano es muestra de su preocupación por mantener la válvula de escape a la migración como una forma de canalizar las presiones políticas que implicaban un cuestionamiento fundamental de la capacidad del régimen revolucionario de cumplir sus promesas. A su vez, al aceptar la continuación del programa de trabajadores temporales en un periodo en el que se consideraba fundamental para la economía estadounidense evitaba presiones en la relación bilateral y el posible cuestionamiento por parte de Estados Unidos sobre la legitimidad del gobierno revolucionario (Corwin, 1978: 179; Alanís, 1999).

Ante el fracaso de la política carrancista de disuasión de la emigración, la actividad del gobierno mexicano se concentró en la protección consular y se creó una sección especial en la Secretaría de Relaciones Exteriores dedicada a estos asuntos. A pesar de que el éxito de estas actividades era limitado debido a la falta de recursos y personal, la desconfianza de los migrantes y los límites impuestos por la política de “no intervención”, los cónsules obtuvieron resultados importantes en la defensa de mexicanos ante disputas laborales<sup>12</sup> y civiles, en problemas con autoridades estadounidenses, en situaciones de discriminación y casos de deportación (Cardoso, 1979: 25-28; Corwin, 1978: 188).

Conforme aumentaron los problemas de extorsión y las deportaciones, sobre todo durante las repatriaciones de 1929 como consecuencia de la depresión económica<sup>13</sup>, creció el número de consulados y aumentaron sus actividades. Asimismo, principalmente durante el gobierno de Álvaro Obregón, los consulados promovieron mucho más activamente la creación de organizaciones comunitarias relacionadas con los consulados, como las Comisiones Honoríficas y las Brigadas de la Cruz Azul. También apoyaron a las mutualistas y a otros grupos políticos existentes, como fue el caso de los Clubes Liberales y las Juntas Constitucionales, la Sociedad Progresista Mexicana y Recreativa, la Cámara de Comercio Mexicana y la Sociedad Mutualista Mexicana, o a asociaciones sindicales, como la Confederación de Sociedades Mexicanas (creada en 1927) y la Confederación de Uniones Obreras Mexicanas (creada en 1928) (Corwin, 1978; Cardoso, 1982; Gómez-Quiñones, 1994; Gutiérrez, 1999). Por medio de estas asociaciones, los cónsules buscaban promover el liderazgo comunitario, apoyar las actividades de las organizaciones por medio de recaudación de fondos y mantener los lazos entre los migrantes y sus raíces culturales (González, 1999).

Para 1930, México tenía 50 agencias consulares en Estados Unidos (incluyendo abogados consultores y Comisiones Honoríficas; SRE, 1928; Gómez-Quiñones, 1983).<sup>14</sup> En muchos casos, este acercamiento contribu-

<sup>12</sup>Los casos más destacados fueron las huelgas en Valle Imperial, California entre 1928 y 1934 (G. González, 1994 y 1999).

<sup>13</sup>Aunque no existe un registro oficial del número de repatriaciones durante la época de la Depresión, se calcula que alrededor de 350,000 y 600,000 mexicanos fueron repatriados a México en este periodo (G. González, 1999; Gutiérrez, 1995).

<sup>14</sup>Para una lista de las Comisiones Honoríficas y las Brigadas de la Cruz Azul registradas hasta 1928, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, 1928.

yó a mejorar la relación entre las comunidades y el gobierno mexicano, y varios cónsules se convirtieron en figuras de liderazgo para la comunidad mexicana y mexicano-americana (Zazueta, 1983; Balderrama, 1982). Sin embargo, la relación del consulado con la comunidad local variaba según la percepción de la responsabilidad consular y la ideología de cada cónsul (Balderrama, 1982), así como de la percepción de la comunidad sobre la participación de los cónsules en los asuntos comunitarios.<sup>15</sup>

En las décadas de 1920 y 1930, las nuevas generaciones de mexicano-americanos también iniciaron actividades para formar organizaciones en contra de la discriminación, que se había agudizado en el contexto de la depresión económica en Estados Unidos, las campañas de repatriación y el crecimiento de la población mexicana en centros urbanos. Organizaciones como League of United Latin American Citizens (LULAC) y Mexican American Movement (MAM) surgieron en los años treinta con el objetivo de promover la asimilación de los mexicano-americanos como ciudadanos norteamericanos y apoyarlos en materia de educación y dominio del inglés para evitar la discriminación en su contra (González, 1994). Al no incluir a migrantes mexicanos en estas organizaciones, las diferencias entre los migrantes de primera y segunda o tercera generaciones se exacerbaban; sería hasta los años sesenta cuando estas y otras asociaciones (entre ellas American G. I. Forum y CSO –Community Service Organization) buscaran formar coaliciones con grupos de migrantes e incluir sus demandas en su agenda. Para 1970, la mayoría de las organizaciones mexicano-americanas reformularon sus posiciones respecto a esta separación de agendas (Gutiérrez, 1995 y 1999).

Con la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, México tuvo la oportunidad de negociar por primera y única vez los términos bajo los cuales Estados Unidos contrataría formalmente a migrantes mexicanos. A pesar de que México generalmente prefería desvincular la migración de otros asuntos en la agenda bilateral, en este caso, el gobierno del presidente Ávila Camacho consideró que estaba

<sup>15</sup>Según autores como Gilbert González (1999) y David Gutiérrez (1999), las reacciones negativas de la comunidad a la "intervención" de los cónsules en sus asuntos, se debían a que la actividad de los cónsules estaba motivada por el interés del gobierno mexicano por cooptar a las organizaciones de migrantes, dirigirlas y controlarlas para adaptar sus proyectos a los propios objetivos del gobierno en lo que se refería tanto a la relación con Estados Unidos como a asuntos políticos nacionales en los que esta población podría influir.

en una posición excepcionalmente ventajosa frente a Estados Unidos que le permitiría obtener concesiones en otros ámbitos de la relación bilateral –principalmente en lo que se refería a acuerdos comerciales y financieros– al acceder a cooperar con este país en el contexto de la guerra mundial, lo cual incluiría un programa de trabajadores temporales sujeto a renovación anual, el cual se conoce como los Acuerdos de Braceros o el Programa Bracero (Craig, 1971: 23; Torres, 1991: 32-51; García y Griego, 1990: 102). Por medio del Programa Bracero, de 1942 a 1964 se otorgaron 4.5 millones de contratos para trabajadores temporales mexicanos.<sup>16</sup> A pesar de que Estados Unidos aceptó la mayor parte de las condiciones que puso México para la administración del programa, los empleadores violaron la mayor parte de los contratos, continuaron los abusos hacia los trabajadores y el flujo de migrantes indocumentados creció hasta 5 millones como consecuencia del aumento de flujos legales y de la extensión de las redes familiares (García y Griego y Vereá Campos, 1988). Así, lo que en un principio se consideró una victoria para México, en el largo plazo aumentó la vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos debido a su creciente dependencia del intercambio comercial y financiero con este país y tuvo altos costos en cuanto a la protección de los derechos de los migrantes.

Durante el periodo del Programa Bracero disminuyó considerablemente el “diálogo” que había existido entre las organizaciones de migrantes y el gobierno mexicano en las décadas anteriores, aunque continuaron las actividades culturales y visitas de autoridades del gobierno a las comunidades mexicanas en Estados Unidos (Zazueta, 1983: 460; Gómez-Quñones, 1983). A pesar de las críticas por parte de varios sectores en México como resultado de las violaciones de los contratos de los braceros, la actividad consular no fue tan prominente como en las décadas anteriores sino que se desarrolló en menor escala y de manera selectiva (Craig, 1971: 22; Corwin, 1978: 190). Esto se puede explicar por el hecho de que, aunque las condiciones del Programa Bracero no se cumplieran, este acuerdo se consideraba la vía institucional para canalizar estos problemas y el gobierno mexicano temía provocar reacciones que llevaran a la cancelación del programa, lo cual cerraría la “válvula de

<sup>16</sup>Los orígenes y detalles del Programa Bracero pueden consultarse en García y Griego (1983) y Craig (1971).

escape" a las presiones políticas y económicas del país, sobre todo debido a que al término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ya no consideraba la cooperación de México como un elemento fundamental para la seguridad de este país (García y Griego, 1981; García y Griego y Vereza, 1988: 107-108).<sup>17</sup> Además, la opinión pública mexicana generalmente ignoraba el contenido de los acuerdos de braceros y participaba poco en el debate sobre este tema, lo cual evitaba presiones al gobierno mexicano (Bustamante, 1983: 269).

Mientras tanto, las nuevas oportunidades de trabajo que se ofrecieron a los migrantes mexicanos, debido a la escasez de mano de obra en varios sectores durante la Segunda Guerra Mundial, aceleraron su integración social (Gutiérrez, 1999). Los primeros clubes de oriundos comenzaron a desarrollarse en la década de 1960 y por medio de sus actividades fortalecieron su relación con los gobiernos de sus comunidades de origen. Asimismo, asociaciones sindicales como la National Farm Workers Association (NFWA), dirigida por César Chávez y Dolores Huerta –más tarde conocida como United Farm Workers (UFW)–, organizaban movilizaciones en contra de los abusos a los trabajadores migrantes durante el Programa Bracero y establecieron contacto con sindicatos en México para apoyar los esfuerzos de organización y las demandas laborales de los migrantes mexicanos (Gómez-Quñones, 1983).

En los años sesenta, el movimiento chicano, formado principalmente por mexicano-americanos, organizó una campaña para el reconocimiento de sus derechos como ciudadanos norteamericanos y proclamar su propia identidad bajo la propuesta del Plan de Aztlán, caracterizado

<sup>17</sup>Sherman (1999) argumenta que la falta de atención a los migrantes durante el Programa Bracero y a lo largo de la década de 1960 se debió a que el gobierno mexicano ha tendido a manifestar su interés por esta población en momentos de crisis o inestabilidad política y económica. Dado que "los años sesenta correspondieron con el apogeo del milagro mexicano y el dominio del PRI", Sherman opina que, en ese momento, el Estado mexicano no consideraba necesario incorporar a los migrantes como una estrategia para enfrentar los retos a su legitimidad. Coincido con Sherman en cuanto a que, históricamente, uno de los factores que ha determinado la respuesta de México a los problemas de la población migrante ha sido el contexto político y económico en México; sin embargo, para entender las variaciones en la relación entre el gobierno y los migrantes también es necesario considerar el desarrollo de la comunidad migrante organizada, sus actividades transnacionales y su tipo de demandas de atención consular, así como el contexto general de las relaciones bilaterales (Cano y Délano, 2004).

por el nacionalismo cultural, el indigenismo y el rescate de las ideas de la Revolución Mexicana (Gómez-Quiñones, 1983). Por medio del Movimiento de Estudiantes Chicanos, estos grupos buscaron fortalecer su relación con el gobierno e instituciones académicas mexicanas. A pesar de que la movilización de los chicanos creó divisiones entre la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos, influyó positivamente en la reevaluación de la relación entre ambos grupos y en la creación de 22 de las aproximadamente 40 principales asociaciones no gubernamentales para la defensa de los mexicano-americanos y/o hispanos en Estados Unidos, entre ellas: Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), National Council of La Raza (NCLR) y el Centro de Acción Social Autónoma (CASA), creadas en 1968 (Cano, 1997; Gutiérrez, 1995 y 1999).

Cuando Estados Unidos decidió dar por terminado el Programa Bracero en 1964, como respuesta a presiones internas expresadas principalmente por medio del Movimiento para la Defensa de los Derechos Civiles, los intentos de México por reestablecer las negociaciones fracasaron. Así, el gobierno mexicano reanudó su activismo en cuanto a los mecanismos de protección consular y promovió la relación con la comunidad mexicana en Estados Unidos, aunque este contacto se dio prioritariamente por medio de grupos chicanos y mexicano-americanos.<sup>18</sup> A partir de 1970, como parte de las actividades que promovió el presidente Luis Echeverría en el marco de una política exterior mexicana más activa e independiente –lo cual obedecía principalmente al objetivo del gobierno de desviar la atención de los problemas políticos, que habían alcanzado su punto más álgido con las protestas en contra del gobierno en 1968, y de las crisis económicas derivadas del agotamiento del modelo económico proteccionista de sustitución de importaciones– las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre la comunidad mexicana

<sup>18</sup>A pesar de que la literatura sobre transnacionalismo generalmente no toma en cuenta la relación con migrantes de segunda y tercera generaciones como parte de las relaciones transnacionales entre el Estado emisor y su diáspora, en el caso de México, la relación con los grupos chicanos y mexicano-americanos, la cual se desarrolló activamente en la década de 1970, constituye un factor importante en la evolución de la relación entre el gobierno mexicano y la primera generación de migrantes, así como del cambio gradual en la posición oficial del gobierno mexicano en cuanto a su política migratoria y a la interpretación del principio de no intervención (Cano y Délano, 2004).

en Estados Unidos y la sociedad, las empresas y el gobierno mexicano, se desarrollaron ampliamente.<sup>19</sup>

Echeverría promovió activamente los contactos entre el liderazgo mexicano-americano y las autoridades mexicanas, creó las Becas de Aztlán para mexicano-americanos que quisieran estudiar en México, donó recursos para centros culturales y distribuyó libros en español en bibliotecas y escuelas con comunidades mexicanas numerosas (González Gutiérrez, 1993; González, 1994 y 1999). Sobre esta base, en los años siguientes se desarrollaron programas educativos y proyectos académicos relacionados con asuntos migratorios en varias universidades mexicanas.<sup>20</sup> La Comisión Mixta de Enlace, creada durante la administración de José López Portillo, formalizó el contacto entre las organizaciones mexicano-americanas y el gobierno mexicano para encontrar temas de interés mutuo, crear redes e intercambiar información (Gómez-Quñones, 1983; González Gutiérrez, 1993). Según autores como Rachel Sherman (1999) y Gilbert González (1999), la intensidad de estos contactos variaba de acuerdo a la situación económica y política de México; en periodos de crisis, el gobierno buscaba mayor contacto con estos grupos y los apoyaba en sus iniciativas. Sin embargo, como explica Rodolfo de la Garza, en general, el apoyo a las actividades políticas de los mexicano-americanos siempre fue limitado pues México temía las reacciones negativas de Estados Unidos a cualquier apariencia de una posición intervencionista en sus asuntos internos (De la Garza, 1983).

No obstante estos límites autoimpuestos, Echeverría impulsó la actividad consular para proteger a los mexicanos, combatir el tráfico de personas y el fraude en contra de los migrantes y apoyar sus esfuer-

<sup>19</sup>Según la interpretación de Gilbert González (1999), en un ambiente de represión política en México, el apoyo del gobierno a las actividades de grupos mexicano-americanos –principalmente al movimiento chicano– se consideraba conveniente para el gobierno pues, al declararse aliado de los chicanos que buscaban regresar a sus raíces culturales, el régimen celebraba los ideales nacionalistas y podía apoyar abiertamente símbolos históricos que representaban la tradición y los objetivos políticos originales del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>20</sup>En 1978 se creó la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para apoyar la educación de migrantes en Estados Unidos. En 1983 se creó El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, Baja California, con el objetivo de establecer un centro especializado en asuntos migratorios. Asimismo, en esos años, varias instituciones académicas organizaron intercambios con programas de estudios chicanos.

zos de organización. Asimismo, estableció un programa de control de la fertilidad para contener el crecimiento demográfico y las presiones para emigrar y, en 1972, creó un grupo intersecretarial que haría recomendaciones sobre cómo enfrentar la situación migratoria. A su vez, el gobierno mexicano continuó insistiendo, sin éxito, en el establecimiento de otro Programa Bracero o de mecanismos similares de colaboración para administrar los flujos migratorios de manera bilateral (Cornelius, 1979; García y Griego, 1990). Sin embargo, cuando en 1974 se sugirió la posibilidad de negociar un acuerdo migratorio con el presidente Carter vinculado a negociaciones sobre las nuevas reservas de petróleo mexicanas, Echeverría consideró que sería desventajoso para México y para los migrantes establecer un nuevo Programa Bracero y cambió su postura respecto a posibles acuerdos futuros con Estados Unidos sobre este tema. Esta posición es la que se conoce como la “política de no tener política”, la cual implicó que el gobierno mexicano no buscaba modificar el *statu quo* por medio de medidas unilaterales o bilaterales y evitaba negociaciones con Estados Unidos sobre este tema que pudieran tener consecuencias negativas en las características y la continuidad de los flujos migratorios o afectaran otras áreas de la relación bilateral (García y Griego y Vereá Campos, 1988: 145-147). A pesar de que esta era una posición limitada y poco comprometida con las causas y las consecuencias de la migración, el gobierno mexicano no consideraba que su postura pudiera considerarse como una falta de definición sobre el tema o que provocaría críticas internas (Vereá, 1982: 117-119).

Así, incluso durante los debates en el Congreso norteamericano que llevaron a una de las reformas migratorias más comprensivas en 1986 por medio de la Ley Simpson-Rodino o Immigration Reform and Control Act, México declinó la invitación a participar en estas discusiones y evitó dar declaraciones al respecto, al considerarlo un asunto interno de Estados Unidos (Rico, 1999: 45). Parte de la lógica del gobierno mexicano era que parecía poco probable que hubiera un cambio negativo y que, si lo había, éste no afectaría sustancialmente a los migrantes mexicanos debido a la continuidad y las bases estructurales de los flujos migratorios (García y Griego y Giner de los Ríos, 1985: 271-2; Rico, 1992: 267). Esta postura también reflejaba parte de la estrategia general del gobierno mexicano para negociar con Estados Unidos, la cual se basaba en man-

tener una relación directa con el Ejecutivo y algunos departamentos en lugar de organizar grupos de cabildeo con el Congreso –lo cual México consideraba una forma de intervención. Una de las consecuencias de esta postura era que los actores políticos mexicanos tenían conocimiento limitado del funcionamiento del sistema político norteamericano y la capacidad institucional mexicana era limitada para aprovechar oportunidades de negociación (Torres, 1991: 189; Ronfeldt y Sereseres, 1978: 243).

Para 1980, la población mexicana en Estados Unidos –incluyendo migrantes mexicanos, legales e indocumentados y mexicano-americanos– había ascendido a 8.7 millones, casi el doble de los 4.5 millones de 1970 y casi el triple de los 3.5 millones de 1960 (Gutiérrez, 1995). Al aprobarse la Ley Simpson-Rodino o IRCA (Immigration Reform and Control Act) en 1986, cerca de 2 millones de mexicanos obtuvieron la regularización de su estatus migratorio. Esta reforma, aunada a las altas tasas de fertilidad y el crecimiento de las redes migratorias entre México y Estados Unidos, provocó un aumento de la población mexicana y mexicano-americana de hasta 13.4 millones en 1990 (Gutiérrez, 1995). Además, esta reforma inició un cambio fundamental en las características de la migración México-Estados Unidos: los flujos migratorios temporales y circulares motivados por empleo gradualmente se convirtieron en estancias migratorias más largas o permanentes motivadas por la reunificación familiar. La regularización de la situación migratoria de los trabajadores también les dio acceso a empleos en nuevos sectores como construcción y servicios, y su presencia en centros urbanos se hizo más evidente.

#### **Un nuevo contexto interno, transnacional y bilateral (1982-2003)**

Las demandas de servicios consulares aumentaron considerablemente con el crecimiento de la población migrante y los procedimientos de regularización por medio de IRCA. El aumento de envíos de remesas, las cuales representaron un ingreso de 1.8 mil millones de dólares en 1980 –casi igual a los ingresos por turismo (Lozano, 1992) y alcanzaron 3,000 millones en 1990 (Lozano, 2004)–, también formaron parte de la motivación del gobierno mexicano por fortalecer su actividad consular y reconocer la necesidad de desarrollar una estrategia de largo plazo para administrar la relación con las comunidades mexicanas en el exterior (González Gutiérrez, 1993). En esos años comenzó a aumentar el número de clubes

de oriundos y federaciones de estados impulsadas por la Federación de Clubes Zacatecanos, creada en 1972.<sup>21</sup> Los gobernadores y presidentes municipales aumentaron sus visitas a sus comunidades en Estados Unidos (Goldring, 2002), el presidente De la Madrid creó en 1986 el Proyecto de Acercamiento del Gobierno y el Pueblo de México con la Comunidad México-Norteamericana y el Programa Cultural de las Fronteras para promover actividades educativas y culturales por medio de la SEP y estableció el Consejo Nacional de Población (Conapo) para estudiar y proponer recomendaciones de política sobre migración y asuntos demográficos.

La creciente influencia política y económica de los migrantes en la política nacional se hizo evidente durante la campaña electoral de 1988. Por primera vez, el PRI se veía amenazado por el apoyo de un amplio sector de la comunidad mexicana en el exterior a un partido de oposición. La movilización de varias organizaciones de migrantes establecidas en Estados Unidos, como la Asamblea por el Sufragio Efectivo, Residentes Mexicanos Unidos, el Foro Democrático Mexicano y el Comité Mexicano de Apoyo a Cuauhtémoc Cárdenas, a favor de la campaña electoral del Frente Democrático Nacional<sup>22</sup> y en contra del controvertido resultado de las elecciones, que dio la mayoría al PRI, llevó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a desarrollar una nueva estrategia de acercamiento a esta población (Dresser, 1993; García-Acevedo, 2003).

Salinas colocó como una de sus prioridades la promoción de las actividades consulares, se crearon nuevos consulados e institutos culturales mexicanos y se hicieron nombramientos especiales de diplomáticos destacados y funcionarios especializados como parte del personal adscrito a los consulados (González Gutiérrez, 1997). La propuesta más innovadora de Salinas fue la creación del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME o Comunidades) en febrero de 1990. En este contexto, también se crearon el Programa Paisano y los Grupos Beta de Protección a Migrantes en 1989 y el Instituto Nacional de Migración (INM) en 1993. En el ámbito local, Salinas impulsó la creación de Oficinas

<sup>21</sup>El número de clubes adscritos a la Federación de Clubes Zacatecanos creció de 6 en 1986 a 22 en 1989 y a 40 en 1996 (González Gutiérrez, 1995; Goldring, 2002).

<sup>22</sup>El Frente Democrático Nacional fue la base sobre la cual se creó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989.

Estatales de Atención a Migrantes (Ofams) para dar atención específica a las necesidades de cada comunidad.<sup>23</sup>

Como explica Carlos González Gutiérrez (1997), la creación del PCME era un reconocimiento abierto a la creciente influencia de la comunidad migrante en asuntos nacionales; a la expansión de actores no gubernamentales en ambos lados de la frontera; a la necesidad de fortalecer la protección de mexicanos por medio de los vínculos con la comunidad organizada; así como una respuesta a las organizaciones mexicano-americanas que pedían al gobierno mexicano tener una contraparte oficial que permitiera mantener un contacto exclusivo entre el gobierno mexicano y la comunidad mexicana en Estados Unidos.<sup>24</sup> Así, el PCME creó numerosos proyectos en áreas de educación, salud, bienestar social, cultura, deporte, negocios y turismo que a la fecha continúan desarrollándose por medio del IME. Por medio del contacto entre el gobierno y los "clubes de oriundos o federaciones de estados", se logró obtener una amplia respuesta a los esfuerzos de acercamiento del gobierno con la comunidad migrante y profundizar sus vínculos con sus comunidades de origen, lo cual también fue posible gracias al desarrollo de nuevas tecnologías que facilitaron la comunicación y el transporte.<sup>25</sup> Como resultado de estos contactos y del apoyo del gobierno mexicano, en la década de los noventa aumentó considerablemente el número de clubes y federaciones de oriundos, llegando a cerca de 600 en 2004.<sup>26</sup>

El PCME no sólo respondía al interés de Salinas por profundizar los contactos con la comunidad mexicana en varios niveles y promover la imagen de México y la cultura nacional, sino que también era parte de una estrategia para obtener su apoyo político y económico en varios temas de la agenda bilateral, influir en la postura de Estados Unidos en asuntos relacionados con México y promover un mayor acercamiento

<sup>23</sup>A partir del 2000 se estableció la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (Conofam) para administrar las actividades de las Ofams en 24 estados.

<sup>24</sup>Véase Secretaría de Relaciones Exteriores (2000).

<sup>25</sup>El PCME fue diseñado para atender tanto a los migrantes mexicanos como a los mexicano-americanos. Sin embargo, la mayoría de los participantes en sus programas y actividades eran migrantes, mientras que la comunidad mexicano-americana simplemente apoyaba sus campañas por medio de organizaciones como LULAC, NALEO, NCLR y UFW (González Gutiérrez y Schumacher, 1998; De la Garza, 2000).

<sup>26</sup>Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2004a).

entre los dos países (González Gutiérrez y Schumacher, 1998). Durante las negociaciones para el TLCAN, por primera vez el gobierno mexicano impulsó una campaña abierta de cabildeo que incluyó a organizaciones mexicano-americanas y líderes hispanos (Eisenstadt, 2000). Este activismo para lograr una mayor integración con Estados Unidos representó un cambio fundamental en el discurso nacionalista del gobierno mexicano con respecto a la relación bilateral y transformó la idea de que la intervención de México en los asuntos políticos más allá de su frontera norte podría provocar la interferencia del gobierno estadounidense en los asuntos nacionales (Dresser, 1993). Parte de las razones que explican este acercamiento tienen que ver con el hecho de que a partir del gobierno de Salinas, la élite gobernante se caracterizó por incluir un alto número de tecnócratas educados en Estados Unidos con un mayor conocimiento del funcionamiento del sistema político norteamericano y un interés manifiesto por promover la liberalización de la economía mexicana y abandonar la visión nacionalista que impedía una vinculación más profunda con Estados Unidos (Meyer, 2000: 126-127, 137-138).

La intensidad del debate migratorio en Estados Unidos como resultado del crecimiento de la población hispana (la cual es ahora la primera minoría, con cerca de 43 millones de personas),<sup>27</sup> así como las consecuencias de los operativos de control de la frontera iniciados en 1993 —entre las que destacan cerca de 300 muertes de migrantes en la frontera por año y la interrupción de la “circularidad” de los flujos migratorios—, “despertaron inquietudes entre el público mexicano” y atrajeron la atención de los medios de comunicación en ambos países (García y Griego y Vereá Campos, 1998). Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, el apoyo del gobierno a las movilizaciones en contra de campañas antiinmigrantes, principalmente las que se dieron en torno a la Propuesta 187 en California en 1994 y la aprobación de las leyes IIRIRA y PRWORA en 1996,<sup>28</sup> fortalecieron la posición del gobierno mexicano respecto a la protección activa de la población migrante en Estados Unidos. A diferencia de la postura

<sup>27</sup>US Census Bureau, “Nation’s Population One-Third Minority”, Comunicado de prensa, 10 de mayo de 2006, en: [www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/population/006808.html](http://www.census.gov/Press-Release/www/releases/archives/population/006808.html)

<sup>28</sup>La aprobación de la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) y la Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) limitó el acceso a servicios de salud y educación para migrantes en Estados Unidos.

tradicional del gobierno mexicano de no expresar su opinión sobre proyectos legislativos estadounidenses en materia de migración, el rechazo abierto a la Propuesta 187 por parte de autoridades mexicanas representó un cambio sustancial en la interpretación de la “no intervención” en estos temas (García y Griego y Vereá Campos, 1998).

Como parte de las actividades para fortalecer el apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior, el presidente Zedillo introdujo el Programa Nación Mexicana, el cual planteaba la necesidad de desarrollar políticas para atender a la población mexicana más allá de las fronteras. Uno de los logros más importantes de este proyecto fue la reforma constitucional de 1996 para permitir la doble nacionalidad, misma que constituyó un paso esencial para dar a los migrantes mexicanos la posibilidad de naturalizarse como ciudadanos norteamericanos, participar más activamente en su país de recepción y exigir sus derechos como ciudadanos.<sup>29</sup> Junto con esta reforma se aprobó la iniciativa para permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales; sin embargo, el debate sobre los detalles sobre cómo se ejercería el voto tardó casi 10 años en concluir (la medida entró en vigor hasta junio de 2005).

A la par de este proceso, durante la administración de Zedillo se profundizaron los contactos y el intercambio de información entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, los cuales habían iniciado desde finales de los años ochenta con el aumento de la frecuencia y alcance de las consultas bilaterales sobre nuevos temas, incluyendo la migración. Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos (1998) argumentan que esta actividad diplomática y la creciente interacción económica entre los dos países, a partir de la crisis económica en México de los años ochenta y el cambio de su modelo económico, “sentaron las bases para que el gobierno de México modificara un estilo de política exterior relativamente pasivo”. A partir de estos primeros contactos, en la década de 1990 el “diálogo migratorio se institucionalizó” por medio de la creación de grupos de trabajo, comisiones bilaterales, memorandos de entendimiento, foros de discusión y comisiones interparlamentarias, así como con la firma de varios acuerdos para la administración de asuntos relacionados con seguridad en la frontera (Alba, 2004).

<sup>29</sup>La medida entró en vigor en marzo de 1998.

Este diálogo fomentó una mayor colaboración entre los dos países en distintos ámbitos relacionados con la administración de la migración, desde el entrenamiento conjunto de los Grupos Beta y la Patrulla Fronteriza hasta los programas bilaterales de repatriación, y sentó las bases para la propuesta de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos en 2001, transformando así la idea de que negociar con el país vecino sería desventajoso para México y para los migrantes (US-Mexico Migration Panel, 2001). Como explica Gustavo Mohar, quien fue negociador en jefe por parte de México para el acuerdo migratorio entre 2001 y 2002, sin los avances que se dieron desde mediados de la década de 1990 para la colaboración entre los gobiernos de Estados Unidos, el contexto que permitió acercarse a discutir estos temas en 2001 no habría sido posible (entrevista de la autora, 2005).

Así, la propuesta de Fox de gobernar para 120 millones de mexicanos, incluyendo a los “héroes” migrantes que residían en Estados Unidos, puede explicarse como resultado de la evolución histórica de la relación entre el gobierno mexicano y la comunidad mexicana en Estados Unidos –sobre todo desde finales de los años ochenta– así como los cambios en la relación bilateral y la profundización de la integración económica entre México y Estados Unidos. Sin embargo, no puede entenderse sin tomar en cuenta las implicaciones del cambio de régimen y el hecho de que la administración de Fox podía desligarse de la responsabilidad que implicaba el fracaso de la política de desarrollo del régimen anterior y sus consecuencias en términos de emigración (Alba, 2004). Asimismo, el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos y su influencia económica y política en ambos países por medio de su contribución económica y de sus organizaciones comunitarias, el impacto de las consecuencias de la migración y el interés de la opinión pública en estos asuntos, en un contexto de democratización en México y de apertura de nuevos canales de participación, formaron parte del contexto en el que el gobierno del presidente Fox decidió hacer explícita la necesidad de crear nuevos mecanismos para administrar la migración, tanto en el ámbito nacional como bilateral –en donde destacó la propuesta para iniciar las negociaciones sobre un acuerdo migratorio con Estados Unidos (Castañeda, 2001).

En el ámbito nacional, el primer esfuerzo de Fox por establecer una relación institucional más cercana e interactiva con la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos fue la creación de la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior (OPME) al inicio de su gobierno. Dirigida por un mexicano-americano, Juan Hernández, el objetivo de la OPME era establecer una comunicación directa entre el presidente y los mexicanos en el exterior, promover la comercialización de bienes mexicanos en Estados Unidos y la inversión productiva de remesas (las cuales alcanzaron cerca de 10,000 millones de dólares en 2000) en las comunidades de origen. A diferencia del PCME, la OPME no promovía sus proyectos por medio de la red consular sino por medio de los contactos personales de Juan Hernández, lo cual provocó tensiones al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (González Gutiérrez, 2003). Como resultado de ello, en marzo de 2003 se creó un nuevo modelo institucional que fusionó el PCME con la OPME para formar el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). A diferencia de los programas anteriores, el IME no es administrado por un solo individuo ni se basa únicamente en la agenda de servicios del PCME, sino que involucra directamente a la comunidad migrante en el proceso de toma de decisiones por medio de un Consejo Consultivo (CCIME) y amplía la agenda de servicios del PCME con nuevas actividades de cabildeo con líderes comunitarios y autoridades locales en Estados Unidos, así como con campañas de información sobre la oferta institucional para los migrantes y sus familias en México.

El IME es un órgano desconcentrado al interior de la SRE y es la rama ejecutiva de la estructura formada por el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), que incorpora a 11 secretarías de Estado, y el CCIME, compuesto por 125 representantes de las comunidades en el extranjero, quienes forman parte de distintas comisiones.<sup>30</sup> Simbólicamente, el director titular del IME, Cándido Morales, es

<sup>30</sup>El primer Consejo Consultivo (2003-2006) estuvo compuesto por 105 mexicanos, mexicano-americanos y mexicano-canadienses electos por las comunidades o designados por sus representantes, 10 miembros de organizaciones latinas en Estados Unidos y 10 consultores especializados. Aparte tienen voz mas no voto 32 representantes de gobiernos estatales en México. La asignación del número de miembros del Consejo Consultivo se basó en cálculos de la densidad de población por circunscripción consular y el proceso de elección de los miembros del Consejo varió de acuerdo a las características y preferencias de la comunidad o las autoridades de cada circunscripción. A raíz de las críticas y denuncias que resultaron

un migrante mexicano que vivió y trabajó en Estados Unidos la mayor parte de su vida.<sup>31</sup> El papel del IME consiste en canalizar e implementar las recomendaciones que el Consejo Consultivo emite en sus dos reuniones anuales<sup>32</sup> y coordinar las actividades del Consejo Nacional. A diferencia del PCME y la OPME, el aspecto más innovador de la estructura institucional coordinada por el IME consiste en la integración formal de la comunidad migrante y sus líderes al proceso de formulación de políticas que les afectan por medio del CCIME y la promoción de un diálogo directo entre los representantes de la comunidad y los distintos niveles de la estructura del gobierno mexicano.

#### Alcances y límites de las actividades del Instituto de los Mexicanos en el Exterior

Carlos González Gutiérrez, director ejecutivo del IME, describe los objetivos inmediatos del instituto: “facilitar la sinergia entre las comunidades y las iniciativas del gobierno y contribuir a la consolidación de las comunidades mexicanas en el extranjero como un puente de comunicación y entendimiento entre México y Estados Unidos”; en el largo plazo, explica que el IME busca crear una relación sólida con las comunidades para coordinar esfuerzos conjuntos y movilizarse en favor de objetivos comunes, tanto en asuntos relacionados con México como con Estados Unidos (González Gutiérrez, 2003). Como parte de sus actividades, el IME ha promovido y ampliado una agenda de servicios por medio de la infraestructura heredada del PCME en temas relacionados con educación, salud, cultura y negocios.<sup>33</sup> Su característica distintiva es, por un lado,

---

de este proceso, las elecciones para el nuevo Consejo Consultivo en septiembre de 2005 se hicieron bajo un marco muy claro elaborado por el IME y el CCIME que ofreció varios modelos electorales para que cada circunscripción eligiera el adecuado para las características de la comunidad y sus líderes.

<sup>31</sup>Detrás de Cándido Morales hay un equipo especializado que se encarga de planear los objetivos y estrategias del instituto e implementar los programas para atender las necesidades y demandas de los migrantes mexicanos.

<sup>32</sup>Desde su creación en marzo de 2003 y hasta noviembre de 2005, el CCIME ha tenido seis reuniones y ha hecho más de 200 recomendaciones al gobierno de México, las cuales se pueden consultar en [www.ime.gob.mx](http://www.ime.gob.mx) (última consulta, marzo de 2006).

<sup>33</sup>Los detalles de estos programas se describen ampliamente en el Reporte BIANUAL de Actividades (2003-2004) del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME, 2004c). Véase también González Gutiérrez, 2006b.

el impulso que ha dado a campañas de información y a la promoción del contacto entre líderes comunitarios y su relación con el gobierno mexicano por medio de Jornadas Informativas<sup>34</sup> y de la distribución de noticias y boletines informativos a los suscriptores de *Lazos*. Por otro lado, la existencia del CCIME como un órgano que representa directamente a la comunidad mexicana frente al gobierno mexicano constituye un cambio fundamental con respecto a los programas e instituciones que antecedieron al IME.

Uno de los mayores retos del IME es canalizar la pluralidad de intereses de los mexicanos en el exterior por vías institucionales y solidarizar a los líderes y a sus comunidades en torno a objetivos claros de corto y largo plazos que contribuyan a mejorar su situación y garanticen la existencia de canales adecuados para dar atención permanente a estos temas, independientemente de la coyuntura política en México o en Estados Unidos. Para lograr consolidar estos esfuerzos, el IME debe presentarse como una institución confiable que garantice el diálogo entre las distintas facciones, asegure la participación de todos los grupos interesados y logre cumplir objetivos tangibles para la comunidad. A su vez, debido a la complejidad del tema migratorio y la sensibilidad de los gobiernos y la sociedad a cualquier cambio en este ámbito, el IME debe garantizar que la comunidad, los gobiernos de los países receptores (principalmente Estados Unidos y Canadá) y la opinión pública perciban adecuadamente sus mensajes (Délano, 2005). Parte de los resultados dependen de la agenda y la estructura del IME, pero otros de sus retos también están ligados a la agenda migratoria en general y a la relación que se desarrolle explícita o implícitamente entre el IME, la SRE y los consulados.

Una de las actividades principales del IME ha sido la promoción del contacto entre el gobierno de México y los líderes de las comunidades mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos por medio de las Jornadas Informativas para tener un mayor conocimiento de su situación y sus demandas, así como obtener su apoyo para promover los programas y la agenda del gobierno mexicano con respecto a su población en

<sup>34</sup>Desde su creación en marzo de 2003 y hasta marzo de 2006, el IME ha organizado 39 Jornadas Informativas con el objetivo de informar a los líderes comunitarios sobre la oferta institucional del gobierno mexicano y crear una red de individuos destacados, líderes de organizaciones y funcionarios públicos de México y Estados Unidos ([www.ime.gob.mx](http://www.ime.gob.mx) –última consulta, agosto de 2006).

Estados Unidos. Para monitorear la respuesta a este esfuerzo, el IME realiza evaluaciones basadas en encuestas que se hacen a los asistentes al terminar las Jornadas y cuestionarios de seguimiento en los meses posteriores. Este mecanismo le permite sondear la percepción de un número representativo de líderes comunitarios sobre las actividades del IME y de las instituciones del gobierno mexicano que participan en las Jornadas, dependiendo de cada tema. Aunque es imposible saber en el corto plazo si el uso que los líderes dan a esta información y a los contactos que establecen por medio del IME contribuyen a fortalecer las relaciones entre los miembros de la comunidad mexicana, superando los obstáculos que implica su heterogeneidad y dispersión geográfica en Estados Unidos, el fortalecimiento de los liderazgos locales ofrece la posibilidad de que la comunidad migrante desarrolle mecanismos para organizarse bajo sus propios términos y que el Estado mexicano simplemente sea un facilitador de los contactos entre ellos.

El planteamiento de los objetivos específicos del IME con respecto a este tema y su difusión es un asunto sensible, ya que uno de los aspectos más controvertidos en la discusión sobre la relación de México con los migrantes es la idea de que la comunidad mexicana en Estados Unidos pudiera convertirse en un grupo de cabildeo con influencia en la política de ese país hacia México, como lo hacen los migrantes de Israel, Irlanda o Cuba. Según Rafael Fernández de Castro, existe evidencia suficiente del interés de los mexicanos y los mexicano-americanos en que “su nuevo país –Estados Unidos– trate mejor a su patria remota –México–” y de su disposición a “trabajar políticamente por el desarrollo de México y por una mejor relación bilateral”. El autor argumenta que es muy probable que, “eventualmente, incluso en un horizonte de menos de 10 años, llegarán a constituirse en un *lobby* o cabildeo étnico que abogará por las causas de México en el vecino país del norte”, sobre todo gracias a la creación del CCIME, “el embrión de ese cabildeo étnico” (Fernández de Castro, 2003a). Aunque advierte que no serán “un instrumento dócil de manipulación diplomática”, no proporciona evidencia contundente sobre el interés de la comunidad mexicana de organizarse como un grupo de cabildeo ni analiza las consecuencias que puede tener este tipo de planteamiento.

El hecho de que el IME o el CCIME, como instancias relacionadas directamente con el gobierno mexicano, promuevan abierta o implícitamente

la creación de un grupo de cabildeo étnico que abogue por los intereses de México puede provocar reacciones no sólo en contra de este tipo de actividades, sino incluso limitar el principal objetivo del IME y de los consulados, que es atender las necesidades de la comunidad migrante.<sup>35</sup> La idea de tener una “agenda compartida” al integrar a la comunidad migrante al proceso de discusión de las políticas que les afectan por medio del CCIME o de Jornadas Informativas es muy distinta a la intención de fomentar la creación de un grupo de cabildeo. Es aquí donde el gobierno mexicano debe ser cuidadoso en el planteamiento de sus objetivos y su estrategia para alcanzarlos. De no hacerlo, puede poner en tela de juicio la importancia de los avances logrados hasta el momento en términos del reconocimiento de la importancia de los migrantes para el desarrollo político, económico y social de México y la creación de un marco institucional que los represente frente a su país de origen y contribuya a mejorar su situación en su país de recepción.

En este mismo sentido, es indispensable tomar en cuenta si los propios migrantes mexicanos consideran que la creación de un grupo de cabildeo o, incluso, el mantenimiento de relaciones más cercanas con el gobierno mexicano son convenientes. ¿Realmente necesitan un grupo de cabildeo para defender sus intereses en Estados Unidos?, ¿tienen algún interés específico en promover asuntos que beneficien al gobierno de México?, ¿buscan una relación más cercana con el gobierno de México en general o sólo para algunos temas en particular? Parte de las razones por las que hasta ahora no se ha creado un grupo de cabildeo mexicano es el temor de provocar acusaciones de doble lealtad basadas en la idea de que abogar por asuntos relacionados con su país de origen significa supeditar los intereses de su país de residencia (González Gutiérrez, 2002).

Además, la comunidad mexicana, a diferencia de otras diásporas, se caracteriza por la diversidad de intereses y necesidades que existen en su interior. Esto implica, entre otras cosas, que su relación con el gobierno mexicano por medio de los consulados o de sus organizaciones comunitarias depende de cada grupo o de cada tema y, como en el pasado, de la personalidad e ideología del cónsul. El nivel de participación de las comunidades en actividades propuestas por el gobierno mexicano o por el IME incluso podría exacerbar las divisiones entre distintos grupos de

<sup>35</sup>Agradezco a Jorge I. Domínguez sus comentarios sobre este punto.

la comunidad.<sup>36</sup> A excepción del interés por promover iniciativas sobre educación, los estudios al respecto argumentan que existe poco consenso entre los distintos grupos de la comunidad sobre qué temas pueden servir para unir a los migrantes mexicanos con los mexicano-americanos.<sup>37</sup> Sin embargo, como se ha visto recientemente en las manifestaciones multitudinarias que se han organizado en varias ciudades de Estados Unidos a favor de una reforma migratoria integral, también existen coincidencias entre los intereses de la comunidad mexicana sobre este tema y posibilidades de unirse para lograr objetivos comunes. No obstante, los obstáculos inherentes a las características de la comunidad mexicana en Estados Unidos, la existencia de canales institucionales para la expresión de las demandas de estos grupos, como puede ser el CCIME o el contacto continuo por medio de mecanismos como las Jornadas Informativas, presentan la posibilidad de conocer mejor las necesidades e intereses de los migrantes y proporcionar herramientas para que la comunidad mexicana encuentre áreas comunes y se organice para enfrentar los retos que se le presenten conforme a sus intereses.<sup>38</sup>

Un punto adicional a tomar en cuenta es si el CCIME realmente se considera representativo de la comunidad y contribuye a canalizar sus demandas y construir una base de mayor confianza entre la comunidad migrante y el gobierno mexicano. Mientras que la primera elección del CCIME fue criticada por varios grupos a causa de la falta de coordinación y la intervención en el proceso por parte de ciertos grupos o representantes de los consulados (Mora y Ross Pineda, 2003), la elección del segundo Consejo en 2005 funcionó de forma eficiente bajo lineamientos acordados por el CCIME

<sup>36</sup>Como describe Vertovec (2005), la mayoría de las diásporas incluyen facciones opuestas y voces de disenso, las cuales generalmente pueden ser acalladas por los grupos y actores que están mejor organizados y financiados y pueden promover agendas nacionalistas o étnicas pero no necesariamente representan a toda la comunidad. En el caso de México, la creación de una sola agenda común puede dividir en lugar de unir a la comunidad mexicana, sobre todo si se decidiera hacer cabildeo en asuntos en los que no existe consenso.

<sup>37</sup>Ésta fue una de las conclusiones principales del grupo de estudio binacional Focus Mexico/Enfoque México, el cual llevó a cabo una serie de grupos de enfoque con miembros del CCIME en noviembre de 2003 para estudiar cómo se vinculan políticamente los mexicanos migrantes y los mexicano-americanos con México y con la agenda bilateral México-Estados Unidos (Fernández de Castro, 2003).

<sup>38</sup>Como señala Carlos González Gutiérrez (2006a), esto puede ser contraproducente para el gobierno mexicano ya que los intereses de la comunidad no necesariamente coinciden con los suyos.

y el IME y cada consulado tuvo la oportunidad de elegir el modelo adecuado para su circunscripción. Además, el proceso electoral estuvo a cargo de los miembros del Consejo Consultivo saliente, lo cual evitó reclamos de involucramiento de las autoridades mexicanas y dio mayor transparencia al ejercicio. Este proceso ha fortalecido los mecanismos para dar legitimidad al CCIME, aunque sólo en la práctica podrá verse si este método será efectivo para constituir un Consejo Consultivo representativo y efectivo en términos de manejar conflictos entre la comunidad y presentar recomendaciones e iniciativas que beneficien a la comunidad migrante.

Además de la necesidad de fomentar una relación de confianza mutua con las comunidades, el IME también enfrenta el reto de cómo se perciben sus acciones por parte de la sociedad y el gobierno del país de residencia de estos grupos. En el contexto más amplio de la política migratoria del gobierno de Fox, el IME participa activamente con la SRE y los consulados en actividades que "contribuyen a mejorar el nivel de vida de los migrantes" (Derbez, 2004). Algunos ejemplos de estas acciones son: la promoción de la aceptación de las matrículas consulares de alta seguridad (MCAS) como documento de identificación en Estados Unidos, sobre todo a partir del 11 de septiembre de 2001;<sup>39</sup> la publicación en diciembre de 2004 de la Guía del Migrante, una historieta de 32 páginas que informa sobre los riesgos de cruzar la frontera por ciertas vías y de vivir en Estados Unidos sin los documentos necesarios; la promoción de la expedición de licencias para trabajadores indocumentados; la negociación con instituciones financieras estadounidenses para la reducción del costo del envío de remesas a México y los proyectos de inversión productiva de estas contribuciones;<sup>40</sup> y la promoción del voto en el extranjero.

<sup>39</sup>Para julio de 2004, como resultado del cabildeo por parte del IME, los consulados y la SRE, 178 instituciones bancarias, 377 ciudades, 163 condados, 33 estados y 1,180 agencias de policía consideraban que las matrículas consulares eran un documento seguro y facilitaban la identificación de los residentes en sus localidades, así como la inversión y el manejo seguro del dinero por medio de la apertura de cuentas de banco (IME, 2004b).

<sup>40</sup>Gracias al activismo del gobierno mexicano en este tema, no sólo se ha logrado reducir el costo de envío de remesas sino eliminar por completo el costo por transferencias de dinero. En octubre de 2005, Bank of America inició el programa Safe Send, un servicio de envío de dinero sin costo. Asimismo, la Reserva Federal de Estados Unidos y el Banco Nacional de México crearon el programa Directo a México para enviar dinero a México utilizando a los bancos centrales como intermediarios a un costo muy bajo ("US Banks Hope Money Transfers Attract Hispanics", *Washington Post*, 6 de octubre de 2005).

Como respuesta a algunas de estas actividades del gobierno mexicano, varios líderes de opinión, organizaciones antiinmigrantes y representantes de centros de investigación especializados han argumentado que México utiliza su red consular para promover sus intereses políticos y económicos en Estados Unidos, por medio de prácticas que supuestamente violan las leyes de este país. Estos argumentos también señalan que los cónsules han sobrepasado su labor diplomática y que el IME y los consulados se han convertido en organizaciones políticas o centros de apoyo al hacer cabildeo con autoridades locales y oponerse a la aplicación de las leyes migratorias (FAIRUS, 2005; Mac Donald, 2005a, 2005b; CNN, “Broken Borders”, 2005; Fonte, 2005; Kent, 2006).<sup>41</sup> Más allá de las reacciones de los grupos antiinmigrantes –hasta cierto punto predecibles–, la idea de que México pudiera estar promoviendo la creación de grupos de cabildeo o participando directamente en las actividades de la comunidad con respecto a la política interna de Estados Unidos también se percibe como algo riesgoso en círculos académicos y organizaciones con las que México comparte intereses y objetivos.<sup>42</sup>

Parte del reclamo de los críticos de las actividades de México es que el gobierno estadounidense no ha reaccionado ante la “actitud agresiva” de los consulados. Sin embargo, desde la óptica mexicana, el hecho de que el gobierno estadounidense no haya tomado una postura oficial sobre las actividades del gobierno mexicano refleja que existe “una autonomía relativa en las diferentes dimensiones de la relación” (Aguayo, 2003), lo cual permite que México aproveche espacios que existen dentro del sistema político norteamericano para promover sus intereses y limite las posibilidades de que Estados Unidos interfiera de manera significativa en otros asuntos, como se argumentaba tradicionalmente. Por un lado, México tiene un mejor conocimiento del funcionamiento del sistema norteamericano, sus leyes y sus posibilidades de acción, lo cual le permite diseñar estrategias para apoyar a la comunidad mexicana sin preocuparse por provocar acusaciones de “intervención” en los asuntos internos de

<sup>41</sup>Véase la respuesta del gobierno mexicano a algunas de estas críticas en la sección de cartas al editor de la revista *City Journal* bajo el subtítulo “Diplomatic Impunity” (vol. 16, núm. 1, invierno de 2006, en [www.city-journal.org/html/issue\\_16\\_1.html](http://www.city-journal.org/html/issue_16_1.html)).

<sup>42</sup>Entrevistas personales con Randel Jonson, vicepresidente de Asuntos Laborales, Migración y Prestaciones para Empleadores de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, y Demetrios Papademetriou, director del Migration Policy Institute.

Estados Unidos (Rico, 1999). Por otro lado, la integración que existe entre los dos países constriñe las posibilidades de que Estados Unidos ejerza presión en los temas más significativos de la relación bilateral, pues limitar el intercambio comercial o cerrar la frontera como forma de presionar a México tiene altos costos para Estados Unidos (Andreas, 2003: 9-11).

No obstante, algunos grupos en México aún consideran que el activismo del gobierno mexicano en temas relacionados con la migración puede provocar que Estados Unidos presione a México en otros temas, como fue el caso del debate sobre la aceptación de las matrículas consulares en el contexto de la invasión estadounidense a Iraq en 2003. Ante estas críticas, el entonces embajador de México ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, Adolfo Aguilar Zinser, argumentaba que el debate sobre las matrículas consulares seguiría su propio destino, independientemente del voto de México a favor o en contra de Estados Unidos en la ONU (Aguayo, 2003). Aún así, dada la asimetría que aún existe entre los dos países no debe descartarse que, como en el pasado, la autonomía relativa que pudiera existir en algunas áreas de la relación desaparezca si el gobierno estadounidense considera que sus principales intereses están siendo afectados por la posición de México en ciertos temas (Ojeda, 1976).

Las reacciones de la sociedad estadounidense a las consecuencias cada vez más evidentes de la migración de México –y de otros países latinoamericanos– y a la presencia activa de sus gobiernos para dar atención a estas comunidades y vincularlas a su país de origen, representan uno de los mayores desafíos para lograr que el objetivo del gobierno mexicano de mantener una relación transnacional activa con la comunidad mexicana en Estados Unidos no entre en conflicto con la integración de los migrantes a su país de residencia ni con el objetivo de mantener y profundizar las áreas de cooperación en la relación bilateral. En este marco se inscriben los argumentos de académicos como Samuel Huntington, quien sostiene que el crecimiento de los mexicanos en Estados Unidos representa una amenaza a los valores tradicionales de la cultura estadounidense, ya que por su tamaño y por su cercanía geográfica con México mantienen fuertes lazos con su país de origen y no logran integrarse a la sociedad de Estados Unidos (Huntington, 2004). Sobre

esta misma idea se ha desarrollado el argumento de que el mantener la doble nacionalidad y votar en las elecciones de otro país es un obstáculo para la integración de los migrantes a Estados Unidos (Renshon, 2005; Fonte, 2005). Es en este contexto en donde temas relacionados con la participación de la comunidad migrante en la política mexicana, como es el caso del voto en el exterior para las elecciones presidenciales de 2006 o iniciativas locales para la elección de candidatos migrantes como es el caso de Zacatecas,<sup>43</sup> pueden convertirse en un asunto polémico en Estados Unidos, principalmente dentro de sectores conservadores, y afectar negativamente a los migrantes que se benefician de estas oportunidades.

Parte de las razones que llevaron a la aprobación de la iniciativa para el voto de los mexicanos en el extranjero se debe a las movilizaciones de la comunidad y los consejeros del CCIME, tanto en el ámbito federal como local. Esto implica que, pese a las reservas que existan por parte del gobierno federal o local para promover este tipo de temas, el tamaño de la comunidad migrante y el impacto de sus movilizaciones no pueden ser ignorados como en el pasado. Así, el gobierno mexicano enfrenta el reto de cómo atender su responsabilidad con la comunidad mexicana y de origen mexicano en el exterior y, a la vez, dar respuesta a las reacciones que esto puede provocar en Estados Unidos. Mientras que se considera positivo el hecho de que México haya hecho a un lado la “timidez histórica” con que definía el tipo de relación que quería mantener con la comunidad migrante y la forma en que enfrentaría a Estados Unidos en este tema, es necesario que el gobierno reconozca que este tipo de iniciativas tiene implicaciones, tanto por parte del gobierno y la sociedad estadounidenses como de la propia comunidad migrante, y desarrolle una estrategia sólida para responder a las consecuencias (Aguayo, 2004).

Como parte de su estrategia para enfrentar estos retos, es positivo el hecho de que el IME promueva contactos con otros países con tradición de migración para conocer su experiencia en estos temas y propiciar un diálogo entre países con problemas similares. Por medio de las dos conferencias internacionales de Relaciones Estado-Diáspora (la primera en octubre de 2004 y la segunda en octubre de 2005), el IME ha promovido una agenda de intercambio de información que puede resultar muy útil

<sup>43</sup>Para más detalles sobre la reforma constitucional correspondiente en el caso de Zacatecas véase Moctezuma, 2003.

para aprender de las experiencias positivas y negativas de otros países, contribuir al desarrollo de instancias de cooperación internacional sobre estos temas y tener una perspectiva más amplia de la situación que existe en México. El IME también ha promovido activamente contactos con académicos e instituciones de investigación mexicanas y estadounidenses, con el objetivo de enriquecer sus propuestas y discutir sus implicaciones en el contexto del debate actual sobre transnacionalismo y la participación política de los migrantes en sus países de origen.

No obstante, estos esfuerzos de difusión de información y colaboración con instituciones y académicos en el ámbito nacional e internacional, la promoción de las actividades del IME como parte de la agenda de política migratoria del gobierno mexicano no ha sido prioritaria y el conocimiento general de sus actividades en México y en Estados Unidos es limitado. Un ejemplo reciente de ello es el documento “México ante el fenómeno migratorio”, promovido activamente por el gobierno de México, en donde se presenta una posición consensuada entre académicos, grupos de la sociedad civil y funcionarios de gobierno, sobre los puntos generales de la política migratoria mexicana.<sup>44</sup> A pesar de que el documento busca enfatizar la idea de que el gobierno mexicano asume un compromiso con la solución del problema y promueve una visión de “responsabilidad compartida”, éste no menciona actividades específicas o instituciones existentes –como podría ser el caso del IME o del INM (Instituto Nacional de Migración)– para proporcionar evidencia de los compromisos de México en términos de mejorar la situación de las comunidades en Estados Unidos, tener un mejor conocimiento de sus necesidades y asumir su responsabilidad con estos grupos.

Mientras que considero que los avances en la institucionalización de las relaciones del gobierno mexicano con sus comunidades en el exterior representan un punto de inflexión en la actitud tradicional del gobierno mexicano sobre este tema, la manera en que se presentan tanto en la agenda nacional como en la agenda bilateral es reflejo de una visión limitada que se ha concentrado principalmente en la promoción de un acuerdo bilateral como la solución a los retos que presenta la migración, en lugar de enfatizar el desarrollo de la infraestructura institucional en

<sup>44</sup>Véase [www.ime.gob.mx/agenda\\_migratoria/congreso/mexico\\_frente\\_al\\_fenomeno\\_migratorio.pdf](http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/congreso/mexico_frente_al_fenomeno_migratorio.pdf)

México y los programas de apoyo a las comunidades emisoras. Quizás también es un reflejo del temor histórico de plantear estos temas en la agenda bilateral y provocar acusaciones de “intervencionismo”.

En síntesis, con base en este análisis es posible argumentar que en los últimos años el Estado mexicano ha desarrollado ampliamente los mecanismos para promover una mejor organización y una mayor participación de la comunidad mexicana en ambos lados de la frontera. Estos cambios son resultado de procesos de transición que aún continúan desarrollándose en los ámbitos interno, transnacional y bilateral. Sin embargo, como explican Waldinger y Fitzgerald (2004), “el uso, la forma y la movilización de las conexiones que vinculan el «aquí» y «allá», están sujetos a múltiples obstáculos políticos” que, en el caso mexicano, tienen que ver con el proceso político nacional, las características de la comunidad transnacional en Estados Unidos y con los límites que se perciben en la relación México-Estados Unidos.

No cabe duda que “un aspecto positivo del gobierno [de Fox] es que defiende con mayor energía los derechos de los mexicanos en Estados Unidos”, no sólo porque ha tenido resultados exitosos en cuanto a la protección de los migrantes y la existencia de vías institucionales para canalizar el creciente activismo de las organizaciones comunitarias, sino porque rompe con una tradición en la que el gobierno de México simplemente “enmascaraba su parálisis y desinterés con una verborrea que pregonaba su compromiso con los paisanos” (Aguayo, 2005). Sin embargo, las reacciones de algunos líderes políticos y algunos grupos estadounidenses son evidencia de los límites que puede enfrentar el gobierno mexicano al intensificar su labor de protección y de promoción del contacto entre los migrantes y su país de origen y plantean la necesidad de definir claramente los objetivos y principios que rigen la política exterior en este tema.

### Consideraciones finales

Hasta hace poco tiempo, el estudio de la migración desde una perspectiva política era muy limitado, principalmente en el campo de las relaciones internacionales (Brettell y Hollifield, 2000). A pesar de que en los últimos años se ha desarrollado un mayor número de estudios de ciencia política sobre migración, la mayor parte de la literatura existente sobre

políticas migratorias se ha concentrado en el análisis de los estados receptores y los determinantes internos de sus decisiones sobre el control de la frontera o la integración social de los migrantes. Los estudios sobre países emisores suelen basarse en la literatura sobre transnacionalismo y estudian el impacto de la comunidad migrante en la política nacional. En este contexto, autores como Ostergaard-Nielsen (2003) y Koslowsky (2005) argumentan que es necesario ampliar este debate, tomando en cuenta los factores internacionales que determinan la política migratoria de los estados emisores.

La mayoría de los estados emisores se encuentra en una situación de dependencia o de asimetría de poder con respecto al Estado receptor, lo cual impone ciertos obstáculos en sus decisiones sobre cómo atender a la comunidad migrante y proteger sus derechos (Fitzgerald, 2005). Como explica Ostergaard-Nielsen (2003), "las relaciones asimétricas pueden determinar el que el país emisor dé prioridad a la necesidad de mantener buenas relaciones con el Estado receptor sobre la responsabilidad de proteger a sus nacionales en ese país". Así, las políticas de México hacia los mexicanos en Estados Unidos se explican como un elemento inseparable de la dinámica de la relación bilateral (Martínez-Saldaña, 2003).

El caso de México proporciona suficiente evidencia para sostener el argumento de que actualmente se desarrollan "nuevas formas de intervención" por parte de los estados emisores en la política de los estados receptores, así como una "intervención sistemática por parte de la comunidad migrante en su país de origen y altos grados de institucionalización de estos contactos transnacionales" (Itzigsohn, 2000). Asimismo, los casos de otros países emisores, como Brasil, Haití o República Dominicana, se han presentado como ejemplos de la transformación de las políticas de los estados de origen hacia sus comunidades en el exterior y de la nueva definición de los conceptos de soberanía, ciudadanía y nación (Levitt y De la Dehesa, 2003; Guarnizo, 1998). Para Peggy Levitt y Rafael de la Dehesa, la política migratoria de los estados emisores está determinada por factores internos y externos: el tamaño de la comunidad migrante, la capacidad institucional y la credibilidad del gobierno o la posición internacional del país en cuestión. A su vez, los límites para la aplicación de estas políticas tienen dos dimensiones: por un lado, las presiones diplomáticas que pueden venir del Estado receptor

y, por otro lado, las presiones internas por parte de partidos políticos u opinión pública (Levitt y De la Dehesa, 2003).

Desde finales de la década de 1980, México ha reconocido que la naturaleza “interméstica”<sup>45</sup> de los temas más significativos de la agenda bilateral no sólo ha provocado un debate sobre los principios de la política exterior sino, incluso, sobre la interpretación del concepto de soberanía y nacionalidad (Rico, 1999). Las necesidades de una población migrante cada vez más numerosa y más activa política y económicamente desde finales de la década de 1980 colocaron al gobierno mexicano en una posición en la que se encontraba “atrapado entre la necesidad de proteger a la población migrante y preservar el principio de no intervención”, lo cual llevó a las autoridades mexicanas a estudiar más a fondo qué tipo de actividades eran aceptables dentro del marco legal y político estadounidense a fin de lograr una interpretación más flexible del principio de no intervención (Rico, 1999). Estos cambios han sido posibles gracias al mejor conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político norteamericano, la ampliación del número de interlocutores políticos estadounidenses y la creación de vínculos más cercanos entre los dos países, lo cual es resultado de la profunda integración de las economías y sociedades mexicana y estadounidense. En este contexto, es relevante preguntarse cuáles son las implicaciones de la integración regional para el desarrollo de nuevas instancias de cooperación para la administración de la migración y los contactos transnacionales. La actividad transnacional de los migrantes y su influencia en ambos países por medio del gobierno, organizaciones no gubernamentales y contactos personales puede ser uno de los factores que promueva el desarrollo de nuevas áreas de cooperación bilateral o multilateral “de abajo hacia arriba” y nuevas definiciones de identidad, ciudadanía y el papel del Estado (Guarnizo, 1998).

México ha revertido una larga historia en la que su política migratoria consistía en promover de manera tenue el regreso de los migrantes, mantener sus lazos con el país por medio del contacto entre organizaciones comunitarias y los consulados y responder (aunque de manera ineficiente) a situaciones de crisis. Al defender los derechos de los migrantes de manera consistente y enérgica y establecer vínculos directos entre

<sup>45</sup>Es decir, que los temas de la política nacional resultan afectados por la agenda de política exterior y viceversa.

instituciones y autoridades mexicanas y las comunidades en el exterior, el gobierno mexicano ha tomado una nueva actitud que no sólo ha trascendido los cambios de administración desde mediados de la década de 1980, sino que se ha consolidado y ampliado conforme se han abierto más canales de participación a la comunidad migrante en la política nacional a través de la actividad consular y la creación de programas e instituciones que atienden exclusivamente las necesidades de esta población. A su vez, la estabilidad de la relación con Estados Unidos, a pesar de crisis económicas, políticas o diplomáticas, ha demostrado que “los costos de disentir con Estados Unidos son manejables” y que compartir frontera con Estados Unidos ya no es un obstáculo sino una oportunidad que puede aprovecharse de manera positiva para México, como es el caso del TLCAN (Aguayo, 2003).

Sin dejar de lado lo positivo de esta nueva postura del gobierno mexicano sobre la política migratoria y la interpretación del principio de “no intervención” en este tema, dadas sus implicaciones y las reacciones que ha provocado o puede provocar, es necesario que exista un debate más amplio en México sobre los objetivos generales de las instituciones que tratan los temas relacionados con la migración –desde la SRE y los consulados hasta el IME y el INM–, en el contexto de la relación con Estados Unidos, las metas más amplias de la integración regional (Meyer, 2005b), los alcances y límites de la actividad diplomática de México con respecto a los migrantes en ese país y los retos que implica el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad migrante y la institucionalización de algunos de los mecanismos para promover su participación política, económica y social en ambos lados de la frontera.

### Bibliografía

- AGUAYO, Sergio, “Lo que sí funciona: defender migrantes”, *Reforma*, 19 de enero, 2005.
- , “Mexicanos en el exterior: la evasión”, *Reforma*, 28 de abril de 2004.
- , “México-Estados Unidos: el costo de disentir”, *Reforma*, 19 de febrero de 2003.
- ALANIS ENCISO, Fernando Saúl, *El primer Programa Bracero y el gobierno de México*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1999.

- ALBA, Francisco, "Política migratoria: un corte de caja", *Nexos*, 317, 2004.
- ANDREAS, Peter, "A Tale of Two Borders: The US-Canada and US-Mexico Lines after 9-11", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003, pp. 1-23.
- BALDERRAMA, Francisco E., *In Defense of La Raza: The Los Angeles Mexican Consulate and the Mexican Community, 1929 to 1936*, Tucson, University of Arizona Press, 1982.
- BRETTELL, Caroline B. y James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, 2000.
- BRUBAKER, Rogers, "The 'Diaspora' Diaspora", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 28, núm. 1, enero de 2005, pp. 1-19.
- BUSTAMANTE, Jorge, "Mexican Migration: The Political Dynamic of Perceptions", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), *US-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 259-276.
- CANO, Gustavo, "From Social Movements to Coalition Politics: The Mexican American Interest Group Formation", Nueva York, Columbia University, mimeo, 1997.
- \_\_\_\_\_ y Alexandra Délano, "The Institute for Mexicans Abroad. The Day After... After 156 Years", San Diego, Center for US-Mexican Studies, 2004, en: [http://repositories.cdlib.org/usmex/cano\\_delano](http://repositories.cdlib.org/usmex/cano_delano)
- CARDOSO, Lawrence A., *Mexican Immigration to the United States, 1897-1931*, Tucson, University of Arizona Press, 1982.
- \_\_\_\_\_, "Labour Emigration to the Southwest, 1916-1920: Mexican Attitudes and Policy", en George C. Kiser y Martha Woody Kiser (eds.), *Mexican Workers in the United States: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979.
- CASTAÑEDA, Jorge, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, 288, 2001.
- CONAPO, *Migración mexicana hacia Estados Unidos*, 2005, en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
- CORNELIUS, Wayne, "Migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: Conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación", en *Indocumentados, mitos y realidades*, México, El Colegio de México, 1979.

- CORWIN, Arthur F., "Mexican Policy and Ambivalence Toward Labour Emigration to the United States", en Arthur Corwin (ed.), *Immigrants and Immigrants: Perspectives on Mexican Labour Migration to the United States*, Westport, Greenwood Press, 1978.
- CRAIG, Richard B., *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971.
- DE LA GARZA, Rodolfo O., "Chicanos and United States Foreign Policy: The Future of Chicano-Mexican Relations", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexico-United States Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, University of California, 1983.
- , y Jesús Velasco, *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE-Porrúa, 2000.
- DÉLANO, Alexandra, "A cuatro años de la propuesta de Guanajuato: la política migratoria de México" (publicado bajo el título "América para los Mexicanos"), Suplemento Enfoque, *Reforma*, 13 de febrero de 2005.
- DERBEZ, Luis Ernesto, "México ante un escenario mundial en transformación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 70, 2004.
- DRESSER, Denise, "Exporting Conflict: Transboundary Consequences of Mexican Politics", en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford, Stanford University Press, 1993.
- EISENSTADT, Todd A., "El auge del cabildeo mexicano en Washington: más lejos del cielo y más cerca de Estados Unidos", en Bernardo Mabire (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1997-1998*, México, El Colegio de México, 2000.
- FAIRUS, "Mexico's Defence of Illegal Immigrants", julio de 2005, [http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=iic\\_immigrationissue-centers\\_defense](http://www.fairus.org/site/PageServer?pagename=iic_immigrationissue-centers_defense).
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, "Los estados-nación frente a la realidad transnacional", *Reforma*, 9 de octubre de 2005.
- , "La nación mexicana en Estados Unidos", *Reforma*, 10 de noviembre de 2003a.
- , "El crecimiento latino: ventana de oportunidad", *Reforma*, 3 de febrero de 2003b.

- FITZGERALD, David, "State and Emigration: A Century of Emigration Policy in Mexico", San Diego, CCIS Research Seminar Series, 11 de octubre de 2005.
- FONER, Nancy, "What's So New About Transnationalism? New York Immigrants Today and at the End of the Century", *Diaspora*, 6 (3), 1997.
- FONTE, John, *Dual Allegiance: a Challenge to Immigration Reform and Patriotic Assimilation*, Washington DC, Center for Immigration Studies, 2005.
- GARCÍA-ACEVEDO, María Rosa, "Politics Across Borders: Mexico's Policies Toward Mexicans In the US", *Journal of the Southwest*, 45 (4), 2003.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- , "The Importation of Mexican Contract Labourers to the United States: 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), *The Border that Joins: Mexican Migrants and US Responsibility*, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983.
- y Mónica Vereá Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (eds.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-CISAN-FCE, 1998.
- , *México y Estados Unidos Frente a los Indocumentados*, México, UNAM-Porrúa, 1988.
- GOLDRING, Luin, "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", *Latin American Research Review*, 37 (3), 2002.
- GÓMEZ-QUIÑONES, Juan, *Roots of Chicano Politics, 1600-1940*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1994.
- , "Notes on an Interpretation of the Relations Between the Mexican Community in the United States and Mexico", en Vásquez, Carlos y Manuel García y Griego (eds.), *Mexico-United States Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, University of California, 1983.

- , "Piedras contra la Luna, Mexico en Aztlán y Aztlán en Mexico: Chicano-Mexican Relations and the Mexican Consulates, 1900-1920", en James Wilkie, Michael C. Meyer, Edna Monzón de Wilkie (eds.), *Contemporary Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History*, Berkeley, University of California Press, 1976.
- GONZÁLES, Manuel G., *Mexicanos: a History of Mexicans in the United States*, Indianapolis, Indiana University Press, 1999.
- GONZÁLES, Gilbert G., *Mexican Consuls and Labour Organizing. Imperial Politics in the American Southwest*, Austin, University of Texas Press, 1999.
- , *Labour and Community: Mexican Citrus Worker Villages in a Southern California County, 1900-1950*, Chicago, University of Illinois Press, 1994.
- GONZÁLES GUTIÉRREZ, Carlos, "Introducción: de estados y diásporas", en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006a.
- , "Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior", en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México D.F., Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006b.
- , "Las relaciones de México con su diáspora: en busca de una política de Estado", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del Imperio*, México, Ariel, 2003.
- , "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002.
- , "Fostering Identities: Mexico's Relations with Its Diaspora", *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999.
- , "Decentralized Diplomacy: the Role of Consular Offices in Mexico's Relations with its Diaspora", en Rodolfo De la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 1997.
- , "La organización de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles: la lealtad de los oriundos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 46, 1995.

- , “The Mexican Diaspora in California: Limits and Possibilities for the Mexican Government”, en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford, Stanford University Press, 1993.
- y Ma. Esther Schumacher, “El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos: el caso del PCME”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, SRE-IMRED-ITAM, 1998.
- GUARNIZO, Luis Eduard, “The Rise of Transnational Social Formations: Mexican and Dominican State Responses to Transnational Migration”, *Political Power and Social Theory*, vol. 12, 1998.
- GUTIÉRREZ, David G., “Migration, Emergent Ethnicity and the Third Space’: The Shifting Politics of Nationalism in Greater Mexico”, *The Journal of American History*, 86 (2), 1999.
- , *Walls and Mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants and the Politics of Ethnicity*, Berkeley, University of California Press, 1995.
- HUNTINGTON, Samuel P., “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy*, marzo-abril de 2004.
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, “Clubes de Oriundos”, *Boletín Temático*, IME, vol. 1, núm. 7, octubre de 2004a.
- , “Preguntas más frecuentes acerca de la matrícula consular”, 2004b, en <http://portal.sre.gob.mx/ime/index.php?option=displaypage&Itemid=129&op=page&SubMenu=>
- , “Reporte bianual de actividades (2003-2004)”, IME-SER, 2004c.
- ITZIGSOHN, José, “Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants’ Political Transnationalism”, *International Migration Review*, 34 (4), invierno de 2000.
- KENT, PHIL, “Mexican manipulations”, *The Washington Times*, 28 de marzo 2006.
- KISER, George C. y Martha Woody Kiser (eds.), *Mexican Workers in the United States: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979.
- KOSLOWSKI, REY, (ed.), *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, Londres y Nueva York, Routledge, 2005.
- LAJOUS. Roberta, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, vol. 4, México, Senado de la República, 1990.

- LEVITT, Peggy y Rafael de la Dehesa, "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations", *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4), 2003.
- LOZANO, Fernando, "Tendencias recientes de las remesas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos", La Jolla, San Diego, Center for Comparative Immigration Studies, UCSD Working Paper 99, abril de 2004.
- , "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social", en Gustavo Vega (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.
- MAC DONALD, Heather, "Mexico's Undiplomatic Diplomats", *City Journal*, vol. 15, núm. 4, otoño de 2005a
- , "Mexico, the Meddling Neighbor", *Los Angeles Times*, 8 de noviembre de 2005b
- MARTÍNEZ-SALDAÑA, Jesús, "Los Olvidados Become Heroes: the Evolution of Mexico's Policies Towards Citizens Abroad", en Eva Ostergaard-Nielsen (ed.) *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Hampshire/ Nueva York, Palgrave, 2003.
- MEYER, Lorenzo, "El «águila mocha' y la política exterior», *Reforma*, 17 de noviembre de 2005a.
- , "Hartazgo de presente y hambre de futuro", *Reforma*, 20 de octubre de 2005b.
- , "México en un triángulo. México, Estados Unidos y Europa", en *Diplomacia y Revolución. Homenaje a Berta Ulloa*, México, El Colegio de México, 200, pp. 123-140.
- MOCTEZUMA LANGORIA, Miguel, "La voz de los actores sobre la ley migrante y Zacatecas", *Migración y desarrollo*, núm. 1, octubre de 2003.
- MONLO, Alexander, *The Roots of Mexican Labor Migration*, Westport, Londres, Praeger, 1994.
- MORA, Juan Andrés y Raúl Ross Pineda, *Instituto de los Mexicanos en el Exterior: notas para una discusión*, Chicago, Ediciones MX Sin fronteras, 2003.

- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2003 (1976).
- OSTERGAARD-NIELSEN, Eva (ed.), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Hampshire, Nueva York, Palgrave, 2003.
- RENSHON, Stanley, "The 50% American: Immigration and National Identity in an Age of Terror", Panel Discussion Transcript, National Press Club, 24 de octubre de 2005.
- RICO, Carlos, "Mexico, the Latin North American Nation: a Conversation with Carlos Rico Ferrat", (entrevista con David Thelen), *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999.
- RONFELDT, David y Caesar Sereseres, "The Management of US-Mexico Interdependence: Drift Toward Failure?", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-US Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 43-107.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, "La migración y protección de mexicanos en el extranjero: labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los Estados Unidos de América y Guatemala", México, SER, 1928.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME): 1990-2000, México, SER, 2000.
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 17-99.
- , "Objetivos e intereses de la política exterior mexicana", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 49-76.
- SHERMAN, Rachel, "From State Introversion to State Extension in Mexico: Modes of Emigrant Incorporation, 1900-1997", *Theory and Society*, 28, 1999, pp. 835-878.
- SMITH, Robert C., "Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and the Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics", *International Migration Review*, 37 (2), 2003; reimpresso en Rey Koslowski (ed.), *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, Londres y Nueva York, Routledge, 2005.

- TORRES, Blanca, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar*, vol. 7, México, Senado de la República, 1991.
- U. S. CENSUS BUREAU, *The Hispanic population in the United States*, 2002.
- U.S.-MEXICO MIGRATION PANEL, "Mexico-U.S. Migration: a Shared Responsibility", Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace-ITAM, febrero de 2001.
- VERTOVEC, Steven, "The Political Importance of Diasporas", Washington D.C., Migration Policy Institute, 2005.
- WALDINGER, Roger y David Fitzgerald, "Transnationalism in Question", *American Journal of Sociology*, vol. 109, núm. 5, marzo de 2004, pp. 1177-1195.
- WALSH, Casey, "Demobilizing the Revolution: Migration, Repatriation and Colonization in Mexico, 1911-1940", Working Paper núm. 26, San Diego, The Center for Comparative Immigration Studies, University of California, 2000.
- ZAZUETA, Carlos H., "Mexican Political Actors in the United States and Mexico: Historical and Political Contexts of a Dialogue Renewed", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexico-United States Relations: Conflict and Convergence*, Los Ángeles, University of California, 1983.
- ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, vol. 1, México, Senado de la República, 1990.

#### Entrevistas

- RANDEL, Johnson, vicepresidente de Asuntos Laborales, Migración y Prestaciones para Empleadores de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Washington D.C., 10 de marzo de 2005.
- MOHAR, Gustavo, negociador en jefe para Asuntos Migratorios (2001-2002), México D.F., 10 de enero, 2005.
- DEMETRIOS, Papademetriou, director del Migration Policy Institute, Washington D.C., 11 de marzo de 2005.

