

### La gobernanza de las migraciones transnacionales china y mexicana hacia Estados Unidos: los nexos entre las diásporas y el Estado creativo para el codesarrollo

Cruz Lera, Estefania

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cruz Lera, E. (2019). La gobernanza de las migraciones transnacionales china y mexicana hacia Estados Unidos: los nexos entre las diásporas y el Estado creativo para el codesarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 64(236), 21-48. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.236.61260>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

***La gobernanza de las migraciones transnacionales  
china y mexicana hacia Estados Unidos:  
los nexos entre las diásporas  
y el Estado creativo para el codesarrollo***

***Governance of Chinese and Mexican  
Transnational Migrations to the US:  
The Nexus between Diasporas  
and Creative States for Co-Development***

**Estefanía Cruz Lera\***

Recibido: 27 de julio de 2018

Aceptado: 24 de septiembre de 2018

**RESUMEN**

Las diásporas china y mexicana en Estados Unidos comparten rasgos fundamentales: son históricas y continuas, difieren étnica y culturalmente del núcleo de la sociedad local, sus migrantes tienen una condición irregular, forman enclaves étnicos en las periferias del país y, sobre todo, los migrantes han desarrollado prácticas transnacionales para vincularse con su país de origen. Este trabajo explora los distintos tipos de articulación de las diásporas de China y México con la migración transnacional y la gobernanza en aras del codesarrollo, en donde contrastan los ejes estratégicos, el grupo de migrantes al que se enfoca prioritariamente, el tipo de políticas públicas diseñadas para atenderlos y la sostenibilidad del modelo.

**Palabras clave:** gobernanza; migración; transnacionalismo; China; México.

**ABSTRACT**

The Chinese and Mexican diasporas in the US share some major features: they are historical and continual, they differ ethnically and culturally from the nucleus of the local society, their migrants have an irregular condition, they form ethnic enclaves in the peripheries of the country and, above all, migrants have developed transnational practices to maintain a link with their home country. This paper explores the different types of articulation of Chinese and Mexican diasporas with transnational migration and governance for the sake of co-development, contrasting the strategic axes, the migrants focus group, the kind of public policies designed, and the sustainability of the model.

**Keywords:** governance; migration; transnationalism; China; Mexico.

\* Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN), UNAM. Correo electrónico: <estefania.cruz@e-campus.uab.cat>.

## Introducción

Las migraciones hacia Estados Unidos representan los movimientos internacionales más densos de personas. Este país sigue siendo, en números absolutos, el principal destino para los inmigrantes en el mundo (MPI, 2016). La economía más grande del planeta, en su etapa posindustrial y orientada hacia el tercer sector, demanda mano de obra extranjera para su industria y para las actividades agropecuarias. Destaca una paradoja: la maquinaria económica sostenida desde las sombras por los inmigrantes contrasta con las posiciones políticas que prohíben y restringen la inmigración.

Estados Unidos se autodenomina tierra de migrantes y crisol de naciones. Ahora bien, dado que las migraciones contemporáneas predominantes son las de latinoamericanos y asiáticos, colectivos que difieren étnica y culturalmente de las migraciones tradicionales europeas, ello contribuye a explicar por qué actualmente el estadounidense promedio está en contra de la inmigración, pero a favor de la mano de obra extranjera.

China y México son los países con las diásporas<sup>1</sup> más grandes en Estados Unidos. Las migraciones provenientes de estos países comparten varias características, que examinamos en el primer apartado de este artículo. El aspecto más relevante es que en ambos casos los migrantes han desarrollado prácticas transnacionales que les han permitido vincularse con su país de origen. Sin embargo, existen diferencias en las formas como ambos países han articulado estructuras de gobernanza en las que los migrantes organizados interactúan en los proyectos de codesarrollo con el país de origen, diferencias que constituyen nuestro objeto de estudio.

En el trabajo “Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo” (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009), los autores critican cómo la economía política ha propagado la idea de que los migrantes apalancan mediante las remesas el desarrollo económico de los países expulsores. Ellos aseguran que, por el contrario, el costo social de exportar mano de obra barata es mayor que los beneficios económicos. Sin embargo, dado que hoy en día las grandes diásporas comprenden a un colectivo amplio y con perfiles contrastantes, la noción de codesarrollo también se replantea y se entiende mejor como un “campo de acción política” (Ostergaard-Nielsen, 2011). Esto significa que el nexo entre migración y desarrollo no es automático, sino que sólo se puede dar si existen las estructuras, las interacciones y una visión consensuada sobre un proyecto común.

---

<sup>1</sup> El término diáspora en este texto retoma las condiciones enunciadas por Rinderle (2005: a) desplazamiento físico de un colectivo; b) procesos de sincretismo; c) añoranza por el lugar de origen; d) alienación en el lugar de asentamiento; e) identidad colectiva moldeada por la migración y, f) relación estructural compleja entre los países. Al utilizar el término diáspora para describir a ambos flujos migratorios se pretende resaltar los procesos de movilidad humana, aunque ambos colectivos agrupan primordialmente a migrantes económicos.

Precisamente, estas dinámicas de diseño político que incorporan a los migrantes organizados en esquemas de codesarrollo se engloban en la llamada “gobernanza migratoria” (Betts 2001; Munck, 2008; Koser, 2010). Entonces, cabe preguntarnos, ¿qué tipo de gobernanza domina las relaciones entre migrantes transnacionales chinos y mexicanos con sus gobiernos de origen? y ¿cuáles son las diferencias, similitudes y directrices fundamentales en las políticas transnacionales dirigidas hacia estas diásporas?

### ***Similitudes y diferencias entre las diásporas china y mexicana en Estados Unidos***

El objetivo de esta sección es explicar las convergencias y diferencias entre la migración transnacional china y la mexicana para entender hasta qué punto son comparables como unidades de análisis.

En primer lugar, encontramos que tanto la diáspora china como la mexicana en Estados Unidos son *históricas*. Si bien la historia de la migración china hacia Estados Unidos es vasta, por lo que su análisis rebasa el alcance de este trabajo, podemos afirmar que, en términos generales, su etapa más reciente se divide en tres periodos. El primero comprende a los inmigrantes tradicionales que dejaron China a principios del siglo XIX y al llegar Estados Unidos trabajaron en la expansión de la industria ferroviaria estadounidense, así como en las minas –durante la fiebre del oro– y en las plantaciones; este periodo concluye en 1882, cuando la Ley de Exclusión de Chinos prohibió su inmigración y les impuso restricciones de empleo. Dicha legislación fue derogada en 1943, dando paso a una segunda ola de inmigrantes, los que fundaron los barrios chinos en las principales ciudades estadounidenses; esta segunda etapa incluye a los inmigrantes que llegaron al país antes de las reformas de 1970 en China.<sup>2</sup> La tercera etapa, actual, en su inicio se caracterizó por la llegada de estudiantes con visas humanitarias, tras la masacre de Tiananmen, así como, por una parte, inmigrantes calificados y empresarios que discrepaban o fueron afectados por la política del gobierno socialista y, por la otra, inmigrantes muy poco calificados insertos en cadenas laborales para las fábricas maquiladoras y pequeños negocios de sus compatriotas.

De esta manera, la migración contemporánea china es un flujo que comprende a un grupo muy heterogéneo de personas en términos de clase, edad y perfiles, y cuyos únicos

---

<sup>2</sup> La década de 1970 fue crucial para China, pues la crisis del bloque socialista incidió sobre las políticas para la modernización del país y debilitó su ostracismo político. En particular, las reformas de Deng Xiaoping en 1978, que permitieron la apertura a la inversión extranjera, la privatización de la industria y la descolectivización del campo, fueron un parteaguas para el replanteamiento de la política migratoria. China requería de liquidez y los primeros candidatos inversores provenían precisamente de su población expatriada (Thuno, 2007).

elementos comunes son la nacionalidad, el origen mayoritario de las provincias de Guangdong y Fujian, y su establecimiento en Estados Unidos. Por ello, Andrea Louie señala:

Los términos en inglés [chino, chino de ultramar y sino-americano] no reflejan las complejas sutilezas raciales, legales y políticas contenidas por los términos *zhongguoren* (chino), *meiji huaren* (descendiente chino con nacionalidad americana), *huaqiao* (chino de ultramar), *hua yi* (descendiente chino sin nacionalidad china) (Louie, 2004: 15, traducción propia).

Por su parte, la migración mexicana hacia Estados Unidos también es histórica. Al respecto, Durand explica que es fundamentalmente de origen popular y responde a una situación estructural de asimetrías:

Hace más de un siglo que los empleadores norteamericanos miraron al sur de la frontera y lo siguen haciendo, en busca de trabajadores jóvenes, baratos y capaces de desempeñarse en trabajos rudos [...] Han ocurrido, obviamente, fluctuaciones, altas y bajas, pero el flujo de ida y vuelta nunca se ha detenido (Durand, 2000: 23).

La proximidad por los más de 3 mil km de frontera compartida y las asimetrías económicas hacen que la movilidad humana haya sido constante a lo largo de la historia de la región. Sin embargo, los movimientos más densos de trabajadores iniciaron durante las primeras décadas del siglo xx, cuando la Revolución mexicana devastó la agricultura y la ganadería en el país, y muchos trabajadores emigraron, primero hacia los campos en la zona fronteriza y luego más hacia el norte, para laborar en el tendido y mantenimiento de las vías de ferrocarril. Este proceso se masificó cuando se firmó el Programa Bracero para responder a la escasez de mano de obra extranjera en los campos debida a la expulsión de trabajadores asiáticos y a la demanda derivada de la expansión industrial resultante de las guerras mundiales.

El Programa finalizó abruptamente en 1964, pero la alta afluencia de inmigrantes circulares mexicanos continuó hasta la década de 1980, cuando la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA, por su nombre en inglés) endureció las condiciones de los trabajadores indocumentados y se reforzó la vigilancia fronteriza (Levine, 2008). En consecuencia, se inició una nueva etapa de migración permanente de trabajadores, que se han insertado en la industria, las empacadoras y la prestación de servicios en la hotelería, el mantenimiento y la construcción.

En la historia de las migraciones de China y México resalta una segunda característica común: ambas diásporas han enfrentado segregación social y exclusión institucional, procesos reforzados por las restricciones oficiales y leyes. Las Leyes de Exclusión de Chinos (de 1882 y 1992) fueron resultado de la estigmatización de un grupo social por el imaginario

colectivo, que por una parte era calificado como “inasimilable” y, por la otra, era económicamente pujante en épocas de crisis económica. Estas legislaciones prohibieron la entrada al país de más trabajadores chinos, restringieron los empleos que podían ocupar y denegaron la nacionalidad estadounidense a los ya radicados.

En el caso de los mexicanos, no ha habido una ley de exclusión, pero sí niveles altos de discriminación y estigmatización de los trabajadores, lo que permitió que les pagaran salarios más bajos y les prohibieran la entrada a lugares públicos, al igual que a los chinos y los afroamericanos. Estas leyes locales de segregación pública y negación de servicios básicos se han denominado “Juan Cruz”, en analogía a las leyes de segregación “Jimmy Crow”, contra los afroamericanos. Además, la abrupta terminación del Mexican Farm Labor Program, comúnmente conocido como Programa Bracero, en 1964, se debió a que ambos países no lograron llegar a un nuevo acuerdo por la presión de los movimientos laborales liderados por Dolores Huerta y César Chávez, esto aunado a la creciente mecanización del sector (Portes y Ariza, 2007).

Sin embargo, la migración indocumentada continuó y, tras el reforzamiento de la frontera, la migración se volvió cada vez más común. Esto dio a lugar a un creciente sentimiento antiinmigrante que queda de manifiesto en el famoso texto de Huntington (2004) y que actualmente se ve reflejado en la criminalización del colectivo por el presidente Donald Trump. En su texto, Huntington asegura que la integración de los migrantes a la sociedad ha puesto en jaque a la identidad colectiva de un país que había abierto sus puertas a los migrantes. El autor considera dañinos la persistencia cultural, la formación de enclaves étnicos, las bajas tasas de asimilación y el estancamiento socioeconómico de los denominados “latinos”. Básicamente, Huntington se dedica a marcar las fronteras culturales e incompatibilidades entre las identidades políticas del *establishment* estadounidense y los migrantes mexicanos, al tiempo que destaca, en contraste, las cualidades de la diáspora china para asimilarse a la sociedad y la economía estadounidense.

Una tercera característica en común es la *condición irregular* para migrar a Estados Unidos, su presencia no autorizada y la situación indocumentada de una parte considerable de ambas diásporas. El Migration Policy Institute informa que aproximadamente 6 de los 11 millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos son mexicanos (MPI, 2016). Sin embargo, al colectivo de latinos sigue el de los chinos que representa 12% de los inmigrantes irregulares, con una tasa de crecimiento de 200% de indocumentados cada año.

Ahora bien, los chinos tienen diferentes formas de migrar que los mexicanos, la más común de las cuales es entrar al país con visa de turista y quedarse una vez vencida; en 2012 el PEW Research Center reportó que 30% de los inmigrantes chinos usaba este método. Otra proporción considerable entra al país ilegalmente a través de la frontera oeste con México y por Canadá. En cuanto a la migración documentada, hay dos modalidades: una es mediante la lotería migratoria estadounidense, que permite que hasta 40 mil personas

provenientes de China, Taiwán y Hong Kong puedan migrar cada año de forma regular; y la segunda modalidad es con la Visa de Inversión (E-25), que consiste en que el solicitante haga una inversión directa de 500 mil dólares en alguno de los proyectos de los Servicios de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos, con lo que obtiene en forma inmediata la residencia permanente; en 2011, 75% de los solicitantes de esta visa fue de nacionalidad china (US DHS, 2011).

La cuarta coincidencia es que tanto la migración china como la mexicana ocurren primordialmente a través de redes de solidaridad y esta condición refuerza la *conformación de enclaves étnicos*. En la actualidad, las principales ciudades estadounidenses tienen un barrio chino y un barrio mexicano; ambas concentraciones suelen estar localizadas en la periferia de las grandes urbes y conforman microciudades con sus propias dinámicas económicas, sociales y culturales (Hopkins, 2010; Browning, Dirlam, y Boettner, 2016).

El quinto elemento que conecta ambos movimientos de personas es cómo *difieren étnicamente del núcleo social dominante* estadounidense y tienden a mantener sus particularidades culturales. Los migrantes chinos en Estados Unidos han desarrollado una economía de la nostalgia (Lew y Wong, 2005), con sus restaurantes y tiendas especializadas; además, tienen un sinfín de organizaciones culturales y artísticas, clubes de oriundos, escuelas de idioma y cultura china, entre otras numerosas prácticas que les permiten reproducir su cultura en Estados Unidos. Lo mismo sucede con los migrantes mexicanos, quienes también han desarrollado una “economía de la nostalgia”, con cadenas de restaurantes y supermercados; también tienen plazas públicas en las ciudades de residencia, organizaciones culturales y artísticas, redes de medios de información y mantienen sus costumbres una vez asentados en Estados Unidos.

Finalmente, el sexto punto común es que ambas diásporas son los mejores *ejemplos de migraciones transnacionales* en Estados Unidos. Los migrantes chinos figuran entre los primeros grupos que presentan prácticas transnacionales, migración en redes y formación de enclaves. La exclusión de la sociedad de acogida y su persistencia cultural propiciaron que, desde el inicio, formaran numerosas organizaciones destinadas a reproducir su cultura y mantener el contacto con sus localidades de origen. El archivo del museo del Barrio Chino de San Francisco documenta a detalle estas primeras prácticas transnacionales. Sin embargo, los migrantes mexicanos son quienes han hecho un uso más extenso de las prácticas transnacionales –quizá por su número, la cercanía con su país de origen o las condiciones económicas más desfavorables del colectivo–. Precisamente, las estrategias de los gobiernos para canalizar estas prácticas, su visión sobre la vinculación y el codesarrollo son los asuntos que se abordan a lo largo de este artículo.

Ahora bien, las principales diferencias entre ambas diásporas se dan en los patrones de incorporación económica y en la incorporación política alcanzada por ambos colectivos. Louie (2002) explica por qué a menudo se describe a los inmigrantes chinos como “la mi-



noría modelo”, la cual supuestamente puede enseñar a otros inmigrantes cómo escalar en el estatus socioeconómico en los países de asentamiento. Los inmigrantes chinos son vistos como personas cultas, pacíficas y trabajadoras, que saben aprovechar las oportunidades en sus países anfitriones. En la misma línea, Skeldon (2006) los describe como un grupo excepcional debido a su capacidad tanto para incorporarse en la economía de los países de llegada como para mantener redes de suministro de trabajo durante más de un siglo.

En contraste, los mexicanos han tenido menos éxito en la escala socioeconómica en Estados Unidos. Para Levine (2008), debido a su perfil socioeconómico promedio –bajos salarios, escasa movilidad económica y altas tasas de deserción escolar– los migrantes mexicanos se han convertido en “los nuevos pobres de Estados Unidos”. En contraste, por su densidad demográfica, los mexicanos se han incorporado mejor que otros colectivos a la política estadounidense.

### ***Propuesta metodológica***

Para responder a nuestras preguntas principales, a saber: ¿qué tipo de gobernanza domina las relaciones entre migrantes transnacionales chinos y mexicanos con sus gobiernos de origen? y, ¿cuáles son las diferencias, similitudes y directrices fundamentales en las políticas transnacionales dirigidas hacia estas diásporas?, se hizo, en primer lugar, una revisión de la literatura relativa tanto al marco teórico-conceptual desarrollado en torno a la gobernanza migratoria, como a la migración transnacional en su dimensión particular de políticas para el codesarrollo. Una vez explicadas las relaciones entre ambos cuerpos teóricos, a través de una crítica y propuesta a la tesis del “Estado creativo” (Iskander, 2015), se explica cómo se operacionaliza la gobernanza migratoria de los países de origen hacia sus poblaciones migrantes. Para esto se propone un modelo de análisis de la gobernanza migratoria basado en este marco teórico que comprende los siguientes ejes: a) la estructura de la arquitectura institucional; b) la naturaleza de la participación de los migrantes organizados en el diseño político y, c) la visión de codesarrollo que se privilegia.

Estos ejes de análisis permiten articular la evaluación comparada de los casos de estudio. En consecuencia, se elabora un bosquejo que describe a grandes rasgos tanto la gobernanza migratoria china como la mexicana. Finalmente, se hace un balance comparativo de ambos modelos empíricos de gobernanza.

Con respecto al estado de la cuestión, encontramos que los trabajos que se han llevado a cabo sobre transnacionalismo y políticas para el desarrollo en México están en su mayoría centrados en la conformación de organizaciones de migrantes, grupos que, entre las muy diversas prácticas transnacionales desarrolladas, han optado por vincularse a proyectos de financiamiento en sus lugares de origen y a postular candidatos en la política local (Fitzge-



rald, 2000; Portes y Ariza, 2007; Mendoza y Bada, 2013; Massey, Goldring, y Durand, 1994). Por otro lado, están las investigaciones de nivel macro, sobre las políticas transnacionales desarrolladas en los países de origen para canalizar remesas y cumplir con los compromisos de asistencia a repatriados (Goldring, 2002; Portes, Guarnizo, y Landot, 2003; Délano, 2016); es decir, estudios que se centran en las políticas concretas, más que en lo que genera procesos de gobernanza para el codesarrollo.

Por otra parte, las investigaciones comparativas realizadas en México sobre políticas transnacionales en otras latitudes para gestionar diásporas similares han sido hasta ahora mínimas. Se han hecho muy pocos estudios comparativos con otras grandes migraciones transnacionales, como la china, la india o la turca. Uno de los pocos trabajos es el de Portes y Zhou (2012), con versión en español (2013), en el que los autores comparan la naturaleza de las organizaciones de migrantes chinos y mexicanos en Estados Unidos. Sin embargo, dicha investigación se limita a explicar de forma comparada la conformación de organizaciones en Estados Unidos y la naturaleza de sus prácticas transnacionales hacia el país de origen.

El presente estudio se propone hacer una aportación tanto empírica como teórica, mediante un estudio comparado que permita señalar las diferencias y semejanzas entre el transnacionalismo chino y el mexicano, explicando cómo los colectivos de migrantes y el diseño político para gestionarlos desde el país de origen se retroalimentan dialécticamente. Nuestro trabajo comparativo abona al cuerpo teórico de la gobernanza migratoria, al analizar su intersección con el codesarrollo. Entonces, la propuesta metodológica consiste en enfocarse en las interacciones y estructuras políticas que son las que trascienden y se transforman por los procesos migratorios, a diferencia del análisis de políticas concretas que tienden a cambiar coyunturalmente.

### ***Gobernanza de la migración transnacional y codesarrollo: acercamiento conceptual***

Este trabajo vincula tres aproximaciones teóricas importantes: el cuerpo de estudios ya consolidado sobre migración transnacional, el emergente marco teórico-conceptual sobre gobernanza y, finalmente, su relación con el codesarrollo.

En principio, cabe resaltar que la gobernanza tiene un origen disciplinar ecléctico e inconexo. Antonio Natera (2014) explica que diversas perspectivas han contribuido a la conformación teórico-conceptual del enfoque, hasta llegar a su desarrollo más sustancial en la ciencia política. Precisamente en esta disciplina, en el análisis de políticas públicas, en los trabajos sobre gestión pública colaborativa y en la participación ciudadana, es en donde se han desarrollado más a fondo modelos explicativos basados en la gobernanza (Lowndes y Wilson, 2001). En estos modelos de gobernanza la característica que resalta es la vincu-

lación efectiva entre actores públicos y privados para lograr sistemas políticos responsivos. Nye y Keohane sintetizan así este razonamiento:

Por gobernanza nos referimos a los procesos e instituciones, ambos formales e informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo. El gobierno es el subconjunto que actúa con autoridad y crea obligaciones formales. La gobernanza no necesariamente está conducida por los gobiernos [...] Las firmas privadas, las asociaciones de compañías, las organizaciones no gubernamentales, las ONG, todas participan en ella (Nye y Keohane, 2000: 12, traducción propia).

Es decir, la gobernanza se refiere al proceso de involucrar a los agentes de cambio en el diseño político. Es, por tanto, un concepto contextual y flexible cuyo contenido es circunstancial. Entonces, podemos afirmar que tiene un enfoque funcional, ya que la interacción con los agentes de cambio sólo se da en un asunto específico o en un tópico bien delimitado (por ejemplo, gobernanza económica, gobernanza global, gobernanza ambiental y, en este caso, gobernanza migratoria). Pero la gobernanza no sólo deriva en la conformación de políticas e instituciones, sino que implica un proceso interaccional más amplio, como sugiere Rosenau:

[...] gobernanza no es sinónimo de gobierno. Ambas se refieren a actividades orientadas por objetivos; pero gobierno implica actividades que están determinadas por la autoridad formal de los poderes políticos para asegurar la implementación de políticas debidamente constituidas; en contraste, la gobernanza se refiere a actividades determinadas por objetivos compartidos [...] también subsume mecanismos informales (Rosenau, 2005: 4, traducción propia).

En síntesis, podemos afirmar que la gobernanza se refiere a la toma de decisiones, al diseño y a la implementación de políticas que exigen la participación de los actores plurales y diversos que conforman al tercer sector, que es la sociedad civil organizada (Pares, Bonnet-Martí, y Martí-Costa 2012). En la gobernanza diversos segmentos sociales participan con el gobierno en el diseño político para responder a demandas colectivas. Oriol (2003) sostiene que la gobernanza se refiere a la interacción entre actores estratégicos causada por una arquitectura institucional que permite que el sistema sociopolítico se refuerce a sí mismo mediante la transformación de necesidades sociales en políticas efectivas.

Ahora bien, ¿cómo se vincula la migración transnacional como uno de los principales retos de la gobernanza? En este sentido, cabe enfatizar que la gobernanza se relaciona con aquellos aspectos de la política que requieren de cooperación entre gobiernos y agentes sociales organizados, que en este caso son los migrantes transnacionales. La migración no puede ser manejada efectivamente sólo mediante políticas de alcance nacional origi-

nadas de un lado de la frontera. Si bien, por una parte, los estados tienen soberanía para restringir quién entra y quién permanece en su territorio, también, por la otra, tienen que asumir la responsabilidad de proteger los derechos fundamentales de sus emigrantes y esto muchas veces implica alentar el contacto y el acceso a programas con poblaciones que se localizan en otra jurisdicción nacional. Entre los retos comunes destacan las nuevas formas de ejercicio del poder que implican un diálogo que tenga como base el principio de corresponsabilidad entre actores gubernamentales y sociales para implementar políticas públicas transnacionales que permitan vincular a los migrantes al desarrollo del país de origen con un enfoque “todos ganan” (*win-win*).

Los estudiosos de las migraciones han utilizado la perspectiva transnacional para referirse al fenómeno de abatimiento de fronteras nacionales por las prácticas de los migrantes gestadas de un lado y con efectos en el otro,<sup>3</sup> así como a la persistencia de ideas y de relaciones sociales que vinculan a los migrantes al país de origen. Glick, Bash y Szanton explican que:

El transnacionalismo generalmente se refiere a los lazos políticos, económicos y culturales de personas e instituciones dentro de una variedad de contextos [...] El transnacionalismo desenfata el papel que desempeña la geografía en la formación de la identidad y la colectividad, y crea nuevas posibilidades de membresía a través de las fronteras (Glick, Bash y Szanton, 1995: 48, traducción propia).

La migración transnacional da lugar a la configuración en redes de espacios sociales cualitativamente nuevos donde, de acuerdo con su capital, los migrantes pueden desarrollar una “doble presencia”, en lugar de una “doble ausencia”, tanto en el país de origen como en el de residencia. Es decir, el transnacionalismo permite analizar al migrante como un agente participativo que construye su membresía en más de una sociedad (Massey, Goldring, y Durand, 1994).

El enfoque transnacional ayuda a comprender las formas como los individuos distribuyen sus recursos y lealtades entre el país expulsor y el receptor, mismas que están determinadas por el tipo de oportunidades institucionales de las que disponen y que son las que les permiten, o no, estar activos en política (Ostergaard-Nielsen, 2003; Levitt y Jaworsky, 2007). Entonces la gobernanza de las migraciones transnacionales se refiere a la intencionalidad de actores gubernamentales que, en conjunto con los migrantes organizados, buscan establecer canales de acceso a servicios sociales y vías para la participación cívica y política en el país de origen. Itzigsohn (2000) define a la gobernanza de las migra-

<sup>3</sup> El término “transnacionalismo” surge en economía, en la década de 1960, para describir las estructuras corporativas que tienen bases organizacionales en más de un país. Sin embargo, a partir de la década de 1980 se aplica también a los procesos migratorios y durante la década de 1990 empieza a gestarse el cuerpo teórico en torno a las migraciones transnacionales (Levitt, 2001).

ciones transnacionales como las interacciones recurrentes e institucionalizadas entre las organizaciones sociales y políticas de inmigrantes, por un lado, y las instituciones políticas y el aparato estatal del país de origen, por el otro. Pero también la gobernanza de las migraciones transnacionales puede dar lugar a la toma de decisiones políticas con la participación de los migrantes en foros consultivos y debates, y a fomentar la existencia de canales y arenas de participación para consolidar sus prácticas transnacionales, sus demandas y sus derechos tanto en el lugar de origen como en el de residencia, implicando entonces un proceso político creativo.

La gobernanza migratoria se fundamenta en la conformación de alianzas bajo un supuesto de responsabilidad compartida y esta relación nos obliga a revisar la noción de codesarrollo. El vínculo entre migración y codesarrollo fue introducido inicialmente por Weil (2002) y se refería a una cooperación sostenida entre los países de origen y los receptores, en dos ejes: a) mayor impacto de las remesas y, b) recirculación de trabajadores y refugiados. Claramente, esta propuesta encuadra mejor en el contexto europeo, pero en el caso de países con un sistema migratorio en crisis y donde la migración es un asunto “interméstico”, el codesarrollo sólo puede vincular a los países de origen y a sus migrantes transnacionales. En consecuencia, Ostergaard (2011) sugiere que el codesarrollo se relaciona con la organización y el activismo transnacional de los migrantes en su país de asentamiento para incidir en el desarrollo de sus lugares de origen. Es decir, generar una gobernanza transnacional que contemple una visión “todos ganan” a través de procesos consensuados de reciprocidad entre gobiernos de origen y sus diásporas, que además dé lugar a un campo de acción política directa, guiado por objetivos de desarrollo comunes.

### ***El Estado creativo: Migraciones transnacionales y los estados de origen***

Iskander (2015) plantea la tesis del Estado creativo para describir la forma como un país expulsor de migrantes ha configurado sus relaciones bilaterales con el país al que históricamente se han dirigido sus diásporas. La autora toma a México y Marruecos como casos paradigmáticos y hace una revisión histórica de los últimos cuarenta años del siglo xx. Destaca cómo los gobiernos evitaban el diálogo con sus contrapartes (en este caso, Estados Unidos y España) sobre un acuerdo migratorio en el marco de las negociaciones bilaterales –marcadas por los asuntos económicos y de seguridad. En contraste, la relación del gobierno de origen con la diáspora transitó de la inicial evasión al contacto generado por la organización de los migrantes.

Una crítica que hacemos al estudio de Iskander es que, más allá de la revisión histórica que lleva a cabo, hay pocos puentes teóricos para establecer la comparación entre México y Marruecos. En este sentido y a falta de una mayor inferencia teórica, el texto deja de lado

tópicos importantes, sobre todo a la luz de los procesos contemporáneos que se destacan por la expansión y diversificación de las prácticas transnacionales de los migrantes, organizados en asociaciones cada vez más sofisticadas, que los sitúa como agentes propositivos y transformadores en las relaciones con sus estados de origen, en procesos que acontecen sin la intervención del país de acogida.

Entonces, la tesis del Estado creativo se relaciona hoy con la forma como se estructura la gobernanza de las migraciones transnacionales. Es decir, los gobiernos de origen tienden a ser creativos en la articulación de la gobernanza migratoria cuando: a) hay una demanda de servicios y de políticas por parte de sus expatriados y, b) se ve en esas poblaciones exiliadas un polo de desarrollo.

En este contexto, el gobierno de origen percibe la posibilidad de generar modelos de desarrollo “todos ganan” en la gobernanza de sus migraciones transnacionales. Esto implica la intencionalidad del Estado para resolver demandas de sus poblaciones expatriadas en alianzas basadas en la responsabilidad colectiva entre agentes e instituciones (Kunz, 2013).

Otra variable pertinente para el análisis del Estado creativo en la gobernanza migratoria es el contexto político al que se dirigen dichas políticas. En Estados Unidos, a pesar de que los sectores políticos y sociales están de acuerdo en que el *melting pot*<sup>4</sup> ya no es un modelo viable de integración para los migrantes, no hay políticas migratorias ni de incorporación migrante, lo que da como resultado el surgimiento de áreas de oportunidad para el desarrollo de política transnacional por parte de los gobiernos de origen. Estas políticas transnacionales hasta ahora no han sido percibidas como contenciosas hacia la soberanía de Estados Unidos.

En este sentido, cabe preguntarnos cómo influye el Estado creativo en la gobernanza migratoria basada en agendas de “todos ganan”. En primer lugar, mediante la conformación de canales de comunicación con sus poblaciones expatriadas, que difundan y amplíen los nichos de participación en el país de origen. El segundo elemento es la creación de un marco institucional y uno organizacional que sirvan como base para las interacciones entre los gobiernos de origen y los migrantes organizados. Asimismo, por medio de la formulación de políticas públicas que emerjan de las resoluciones de foros consultivos y que acojan las iniciativas propuestas por los migrantes. Todo lo anterior con mecanismos de rendición de cuentas y orientados claramente hacia una visión bien definida y consensuada de codesarrollo.

---

<sup>4</sup> Por *melting pot* nos referimos a la analogía que se ha utilizado para describir los patrones de asimilación de los migrantes europeos que llegaron a Estados Unidos durante la primera mitad del siglo xx. Durante esta etapa, el sistema migratorio estadounidense era definido como un “crisol de culturas” debido al alto nivel de aculturación.

## ***Los ejes estratégicos de las políticas transnacionales para los migrantes chinos***

Una de las principales características de la diáspora china es la heterogeneidad de sus perfiles demográficos y económicos. Al respecto, Lien Peite (2006) desarrolló un estudio para entender cómo influye el origen de los chinos que viven en el área de San Francisco sobre sus patrones de socialización y sus actitudes respecto de la política, tanto hacia el país de origen como al de residencia. Por ejemplo, encontró que, entre los migrantes de primera generación, 68% habla chino en casa y 36% compra sólo en negocios chinos; en contraste, 83% se dijo activo en política, 16% ha aportado a campañas y, en el caso de ciudadanos, 64% vota en las elecciones que tienen lugar en Estados Unidos.

Los chinos han usado las prácticas transnacionales principalmente para capitalizarse colectivamente en el lugar de asentamiento (Portes y Zhou, 2012; Zhou y Lee, 2013). Esto ha potenciado su valorización frente al gobierno chino, ya que sus prácticas transnacionales principales son las remesas, la inversión directa, el financiamiento de proyectos para el desarrollo en China, así como los intercambios profesionales y educativos. En el caso de las remesas, destaca que China es uno de los países que recibe más remesas a nivel mundial; en efecto, a pesar de ser menos migrantes en Estados Unidos envían más capital a su país de origen que los mexicanos, que son el grupo migratorio más grande.<sup>5</sup>

Los chinos de ultramar y sus organizaciones frecuentemente determinan las áreas de negocios específicas que desean promover. Al respecto, Barantbaseva señala: “Las asociaciones modernas, como las asociaciones de exalumnos, los partidos políticos y las agencias sociales, se han vuelto más importantes para la comunidad china que las asociaciones tradicionales (familiares y culturales)” (2005: 8). Entre ellas, destacan organizaciones como la Alianza de Ciudadanos Chino Americanos, Chinos por la Acción Afirmativa, el Centro de Servicio para los Chinos Recién Llegados, y el Centro Juvenil Chino, creadas para mejorar la calidad de vida de los chinos en Estados Unidos. Sin embargo, para los que ya están asentados las organizaciones más relevantes son las cámaras de Comercio, las sociedades chinas de exalumnos y las sociedades de profesionistas de origen chino en Estados Unidos. De hecho, en 1971 se crea el Consejo de Liderazgo Sino-Americano, a partir del cual surgen muchas organizaciones auspiciadas por el gobierno chino, como canales de transmisión entre expatriados y el Partido-Estado (Baltrán y Ward, 2014).

Ahora bien, tenemos como agentes, por un lado, a una población migrante organizada y capitalizada y, por el otro lado, a un país de origen que ve en los chinos de ultramar un apalancamiento para el desarrollo. El concepto de la Gran China (*Greater China*) implica

<sup>5</sup> El Migration Policy Institute revela que, desde 2005, las remesas enviadas por los mexicanos han decrecido, mientras que las enviadas por los chinos no han dejado de aumentar exponencialmente (MPI, 2016).

un llamado a reivindicaciones geográficas, como lo son los territorios en disputa de Taiwán y Hong Kong, pero también incluye un llamado a todo “el pueblo de la República Popular China” para construir una China más próspera (Gungwu, 1993). Esto tiene repercusiones sobre los chinos de ultramar, al ampliar la extraterritorialidad del gobierno dominado por el Partido Comunista Chino para que se pueda llevar a cabo una política para los chinos de ultramar (Mackie, 2003) y también porque “el socialismo de mercado” de la Gran China promete a los chinos de ultramar menores barreras para comerciar con la madre patria (Gungwu, 1993) e incluso los invita a transmitir eso a sus hijos y a darles una “educación china” (Louie, 2002).

Las reformas económicas que iniciaron en China en la década de 1970 requerían de liquidez, capitalización y modernización; los agentes más propicios para contribuir a estos procesos fueron los chinos de ultramar. Con el objetivo de vincularlos, el gobierno chino desarrolló para ellos una arquitectura institucional concisa, con objetivos bien delimitados y con estrategias de desarrollo que consisten más en políticas paliativas vinculadas a esquemas de desarrollo “todos ganan” que de asistencia social hacia sus expatriados. De acuerdo con Ong y Nonini (1997), el gobierno chino ha incorporado a los chinos de ultramar en la modernización del país bajo el discurso de la conformación de las “modernidades alternativas”, que rescatan los lazos culturales, la raza, las experiencias históricas y los intercambios materiales a través de la diáspora, fomentando un compromiso con la madre patria. Barabantseva (2005) y Zhou (2013) resaltan la importancia del gobierno chino para el establecimiento de relaciones con organizaciones “políticamente relevantes”.

El papel clave que desempeñaron los chinos de ultramar para la capitalización y modernización de China les dotó de capital negociador frente a su gobierno de origen, dando lugar al denominado “centralismo democrático con coherencia institucional”, que es como el PCC denomina a la estructura vertical de gobernanza migratoria. En el análisis de la estructura institucional, encontré que las organizaciones que atienden a los chinos de ultramar en China se financian con capital mixto; es decir, el gobierno federal pone una parte, pero las organizaciones y empresas inversionistas son el grupo contralor. Es por ello que los programas diseñados por estas instituciones privilegian la construcción económica y el desarrollo social de las comunidades expulsoras de migrantes, antes que los proyectos altruistas.

La Oficina de los Chinos de Ultramar, ubicada en el nivel más alto de la arquitectura institucional china (a nivel Concejo de Estado), es la institución responsable de la planificación y desarrollo de las políticas públicas dirigidas a los chinos que viven en el extranjero y también elabora proyectos de vinculación, así como legislación y reglamentos. Esta Oficina tiene a su cargo los trabajos de investigación y estadística sobre los expatriados chinos, además de asesorar al Primer Ministro y coordinar la labor de otras instituciones cuando se trata de cooperar con las redes y organizaciones de chinos en el extranjero. Asimismo,



debe promover los intercambios en las áreas económica, científica y tecnológica, y difundir la cultura y educación china entre los migrantes.

El principal proyecto estratégico de la Oficina de los Chinos de Ultramar del Concejo de Estado es el documento titulado “Organizando a los chinos de ultramar y a las redes internacionales: aprobación de actividades en el territorio”, en el que se especifican las áreas prioritarias de cooperación entre los migrantes chinos y el gobierno que corresponden a sectores económicos estratégicos, a la innovación tecnológica y otras áreas profesionales. Esta organización también se encarga de gestionar el Tratado de Reincorporación de los Chinos Retornados, los reglamentos sobre donaciones de los chinos de ultramar y los reglamentos para acceder a la nacionalidad china.

La otra institución relevante es la Federación de Todos los Chinos Retornados, que se estableció en 1956. Su principal objetivo es servir como puente entre el Partido Comunista Chino, las instituciones del gobierno, las asociaciones de chinos retornados y de ultramar y otras organizaciones de la población en general para velar por los intereses y la amistad de los chinos expatriados. Esta organización tiene como mandato: “Utilizar el capital económico, social, educativo y político de los chinos de ultramar para reunificar a la patria, papel único desempeñado por la diáspora a través de la promoción del desarrollo económico y social en el país” (Liu y Dongen, 2016). Esta Federación ha vinculado de forma exitosa a los sectores público y privado. A través de estas acciones, se retoma el capital social de los migrantes, y se promueven lazos culturales de los migrantes chinos, los retornados y sus descendientes. A diferencia de la Oficina de los Chinos de Ultramar cuyo mandato es la vinculación económica y la cooperación científica y tecnológica, la Federación de los Chinos de Ultramar sí se encarga de desarrollar infraestructura social, canalizando las remesas.

El único proyecto altruista que existe en la gobernanza migratoria china es el *China Love Project* cuyo objetivo principal es contribuir a la sociedad y participar en el apoyo a servicios para el desarrollo económico y social en zonas expulsoras de migrantes, lo cual consiste en la organización de brigadas alimentarias, donación de material médico, proyectos de infraestructura, fondos de apoyo para contingencias sanitarias y ambientales, fondos de investigación, becas profesionales, y donación de tecnología para la educación.

Después de la economía y las pretensiones del gobierno chino bajo el supuesto de la “solidaridad étnica” en los negocios (Hsing, 2003), el sector educativo y profesional ha sido el segundo eje estratégico de la gobernanza migratoria china. Pang y Appleton (2004) explican que la relación entre profesionales de origen chino y el gobierno no ha sido del todo de cooperación, pues la irrupción recurrente en los proyectos de investigación, la desconfianza de los intelectuales y la inestabilidad política son elementos importantes que complican el desarrollo de proyectos conjuntos entre la academia y el gobierno. No obstante, el enfoque pragmático del gobierno chino al seleccionar áreas de investigación menos politizadas (como medicina y tecnología) ha permitido financiar proyectos relevantes y los primeros

elegibles son los chinos de ultramar. Por ejemplo, Jin *et al.* (2007) describen cómo los sino-estadounidenses son fundamentales para la producción teórica y científica a través de sus redes; así, encontraron que en 72% de los artículos colaborativos de autores chinos, al menos un autor trabaja en Estados Unidos y es un científico chino o descendiente de chinos.

En contraste, la principal crítica hacia la gobernanza migratoria china se refiere a que la naturaleza de los ejes estratégicos de codesarrollo basados en economía y educación está dirigida al migrante de élite y a las denominadas redes de talentos. Por tanto, la cobertura de la gobernanza migratoria china es mínima, pues la mayoría de los migrantes encuadra con perfiles de trabajadores con poca calificación e indocumentados, que quedan fuera de los programas y políticas del país de origen. Entonces, en China se percibe al chino de ultramar como apalancamiento para el desarrollo, pero sólo se considera en esta categoría a los chinos capitalizados, y se ignora a los sectores más vulnerables, que sufren vejaciones a sus derechos humanos y laborales en las fábricas y negocios de sus compatriotas, que son totalmente ajenos a las políticas transnacionales.

En consecuencia, si bien la incorporación de las organizaciones de migrantes chinos pareciera ser un indicador de una “democracia consultiva”, al menos en la gobernanza migratoria, lo cierto es que la autoorganización surgió como una respuesta ante el Estado controlado por el partido único; además, los intentos del gobierno por incorporar a las organizaciones de migrantes se han llevado a cabo a través de la figura de una “organización no gubernamental organizadas por el gobierno” (Froissart, 2015). Aunado a lo anterior, tras la emergencia del “gigante asiático” y su competencia con la economía más grande del mundo, la gestión de su diáspora es vista cada vez más en Estados Unidos como un tema político que podría poner en riesgo la soberanía del país, a diferencia de las prácticas transnacionales mexicanas, que nunca han sido calificadas como contenciosas.

### ***La gobernanza de la complejidad migratoria mexicana y sus políticas transnacionales***

México es un país de complejidades migratorias, pues en su territorio confluyen todas las dinámicas de la movilidad humana: es país expulsor de migrantes desde hace un siglo, es receptor de migrantes, refugiados y asilados desde antes, y también es un país de retorno y de tránsito. Además de estas dinámicas, tiene con Estados Unidos el mayor corredor migratorio del mundo y, aunque hay tratados bilaterales comerciales y de seguridad, no existe un acuerdo migratorio. En consecuencia y a falta de una estrategia bilateral para gestionar la migración, desde la década de 1990 México ha venido desarrollando una gobernabilidad migratoria hacia sus connacionales en Estados Unidos, quienes se han organizado en numerosos clubes de oriundos, transnacionalizando a sus comunidades (Portes y Ariza, 2007).

La primera etapa de esta gobernanza migratoria fue primordialmente unilateral por parte del gobierno mexicano y consistió en emitir informes de derechos humanos sobre la situación de los migrantes; aquí surgen las estrategias para hacer colectivos el envío y el uso de remesas, canalizando este capital hacia el desarrollo de proyectos en las comunidades de origen. Numerosos trabajos han documentado la historia y la evolución del Programa 3x1, sobre el cual la mayor crítica se refiere al hecho de que se le utilizara para el financiamiento de actividades culturales, infraestructura religiosa o puntual, sin una visión de desarrollo y una canalización productiva (Bada y Selee, 2006; Delgado, Márquez y Rodríguez, 2007).

Una segunda etapa se basó en aquellos aspectos formalistas que los migrantes demandaban al gobierno mexicano, tales como la doble ciudadanía, mejorar los mecanismos de repatriación y la posibilidad del voto en ausencia. Portes, Guarnizo y Landolt (2003) califican esta etapa como de “activismo gubernamental” o de cortejo a la migración. Es en este momento cuando se da el auge en el surgimiento de numerosas asociaciones de paisanos y clubes de oriundos (Rivera-Salgado, Bada y Escala-Rabadan, 2005).

Las políticas migratorias, como tales, son un proceso más reciente; se refieren a un conjunto de estrategias para solucionar las demandas de poblaciones expatriadas, que contribuyen a elevar la calidad de vida de los migrantes, permiten el acceso a servicios educativos complementarios y generan alternativas de salud y organización comunitaria. Estas políticas, programas y estrategias “son la cristalización de un proceso histórico a través del cual cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por la justicia, lo mismo que sus fobias y limitaciones sociales” (Calderón, 1999: 124).

En la actualidad, entre los principales problemas de la “institucionalización” de la gestión de la migración transnacional mexicana, es pertinente señalar el entramado institucional tan disperso y hasta confuso para los migrantes. Por lo menos cinco secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores (Instituto de los Mexicanos en el Exterior y Red Consular), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Gobernación (Comisión Nacional de Población e Instituto Nacional de Migración), de Desarrollo Social y de Economía, tienen atribuciones y programas orientados a los migrantes, en alrededor de una docena de sus organismos. Es decir, hay poca coherencia institucional, lo que provoca la duplicidad de funciones y una colaboración entre organismos a discrecionalidad; además, los migrantes se enfrentan a un entramado gubernamental difícil de entender.

En los últimos años, hemos presenciado un proceso de centralización hacia el Instituto de los Mexicanos en Exterior (IME), institución que se pretende sea la columna vertebral de las políticas públicas dirigidas a los migrantes transnacionales. El IME tiene una estructura relevante, acorde con la noción de gobernanza, pues incluye un Consejo Consultivo, que incorpora 105 líderes migrantes, 10 asesores que son académicos especialistas en el tema, 32 representantes de las entidades federativas y 10 asesores extranjeros.

Hasta el momento, sin embargo, este Consejo sólo emite recomendaciones y no tiene un presupuesto asignado para políticas públicas e iniciativas. Además, su estructura consultiva tiene como consecuencia que sólo los grupos más organizados y con mayor capital social y económico puedan incorporarse como grupos de interés, mientras que las demandas de los migrantes más vulnerables se diluyen en el colectivo.

Otro problema del IME es la amplitud de su agenda, pues no se encarga exclusivamente de la atención a los migrantes económicos, que son la mayor parte de la población expatriada mexicana, sino también atiende a estudiantes, trabajadores altamente calificados, empresarios, etc. Si bien, desde sus orígenes, el IME se ha estado transformando, aún no ha logrado configurar el papel estratégico para el que fue proyectado en la gobernanza migratoria mexicana. Al respecto Delgado, y Márquez señalan:

Al plantear la necesidad de diseñar políticas públicas en materia de migración y desarrollo no se pretende ingenuamente sugerir que el Estado mexicano las adoptará como suyas a sabiendas que sigue una agenda neoliberal que abona al proceso de integración vigente. Más bien refiere a un proceso social en ciernes que se nutre y reclama a la vez de la participación de múltiples actores políticos, sociales y económicos comprometidos con el desarrollo del país (Delgado, y Márquez, 2005: 2).

Precisamente, esta visión coincide con el planteamiento sobre gobernanza migratoria que se propone en este artículo.

Enfrentando a una realidad transnacional, el Estado mexicano tiene dos alegatos principales para justificar sus esfuerzos de acercamiento hacia la diáspora: el primero es contribuir a mejorar su nivel de vida; el segundo, la necesidad de desarrollar una relación privilegiada con liderazgos cada vez más poderosos (Gutiérrez, 2006: 186).

Los consulados pasaron de ser oficinas dedicadas a emitir pasaportes y asistir en repatriaciones, a constituirse como entidades que tuvieron que hacer frente a las demandas más amplias de política social de los mexicanos radicados en Estados Unidos, sirviendo en la difusión de información, asistencia y servicios sociales, económicos y políticos. Actualmente, la red consular, con sus 50 oficinas en Estados Unidos, hospeda una parte importante de la infraestructura del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

México se asumió como un país de emigrantes en la década de 1990; la infraestructura migratoria se empezó a desarrollar a principios del siglo XXI y desde entonces se han hecho numerosos esfuerzos, unos exitosos y otros fallidos, para generar una política migratoria de Estado, una gobernanza que trascienda planes sexenales y respuestas coyunturales, incorporando a sectores académicos y a la sociedad civil organizada. Sin embargo, ante la

complejidad migratoria del país y el desarrollo reciente de arenas de participación, el reto es todavía más grande que los esfuerzos.

Recientemente, se ha transitado hacia el fomento de proyectos productivos mediante la canalización de remesas orientada hacia una visión más estructurada de codesarrollo. Los programas “Paisano Invierte en tu Tierra” (Sagarpa, 2010) y “México Emprende para Migrantes” (Secretaría de Economía, 2011) funcionan bajo esquemas de fideicomisos federales de riesgo compartido. Su objetivo es que, a través de incentivos de inversión conjunta, las remesas se conviertan en productivas mediante la inversión en negocios instalados en México por los migrantes o de negocios que tengan como principal foco a los migrantes mexicanos. Las áreas identificadas como estratégicas han sido: agroindustria, turismo rural, producción orgánica e industria energética.

A pesar de las ventanas de oportunidad que se han abierto para las inversiones productivas de las remesas de los migrantes, estos colectivos siguen financiando infraestructura local puntual, así como actividades religiosas y culturales.

Cabe mencionar que los sectores delimitados por el gobierno, como energía sustentable, agroindustria y turismo rural, no utilizan la experiencia adquirida por los migrantes en el país de asentamiento ni tampoco son áreas de interés de la diáspora mexicana, que además no está económicamente capitalizada.

En este sentido, deben plantearse estrategias que tengan incidencia binacional; se han logrado avances muy recientes sobre cómo desde el país de origen se puede contribuir para capitalizar a los migrantes mexicanos. En esta dirección se han planteado las campañas de asesoría financiera, de protección al patrimonio y de emprendimiento utilizando activos binacionales, pero son programas muy recientes cuyos efectos sobre el desarrollo todavía no pueden percibirse.

Aunado a esto, tras la elección de Donald Trump y debido a su retórica antiinmigrante y xenófoba contra los mexicanos, la demanda de servicios de protección consular se incrementó. Entonces, el gobierno mexicano tuvo que enfrentar otra fase como Estado creativo hacia su diáspora; por primera vez un país expulsor de migrantes motiva a sus expatriados a convertirse en ciudadanos del país de asentamiento, a través de los “Talleres de Ciudadanía”, y apoya para pagar los impuestos que el proceso implica. Aunado a esto, el IME ha fomentado campañas como “Conozca sus Derechos” y “Proteja su Patrimonio” (IME, 2016) para los inmigrantes indocumentados en riesgo de deportación. Todos estos esfuerzos, necesarios para afrontar esta situación contingente, han desviado la atención, los recursos y la voluntad de otros procesos con resultados a largo plazo y vinculados al codesarrollo.

En el esquema de gobernanza migratoria más dinámico y en progresiva construcción en México, podemos señalar que la visión de codesarrollo todavía no ha permeado entre los agentes de gobernanza, pues se sigue privilegiando la prestación de servicios y la asistencia social coyunturales y *ad hoc*, sobre la delimitación de proyectos que apalanquen el

desarrollo integral duradero. Los proyectos desarrollados por los migrantes están desvinculados de los proyectos de otras instancias responsables que podrían darles continuidad.

Por otro lado, la relación de las instituciones con los migrantes organizados tampoco ha sido de retroalimentación. Los migrantes denuncian que los resultados logrados frecuentemente se politizan y esto vuelve poco atractiva la cooperación con el gobierno. Además, de parte del gobierno mexicano hay escaso aprovechamiento del capital organizativo de los migrantes, hay poca claridad sobre el prospectivo liderazgo binacional que podrían asumir los migrantes, cómo esto beneficiaría al país de origen y lo que le toca hacer al gobierno mexicano para agilizar estos procesos.

## ***Balance***

Tomando como base la propuesta metodológica, la siguiente tabla sintetiza las diferencias entre la gobernanza migratoria china y mexicana, exploradas a detalle en los capítulos anteriores, mismas que serán desglosadas a continuación en esta sección.

**Tabla 1**  
Gobernanza migratoria

	<b>Caso chino</b>	<b>Caso mexicano</b>
<b>Arquitectura institucional</b>	Vertical y centralizada.	Dispersa y superpuesta en el caso de programas. Consejos consultivos y capítulos en el caso del IME.
<b>Canales de comunicación</b>	Principalmente a través del PCC y sólo con organizaciones registradas frente al gobierno chino.	Existentes a través de la red consular.
<b>Políticas públicas</b>	Capitalización, intercambio educativo, inversiones y proyectos productivos.	Asistencia social. Servicios migratorios. Proyectos productivos.
<b>Visión de codesarrollo</b>	“Todos ganan”, dirigida sólo hacia migrantes capitalizados.	En tránsito hacia el codesarrollo del migrante a nivel individual y su comunidad de origen.

Fuente: Elaboración propia.

Hay diferencias muy significativas entre la arquitectura institucional para las migraciones china y mexicana, que encuentran una mejor explicación en la forma como se estableció el contacto diáspora-gobierno, que con el carácter democrático-consultivo de los gobiernos. En

el caso de China, las instituciones para su diáspora son centralizadas, pero son cofinanciadas por las organizaciones de migrantes; esto da por resultado que actúen como grupo contralor y que los proyectos de colaboración estén más definidos. En el caso de México, la estructura es muy dispersa, aunque está en un proceso de centralización hacia el IME, el cual se pretende que funcione bajo un esquema de representación sustantiva con la participación del migrante en consejos consultivos. Esta dispersión tiene como consecuencia que la estructura sea muy difícil de comprender para los migrantes, lo que obstaculiza la colaboración en proyectos conjuntos y también ocasiona que procesos burocráticos desincentiven que las organizaciones de migrantes se involucren en el diseño político de proyectos sólidos de codesarrollo.

La naturaleza de las organizaciones ha sido otro aspecto crucial en esta investigación, pues mientras que los migrantes chinos tienen asociaciones orientadas a mejorar el estatus social y económico del colectivo, entre los mexicanos se han priorizado las organizaciones de oriundos, de acción comunitaria y, recientemente, de derechos civiles, como las ligas de defensa. Estas diferencias en los tipos de organizaciones también coinciden con las visiones de codesarrollo que se han establecido en cada modelo de gobernanza.

Con respecto a la visión de codesarrollo que se privilegia, un punto en común es que ambos países fomentan la canalización de remesas y otros intercambios inmateriales. La diferencia es que China lo hace de forma dirigida y restringido sólo a ciertas áreas prioritarias para su proyecto de desarrollo. Por su parte, el Estado mexicano apenas está reparando en el hecho de que las remesas pueden ser más que capital para subsistencia familiar e infraestructura puntual. En este sentido, China ha acertado al entender que los intercambios a través de la diáspora pueden ser otro tipo de activos, como la experiencia emprendedora, la cultura participativa, las innovaciones y otras capacidades adquiridas en el proceso migratorio.

Uno de los mayores desafíos de la gobernanza migratoria consiste en el consenso sobre agendas que aglutinen las demandas de grupos migratorios tan diversos. Como Vertovec (2001) sugiere, la mayoría de las diásporas incluye en facciones opuestas y voces de disenso, las cuales generalmente pueden ser acalladas por los grupos y actores que estén mejor organizados y financiados, y que no necesariamente representan a todo el colectivo. Dicho proceso está aconteciendo en ambos casos de estudio y es clave para entender la configuración de su gobernanza.

En el caso de los migrantes chinos, las diferencias de estatus y capital entre la diáspora hacen que sólo las organizaciones más capitalizadas puedan acceder y participar en la gobernanza con su país de origen, mientras que los migrantes más vulnerables son excluidos. Esto hace parecer a la gobernanza migratoria china como más exitosa, pues se fundamentaría realmente en un supuesto “todos ganan”; sin embargo, cabe cuestionarnos hasta dónde este modelo será sostenible, sobre todo a la luz de los cambios económicos en China, que también están teniendo el efecto de revertir la tendencia migratoria, pues, siendo un país de



migrantes internacionales con una fuerte movilidad interna rural-urbana, se está convirtiendo ahora en un país receptor de migrantes. Este proceso, sin duda, modificará su gobernanza migratoria, cargándose más hacia la prestación de servicios y la asistencia a los migrantes.

En el caso de los mexicanos, es necesario puntualizar que, a excepción de la educación y la reforma migratoria, existe poco consenso sobre los temas de política transnacional que se deben privilegiar; pues, mientras algunos colectivos de migrantes insisten en que México debe pronunciarse ante las vejaciones a los derechos humanos y laborales que sufren sus connacionales en Estados Unidos, otros grupos insisten en que el país puede apoyar sus esfuerzos de incorporación a las sociedades de residencia, lo que da lugar a una agenda muy amplia y coyuntural. Si bien, hasta antes de la elección de Trump, diversos sectores gubernamentales en México, junto con la academia y la sociedad civil, estaban trabajando para lograr constituir proyectos de Estado en torno a migración y desarrollo, la elección de un Presidente abiertamente antiinmigrante y xenófobo ha requerido que el gobierno mexicano tenga que priorizar nuevamente la asistencia social y la prestación de servicios.

## Conclusión

La gobernanza migratoria está lejos de ofrecer una respuesta holística a todas las problemáticas y retos que generan las migraciones transnacionales. Sin embargo, en este estudio se explicó como la gobernanza sí puede ser una forma efectiva de construir consensos y originar arenas de participación política, en un contexto sociopolítico como el de nuestro tiempo, plural y diverso, con espacios de representación para actores con diferentes capitales, intereses e identidades. La principal problemática ha sido cómo lograr que en las interacciones transnacionales haya un esquema de “todos ganan”. Este estudio comparativo mostró que la gobernanza migratoria puede asumir distintas perspectivas, incluso divergentes, y cómo ellas están directamente relacionadas con el capital organizativo alcanzado por los migrantes, con el proyecto del Estado creativo para vincular migración y desarrollo, y con la decisión sobre si se ha de priorizar una agenda de desarrollo estratégico o una humanista.

## Sobre la autora

**ESTEFANÍA CRUZ LERA** es doctora en Ciencias Políticas, Política Pública y Relaciones Internacionales por la Universitat Autònoma de Barcelona, así como maestra y licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como investigadora de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM, donde desarrolla el proyecto de investigación “Minorías políticas y el diseño legislativo en Estados Unidos: ¿Agentes de disrupción o cambio?”. Sus líneas de investigación son incorporación de minorías políticas y sistema político.

## Referencias bibliográficas

- Bada, Xochitl y Andrew Selee (2006) *Invisible No more. Mexican Migrant Civic Participation in the United States*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Baltrán Antolín, Joaquín y Julia Ward (2014) “Out of China: auto-organization of Chinese communities abroad and transnationalism” *Inter Asia Papers*, (39): 1-37.
- Barabantseva, Elena (2005) “Trans-nationalising Chineseness : Overseas Chinese policies of the PRC’s Central Government” *ASIEN*, 96: 7-28.
- Betts, Alexander (2001) *Global Migration Governance. Global Economic Governance Brief Papper*. Oxford: Oxford University Press.
- Browning, Christopher R.; Dirlam, Jonathan y Bethany Boettner (2016) “From heterogeneity to concentration: Latino immigrant neighborhoods and collective efficacy perceptions in los angeles and chicago” *Social Forces*, 95 (2): 779-807. DOI: <https://doi.org/10.1093/sf/sow064>.
- Calderón, Leticia (1999) “Nuevas formas de representación política en el marco de la experiencia migratoria: El caso de los migrantes mexicanos” *Frontera Norte*, 11(21): 118-146.
- Délano, Alexandra (2016) “¿Un puente hacia la integración? Las políticas mexicanas de vinculación con la diáspora” *Revista Mexicana de Política Exterior*, (107): 65-87.
- Delgado Wise, Raúl y Humberto Márquez (2005) *Migración, políticas públicas y desarrollo: reflexiones en torno al caso de México*. Working Paper. DOI: <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2285.4808>.
- Delgado Wise, Raúl; Márquez Covarrubias, Humberto y Héctor Rodríguez Ramírez (2009) “Seis tesis para desmistificar el nexo entre migración y desarrollo” *Migración y Desarrollo*, (12): 27-52.
- Durand, Jorge (2000) “Tres premisas para entender y explicar la migración México-Estados Unidos” *Relaciones*, XXI(82): 17-35.
- Fitzgerald, David (2000) *Negotiating Extra-territorial Citizenship: Mexican Migrants and the Transborder Politics of Community*. Berkeley: University of California Press.

- Froissart, Chloé (2015) “Ayudando al PCC a encontrar su camino hacia la modernidad: El caso de las ONG que apoyan a los trabajadores migrantes en China” *Inter Asia Papers*, (45): 1-45.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Cristina Szanton (1995) “From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration” *Anthropological Quarterly*, 68(1): 48-63.
- Luin (2002) “The Mexican state and transmigrant organisation: negotiating the boundaries of membership and participation” *Latin American Research Review*, 37(3): 55-99.
- Gungwu, Wang (1993) “Greater China and the Chinese overseas” *The China Quarterly*, (136): 926-948.
- Gutiérrez, Carlos González (2006) *Relaciones Estado-díaspóra*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Hopkins, Daniel (2010) “Politicized places: Explaining where and when immigrants provoke local opposition” *American Political Science Review*, 104(1): 40-60. doi: <https://doi.org/10.1017/S0003055409990360>.
- Hsing, Yo-tien (2003) “Ethnic identity and business solidarity” en Ma. Laurence y Carolyn Cartier (eds.) *The Chinese Diaspora: Space, Place, Mobility and Identity*. Oxford: Rowman & Littlefield, pp. 221-236.
- Huntington, Samuel P (2004) *Who are We? The Challenges to America's National Identity*. Nueva York / Londres: Simon and Schuster.
- IME (2016) “Acciones y Programas”. Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Disponible en: [https://www.gob.mx/ime/archivo/acciones\\_y\\_programas](https://www.gob.mx/ime/archivo/acciones_y_programas) [Consultado en marzo de 2018].
- Iskander, Natasha (2015) *Creative State: Forty Years of Migration and Development Policy in Morocco and Mexico*. Ithaca / Nueva York: Cornell University Press.
- Itzigsohn, Jose (2000) “Immigration and the boundaries of citizenship: The institutions of immigrants’ political transnationalism” *International Migration Review*, 34(4): 1126-1154.
- Jin, Bihui; Rousseau, Ronald; Suttmeier, Richard P. y Cong Cao (2007) “The role of ethnic ties in international collaboration: the overseas Chinese phenomenon” en Torres-Salinas, D. y H.F. Moed (eds.) *Proceedings of the ISSI 2007*. Madrid: CSIC, pp. 427-436.
- Koser, Khalid (2010) “Introduction: International migration and global governance” *Global Governance*, 16 (3) [en línea]. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/29764947>.
- Kunz, Rahel (2013) “Governing international migration through partnership” *Third World Quarterly*, 34(7) [en línea]. doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.825089>.
- Levine, Elaine (2008) *La migración y los latinos en Estados Unidos: visiones y conexiones*. México: Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México.
- Levitt, Peggy (2001) “Transnational migration: taking stock and future directions” *Global Networks*, 1(3): 195-216.
- Levitt, Peggy y Nadia Jaworsky (2007) “Transnational migration studies: Past developments and future trends” *Annual Review of Sociology*, (33): 129-156.

- Lew, Alan y Alan Wong (2005) "Existential tourism and the motherland: The experience of Chinese overseas" en Cartier, Caroline y Alan A. Lew (eds.) *Seduction of Place: Geographical Perspectives on Globalization and Touristed Landscapes*. Reino Unido: Abingdon, pp. 286-300.
- Liu, Hong y Els van Dogen (2016) "China's diaspora policies as new mode of transnational policy" *Journal of Contemporary China*, 25(102): 805-821.
- Louie, Andrea (2002) "Creating histories for the present: Second generation redefinitions of Chinese-American culture" en Levitt, Peggy y Mary C. Waters (eds.) *The Changing Face of Home: The Transnational Lives of the Second Generation*. Nueva York: Russell Sage Publishers, pp. 312-340.
- Louie, Andrea (2004) *Chineseness Across Borders*. Carolina del Norte: Duke University Press.
- Lowndes, Vivien y David Wilson (2001) "Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable" *Political Studies*, 49(4): 629-647. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00334>.
- Mackie, Jamie (2003) "Thinking about the Chinese overseas" *American Asian Review*, 21(4): 1-24.
- Massey, Douglas; Goldring, Luin y Jorge Durand (1994) "Continuities in transnational migration: An analysis of nineteen Mexican communities" *American Journal of Sociology*, 99(6): 1492-1533.
- Mendoza, Cristobal y Xochitl Bada (2013) "Estrategias organizativas y prácticas cívicas binacionales de asociaciones de mexicanos en Chicago: Una perspectiva transnacional desde el lugar" *Migraciones Internacionales*, 7(1): 35-67.
- MPI (2016) "Bilateral Remittance Flows" *Migration Policy Institute* [en línea]. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/bilateral-remittance-flows> [Consultado en mayo de 2018].
- Munck, Ronaldo (2008) "Globalization, governance and migration: An introduction" *Third World Quarterly*, 29(7): 1227-1246. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436590802386252>.
- Natera, Antonio (2014) "New governance structures and networks" *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4): 755-791.
- Nye, Robert y Joseph Keohane (2000) *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Ong, Aihwa y Don Nonini (1997) *Ungrounded Empires: The Cultural Politics of Modern Chinese Transnationalism*. Nueva York / Londres: Routledge.
- Oriol Prats, Joan (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15) [en línea]. Disponible en: [https://www.ses.unam.mx/docencia/2007III/Lecturas/Mod3\\_Oriol.pdf](https://www.ses.unam.mx/docencia/2007III/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf).
- Ostergaard-Nielsen, Eva (2003) "The politics of migrants' transnational political practices" *International Migration Review*, 37(3): 760-786.

- Ostergaard-Nielsen, Eva (2011) "Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain" *Ethnic and Racial Studies*, 34(1): 20-39. DOI: <https://doi.org/10.1080/01419871003777791>.
- Pang, Bangchen y Nicholas Appleton (2004) "Higher education as an immigration path for Chinese students and scholars" *The Qualitative Report*, 9(3): 500-527.
- Pares, Marc; Bonet-Martí, Jordi y Marc Martí-Costa (2012) "Does participation really matter in urban regeneration policies? Exploring governance networks in Catalonia (Spain)" *Urban Affairs Review*, 48(2): 238-271. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087411423352>.
- Peite, Lien (2006) "Transnational homeland concerns and participation in US politics: A comparison among immigrants from China, Taiwan and Hong Kong" *Journal of Chinese Overseas*, 2(1): 56-78.
- Portes, Alejandro y Marina Ariza (eds.) (2007) *El país transnacional: migración mexicana y cambio social através de la frontera*. Mexico: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis y Patricia Landolt (2003) *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo*. México: FLACSO.
- Portes, Alejandro y Min Zhou (2012) "Transnationalism and development: Mexican and Chinese immigrant organizations in the United States" *Population and Development Review*, 38(2): 191-220. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2012.00489.x>.
- Portes, Alejandro y Min Zhou (2013) "El águila y el dragón: el papel de las organizaciones transnacionales de inmigrantes en China y México" *Migración y Desarrollo*, 11(20): 106-154.
- Rinderle, Susana (2005) "The Mexican diaspora: A critical examination of signifiers" *Journal of Communication Inquiry*, 29(4):294-216.
- Rivera-Salgado, Gaspar; Bada, Xochitl y Luis Escala-Rabadan (2005) "Mexican migrant civic and political participation in the US: The case of HTAS in LA and Chicago" en *Mexican Migrant Social and Civic Participation in the United States*. Washington D.C. [en línea] Disponible en: <<http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/migracion-y-politica/riverabadaescala1.pdf>>
- Rosenau, James N. (2005) "Governance: order and change in world politics" en Rosenau, James N. y Ernst-Otto Czempiel (eds.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- SAGARPA (2010) "Paisano Invierte en tu Tierra". Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [en línea]. Disponible en: <[http://www.ime.gob.mx/ime2/lazos/lazos\\_economicos/notas/anexo1.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/lazos/lazos_economicos/notas/anexo1.pdf)> [Consultado en marzo de 2019].
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA (2011) "Programa de Educación Financiera y Protección al Patrimonio Familiar" [en línea]. Disponible en: <[http://ime.gob.mx/ime2/lazos/lazos\\_economicos/notas/vaf\\_one\\_pager.pdf](http://ime.gob.mx/ime2/lazos/lazos_economicos/notas/vaf_one_pager.pdf)> [Consultado en marzo de 2019].

- Skeldon, Ronald (2006) "The Chinese overseas: the end of exceptionalism" en Thunø, Mette (ed.) *Beyond Chinatown: New Chinese Migration and the Global Expansion of China*. Copenhagen: NIAS Press, pp. 35-48.
- Thunø, Mette (2007) *Beyond Chinatown: New Chinese Migration and the Global Expansion of China*. Copenhagen: NIAS Press.
- US DHS (2011) "Investor Visa Statistics by Country". US Department of State [en línea]. Disponible en: <https://travel.state.gov/content/visas/en/law-and-policy/statistics.html> [Consultado en mayo de 2016]
- Vertovec, Steven (2001) "Transnationalism and identity" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(4): 573-582.
- Weil, Patrick (2002) "Towards a coherent policy of co-development" *International Migration*, 40(3): 41. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2435.00196>.
- Zhou, Min y Rennie Lee (2013) "Transnationalism and community building: Chinese immigrant organizations in the United States" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 647(1): 22-49.

