



## Think tanks en México: el caso de COMEXI en la formación de la agenda migratoria

Héctor Eduardo Soto Guerrero \*

Recibido: 22 de diciembre de 2017  
Aceptado: 24 de enero de 2018

### Resumen

*Este artículo analiza el rol del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, en el proceso de elaboración de la agenda migratoria bilateral hacia Estados Unidos, desde un enfoque de la gobernanza. Se pretende realizar aportes empíricos al conocimiento sobre un tema poco estudiado en México, el rol de los think tanks en torno a la deliberación de asuntos migratorios y la interacción con actores gubernamentales que redefinen los procesos políticos en escenarios complejos.*

### Palabras clave

*COMEXI, think tanks, migración, interacción, formación de agenda, gobernanza*

### Abstract

*From a governance perspective this paper analyzes the role of Mexican Council of International Affairs (COMEXI) in the agenda setting on migration. This matter has not been studied enough in Mexico. This contribution shed light about think tanks role around the deliberation of public policy debates on migration issues and the interaction with governmental actors.*

---

\* Doctorando en Estudios Sociales con concentración en Procesos Políticos, en la Universidad Autónoma Metropolitana y Maestro en Estudios Sociales.

**Keywords**

COMEXI, *think tanks*, migration, interaction, agenda setting, governance.

## 1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la participación del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, (COMEXI) en la formación de la agenda migratoria hacia Estados Unidos desde el momento de su fundación como un *think tank* mexicano especializado en asuntos internacionales. La inserción de nuevos actores de organizaciones de la sociedad civil, académicos e instituciones dedicadas al análisis de políticas públicas, como es el caso de los *think tanks* en la deliberación pública es reciente en nuestro país y es un proceso que se ha construido a lo largo de 30 años.

La participación de *think tanks* para fortalecer la democracia y la toma de decisiones con base en el *expertise*, ha sido útil para posicionar temas de interés común en la discusión de asuntos públicos y ofrecer respuestas a problemas complejos. Parte de la función de los *think tanks*, en este caso de COMEXI, es transmitir información útil hacia la arena política con el fin de encontrar soluciones conjuntas ante asuntos complejos como es el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos.

El enfoque desde el que se analiza la inserción de los *think tanks* en los procesos políticos en materia de migración es de gobernanza, en el que se experimenta una reconfiguración en la forma de adoptar decisiones gubernamentales como resultado de la participación de los llamados *think tanks* o centros de pensamiento en la deliberación de asuntos públicos y elaboración de políticas públicas. Se parte de la idea de que existe una clara intención de incidir en los resultados de políticas específicas por parte de los centros de pensamiento, al ser considerados actores que poseen recursos que influyen en el procesamiento de asuntos públicos con el fin de lograr objetivos comunes (Aguilar, 2006:91).

La literatura sobre el rol de los *think tanks* en México es escasa, los aportes del estudio exploratorio sobre centros de pensamiento mexicanos (Salas-Porras y Padilla, 2014) son

el único referente sobre la materia que da cuentas del rol y centralidad que ocupan los *think tanks* al insertarse en nuestro sistema político, aun cuando su importancia es innegable para explicar un nuevo modelo en la toma de decisiones que hemos importado y que se inserta en un entorno político de mayor concentración de poder (Cabrerero, 2000:198).

En este contexto, se realiza un análisis mediante un estudio de caso sobre el rol que ocupa COMEXI en la construcción y promoción de ideas con intención de modificar políticas migratorias, consideradas en este trabajo como un asunto interméstico, cuyas implicaciones y competencia política son tanto interna como externa y su resolución atañe tanto a los gobiernos como a la sociedad que comparten problemáticas referentes al fenómeno migratorio (Heredia, 2013:168). Con ello se pretende explicar el rol que juegan los *think tanks* en el proceso de elaboración de políticas públicas en México, la importancia de su inserción en los procesos políticos contemporáneos y en la deliberación de asuntos públicos para enriquecer la calidad de la democracia.

La metodología empleada es cualitativa, deductiva y empírica a fin de hacer énfasis en aspectos como la reconfiguración del proceso de formación de agenda y de elaboración de políticas públicas en las que se incorporan actores sociales con base en la construcción de análisis de campo empírico. Asimismo, se llevó a cabo una revisión documental sobre el rol que ocupan los *think tanks* en democracias consolidadas. Se analizó mediante un estudio de caso su quehacer en la formación de agenda sobre migración hacia Estados Unidos a partir del análisis de contenido del documento conocido como “México frente al fenómeno migratorio” que elaboraron de manera conjunta actores gubernamentales e integrantes de COMEXI.

La estrategia metodológica permitió ahondar el conocimiento sobre el rol de los *think tanks* en México con base en la experiencia que integrantes del *think tank* COMEXI han tenido respecto a su participación con actores gubernamentales para intentar posicionar la discusión de la agenda bilateral sobre asuntos que competen tanto a la política interior como exterior, particularmente en el caso de la agenda migratoria.

Se realizaron entrevistas a profundidad a dos directivos de COMEXI en función de su experiencia y posición al interior de la organización, así como del reconocimiento y

prestigio de su trabajo al exterior de la misma, condición que mejoró la calidad de la información recabada previamente desde el sitio web del Consejo y que solventó las metas trazadas respecto a las entrevistas. El objetivo de las entrevistas fue conocer cómo trabaja el Consejo, los documentos que producen, la manera en que se transfieren datos e información sistematizada hacia la arena política y la forma en que se lleva a cabo la interacción con actores gubernamentales tanto mexicanos como estadounidenses en relación al tema migratorio.

Las preguntas que guiaron la investigación son referentes a la interacción entre COMEXI y autoridades a fin de conocer sus efectos en la formación de la agenda migratoria hacia Estados Unidos. ¿De qué manera se lleva a cabo el proceso de interacción con élites políticas? y ¿Cómo se elaboró el documento México frente al fenómeno migratorio?

Asimismo, se analizaron los contenidos de todos los documentos que refieren al fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos emitidos por el Consejo desde el 2001 hasta el 2014 y se confrontaron con el documento que la Secretaría de Relaciones Exteriores dio a conocer como la posición de México en relación con la migración hacia Estados Unidos. Este comparativo dio como resultado un análisis sistematizado del rol que COMEXI ha jugado en la formación de la agenda migratoria nacional hacia Estados Unidos.

Este documento se estructura en tres partes. La primera es un marco teórico que se refiere a la definición y rol de los *think tanks* en los procesos políticos contemporáneos, la segunda es una aproximación empírica que describe el caso de COMEXI y su inserción como *think tank* mexicano en nuestro sistema político, y en la tercera se hace un análisis de los efectos de la participación de COMEXI en la formación de la agenda migratoria hacia Estados Unidos.

## **2. El rol de los *Think tanks***

Los *think tanks*, como se les conoce en la literatura anglosajona, también llamados centros de pensamiento (Salas-Porras y Padilla Sergio, 2014:96), son instituciones

sociales de élite que demandan un lugar en el proceso de elaboración de políticas en escenarios complejos, debido a que cuentan con información sistematizada y recursos cognoscitivos que ofrecer a los actores gubernamentales para llevar a cabo la planeación, implementación y evaluación de políticas con mayor eficiencia (McGann, 2000:17).

Se definen como organizaciones sin fines de lucro con financiamiento público, privado o mixto que analizan, ordenan, investigan e implementan políticas públicas (McGann, 2015:8). Al mismo tiempo emiten recomendaciones a quienes integran las instituciones públicas encargadas de generar políticas públicas, para que las decisiones sean tomadas de manera informada sobre diversos temas nacionales e internacionales con ánimo de fortalecer la deliberación sobre asuntos públicos, que se asume como base de la democracia.

Durante la mayor parte del siglo XX, los *think tanks* eran considerados un fenómeno organizacional de países desarrollados y del mundo anglófono que permitía a los gobiernos tomar decisiones más informadas sobre sus políticas domésticas e internacionales (McGann, 2000:16). Actualmente se identifican 6 846 *think tanks* e instituciones que analizan las políticas alrededor del mundo a fin de tender un puente entre el conocimiento y la política, concentrados en 182 países (McGann, 2017:18).

Su proliferación se debe por una parte a la complejidad de los problemas sociales que demandan participación de actores no gubernamentales en la resolución de asuntos públicos y, por otra parte, a la cooperación de organismos internacionales que han incrementado los contratos con organizaciones independientes y al financiamiento que han destinado para investigaciones que son aprovechados por los *think tanks*.

Su rol en los procesos políticos contemporáneos va más allá de ser emisores de análisis de políticas, ya que contribuyen a construir el lenguaje conceptual y aterrizar ejemplos empíricos que son bien aceptados por formadores de políticas, transformando el alto nivel de abstracción teórica de la academia en una realidad comprensible para favorecer la toma de decisiones (Fraussen y Halpin, 2016:5). En este contexto se explica su acomodo en los regímenes democráticos, en Asambleas y Congresos Nacionales que requieren informes pragmáticos y en menor tiempo, así como su utilidad para los Ejecutivos Federales a fin de transmitir mensajes sencillos y claros a quienes gobiernan.

La definición del concepto de estas organizaciones sociales carece de un consenso en la literatura especializada, razón por la que no es posible visualizarlas de manera homogénea, ni delimitar con precisión las funciones que los constituyen (Abelson, 2000:217). Los *think tanks* son considerados prominentes organizaciones que construyen redes con élites políticas que detentan importantes posiciones en la hechura de políticas públicas, a quienes brindan asesoría con base en el conocimiento experto que poseen (Abelson, 2014:130).

Existe tres modelos principales de *think tanks*: los conformados por académicos, las agencias de investigaciones contractuales y los grupos de abogacía (Weaver, 1989:563).

- 1) Los *think tanks* académicos también son llamados universidades sin estudiantes, debido a que los integrantes de estos centros son investigadores y no alumnos, se enfocan en realizar investigación de políticas públicas y analizar sus efectos en la sociedad, se encuentran afiliados a un centro de investigación de una institución educativa o universidad.
- 2) El segundo tipo de *think tanks* son las agencias de investigaciones contractuales, que son empresas privadas o públicas no estatales sin fines de lucro; están integradas por profesionistas altamente especializados, contratados por el gobierno para ayudarlos a ofrecer respuestas a la sociedad ante la complejidad de problemas domésticos que rebasan las capacidades de los mismos gobiernos para hacerles frente. En este modelo de organización existe una constante tensión relacionada con la objetividad de los estudios y su dependencia financiera a una agencia gubernamental.
- 3) El modelo de grupos de abogacía o defensoría de derechos, que ha proliferado en los últimos años, define aquellas organizaciones contestatarias que se dedican a la defensa de valores bajo una tendencia ideológica definida. Los *think tanks* de defensoría asumen como agendas propias un tema que requiere empuje social o presión hacia tomadores de decisiones a fin de participar e influir en el proceso de elaboración de políticas públicas con base en el bien común de acuerdo a sus propios intereses.

Los *think tanks* forman parte de un mercado de ideas y compiten con otros actores sociales para brindar asesoría a tomadores de decisiones y hacedores de políticas. A su vez mantienen una constante interacción con diversos actores y agencias gubernamentales en múltiples formas (Abelson, 2000:224). Esta interacción enriquece el debate de asuntos de interés común, genera saneamiento en la deliberación de asuntos públicos y robustece la democracia en la medida en que se institucionaliza la colaboración de actores sociales independientes para asesorar la toma de decisiones de actores gubernamentales.

En regímenes democráticos, es común la incorporación de diversos actores para conducir asuntos de gobierno a fin de atenuar los problemas sociales y encontrar soluciones conjuntas que lleven a un mejor futuro social. Ante este panorama, los *think tanks* mexicanos forman parte de los actores responsables de generar soluciones a través del procesamiento de información, análisis de datos y generación de conocimiento para transformarlos en políticas públicas específicas.

En este contexto se emplea el enfoque de gobernanza, que se entiende como una forma actual de dirigir a la sociedad que requiere corresponsabilidad de actores públicos y privados para atenuar y solucionar problemas complejos bajo una nueva gestión pública para gobernar a la sociedad mediante la actividad conjunta o en red (Aguilar, 2006:197).

El estudio de los *think tanks* en México es escaso, aun cuando su importancia es innegable para comprender los procesos políticos contemporáneos en la forma de gobernar, que en la literatura especializada se denomina como gobernanza. Su visibilidad en la arena política nacional es reciente y se inserta en un espacio político de concentración de poder y de centralización de recursos e información por parte de las autoridades.

Una de las diferencias más importantes que se encuentran entre los estudios de los *think tanks* y el de centros de pensamiento mexicanos respecto a su definición, es en relación a si deben considerarse entre ellos las asociaciones empresariales que realizan investigaciones de políticas públicas con fines de lucro y que tienen como fin incidir en actores gubernamentales. En la literatura especializada las agencias privadas no son consideradas como *think tanks*, aunque se reconoce que son competidores en el mercado

de ideas que también ofrecen asesoría a funcionarios públicos encargados de elaborar políticas públicas, como es el caso de las agencias de cabilderos y consultorías privadas.

### 3. El caso de COMEXI

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales está constituido como una asociación civil sin fines de lucro, dedicada al debate y análisis de asuntos internacionales desde 2001, año en que se fundó. Es considerado un *think tank* especializado y con éxito probado de acuerdo con el índice internacional en la materia que publica anualmente la Universidad de Pensilvania sobre Instituciones de análisis de políticas. En dicho estudio, COMEXI ocupa el lugar del *think tank* más importante de nuestro país debido a su capacidad de incidencia e investigación sobre políticas públicas (McGann, 2017:53).

COMEXI es una institución independiente y apartidista que funge como foro de diálogo que busca fomentar el debate y análisis de temas específicos de las relaciones internacionales de México en el marco de la globalización, para comprender y mejorar la vida democrática en el país mediante la deliberación de asuntos públicos y de interés común. El Consejo se inscribe en el modelo de *think tanks* de defensoría, cuyo interés está centrado en el debate e incidencia de la agenda sobre asuntos internacionales.

El objetivo de la organización es dar visibilidad a los temas internacionales y sobre todo convocar a las personas relevantes en temas específicos, para debatir y analizar... lo que se propone hacer COMEXI es discutir los asuntos más importantes sobre la agenda para que tomadores de decisiones públicos y privados entiendan que está pasando<sup>1</sup>.

La red que integra el Consejo consta de un selecto grupo de empresas mexicanas con proyección mundial, embajadas acreditadas ante el gobierno de México, representaciones de Organismos Internacionales, centros de investigación, así como asociados individuales que son funcionarios públicos, diplomáticos, legisladores, académicos e interesados en promover la participación activa de nuestro país en el escenario internacional.

---

<sup>1</sup> Entrevista a Claudia Calvin, entonces directora general de COMEXI, 6 de abril de 2016.

Es un ágora donde se debaten las ideas desde la multidisciplinariedad, en reuniones exclusivas para asociados que tienen la posibilidad de dialogar con Secretarios de Estado, Presidentes y tomadores de decisiones, siguiendo la *regla off the records* o *Chatham House*<sup>2</sup>

Su presencia en medios de comunicación, ha adquirido gran importancia para explicar a la opinión pública información especializada sobre temas de interés nacional. Destaca el interés de asociados del COMEXI con trayectoria ampliamente reconocida en el tema migratorio y de política exterior que han intentado posicionar temas importantes en la agenda migratoria bilateral, razón por la cual el Consejo es considerado un actor importante en la construcción del diálogo permanente con autoridades del gobierno mexicano y estadounidense en la materia.

La manera en que se lleva a cabo la interacción con actores gubernamentales es por medio de consultas o asesorías que el gobierno solicita a expertos de COMEXI sobre el tema migratorio y asuntos relacionados con el mismo, tanto individual como colectivamente debido a que reconocen los aportes y propuestas que ofrecen con base en el *expertise* que poseen sus asociados para brindar posibles soluciones al fenómeno migratorio hacia Estados Unidos.

La interacción con autoridades estadounidenses que se ha llevado a cabo hasta el momento, se realiza principalmente con funcionarios de la *Homeland Security Office* (HSO), para discutir políticas migratorias. En el ámbito nacional algunos de sus asociados participan permanentemente en consejos consultivos sobre temas migratorios como es el caso del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, ambos creados en 2012.

Los asociados de COMEXI buscan influir en los resultados de políticas públicas desde el proceso de formación de la agenda migratoria, al proponer ideas sobre temas transversales a la migración en los que han adquirido *expertise*. Al mismo tiempo incorporan sus propias ideologías y recursos disponibles de manera individual y

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Las reglas Chatham House regulan la celebración de debates o mesas de diálogo que se dieron a conocer por el think tank Chatham House en 1927. Se estipula que cuando una reunión se convoca bajo estas reglas, los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad, ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante.

coordinada con redes locales o globales, en articulación con otros centros de pensamiento, académicos, organizaciones sociales y funcionarios tanto en foros como en reuniones privadas (Blanco y Gomà, 2003:11).

El Consejo ha logrado reconocimiento de actores gubernamentales como un actor importante en la construcción del diálogo permanente con autoridades del gobierno mexicano y estadounidense. Ha edificado los cimientos de una incipiente institucionalización de la participación de actores de la sociedad civil organizada que conforman un proceso de gobernanza en materia migratoria, en virtud del reconocimiento a la trayectoria de trabajo del fundador de COMEXI, el embajador Andrés Rozental y de un reducido grupo de asociados que son expertos en el tema y que conforman una red de políticas.

Hasta el día de hoy, el gobierno nos consulta temas migratorios, no en todos los casos, pero sí hay un diálogo con asociados de manera individual y en ocasiones colectivamente, con actores como Rafael Fernández de Castro, Silvia Hernández, Carlos Heredia, y otros que han participado sobre el tema migratorio, que yo también manejé cuando estuve en el gobierno, porque el gobierno en turno y los gobiernos anteriores reconocen que hay mucha gente de COMEXI que conocen bien el tema.<sup>3</sup>

Esta interacción permanente es uno de los mecanismos mediante los que el Consejo tiene posibilidades de transferir información hacia la arena política, por medio de asesorías. Asimismo, este proceso constituye una fuente de ideas que supera fronteras y origen al intentar ofrecer soluciones deseables para mejorar las perspectivas sociales, políticas y económicas del fenómeno.

La relevancia del Consejo hasta este momento en la formación de la agenda migratoria, se resume a su participación en dicho proceso para intentar posicionar nuevas perspectivas, sin que esto signifique que existe una incidencia en políticas conjuntas. Del mismo modo, suma un valor agregado en la construcción del puente entre el conocimiento y las políticas a partir de la institucionalización del diálogo entre sus asociados y gobierno, que ha sido constante, lo que sin duda es la base de la elaboración de políticas informadas desde un enfoque horizontal en cualquier democracia, que en este caso se

---

<sup>3</sup> Entrevista personal a Andrés Rozental, 9 de Mayo de 2016, México.

genera al transmitir información desde un *think tank* hacia la arena política mediante el intercambio de información y recursos cognoscitivos que se comparten a través de redes de políticas.

El caso de estudio presentado muestra que el proceso de deliberación entre COMEXI y actores gubernamentales respecto a la formación de la agenda migratoria es variable y el alcance de sus propuestas es insuficiente hasta el momento para alcanzar un acuerdo migratorio u ofrecer resultados conjuntos que reflejen los intereses de México en la elaboración de la agenda migratoria hacia Estados Unidos. No obstante, la participación de COMEXI en dicho proceso e interacción permanente con autoridades gubernamentales y encargados de formular la agenda migratoria bilateral constituyen un avance que contribuye a mejorar la toma de decisiones en materia migratoria, aun cuando existen variaciones sobre la centralidad que ocupan los asociados del Consejo para asesorar al gobierno en turno, lo cual pone en evidencia que existen distintos grados de cooperación y colaboración con actores gubernamentales de acuerdo a la afinidad con el Ejecutivo en turno.

#### **4. El *expertise* de COMEXI en la formación de la agenda migratoria hacia Estados Unidos**

El periodo de mayor interacción de asociados del Consejo con autoridades mexicanas, se llevó a cabo durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox, mediante comunicación directa con el entonces Presidente, a fin de articular un posible acuerdo migratorio y presentar al gobierno de George Bush una propuesta que intentaba ordenar y regular los flujos migratorios entre ambos países con base al documento que antecede las propuestas elaboradas por COMEXI: “Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida”, elaborado por expertos que posteriormente fundaron el Consejo en colaboración con el *think tank* estadounidense *Carnegie Endowment for International Peace*.

Posteriormente, se suscitó uno los principales efectos de la interacción entre actores gubernamentales y expertos *de think tanks*, particularmente de COMEXI, en el tema de la

agenda migratoria, la colaboración y redacción del documento llamado “México frente al fenómeno migratorio”, elaborado en el año 2005.<sup>4</sup> El cual representó un posicionamiento oficial de la sociedad civil y del gobierno mexicano ante la migración.

La estructura de dicho documento se compone de cuatro partes:

- 1) Antecedentes, principio de responsabilidad compartida esgrimido en la propuesta del Grupo México-Estados Unidos sobre Migración y la relación migración-seguridad nacional como el principal aspecto de la agenda, luego del 11-S.
- 2) Principios para orientar la política migratoria, que destaca la cooperación entre sociedad y gobierno para la comprensión del fenómeno migratorio.
- 3) Recomendaciones, evaluar y actualizar la política migratoria nacional, y
- 4) Elementos a considerar ante una eventual reforma migratoria en Estados Unidos, se reconoce el derecho soberano de regular la estancia de extranjeros con énfasis en su integración a las comunidades donde radican bajo la adquisición de derechos y obligaciones.

Este documento es producto del establecimiento de un grupo de trabajo a iniciativa de COMEXI y la ex Senadora Silvia Hernández, entonces Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la LIX Legislatura, que se integró por funcionarios de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Trabajo y Gobernación junto con Senadores y asociados del Consejo, que participaron con expertos demógrafos y especialistas del tema migratorio de diversas instituciones académicas.

Para su elaboración, COMEXI convocó a expertos de la sociedad civil en política exterior, académicos, funcionarios públicos del gobierno federal y legisladores a fin de desarrollar de manera conjunta un posicionamiento para dar:

una respuesta de parte de México a una constante queja de que el gobierno mexicano no quiere y no quería hacer nada para impedir el movimiento migratorio hacia Estados Unidos, sobre todo de quienes migran sin documentos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El documento puede ser consultado en el sitio [http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2005/octubre/271005\\_Posicion\\_de\\_Mexico\\_frente\\_al\\_fenomeno\\_migratorio.pdf](http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2005/octubre/271005_Posicion_de_Mexico_frente_al_fenomeno_migratorio.pdf)

En este contexto, se enarbola el interés de incidir en la formación de la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos, al intentar retomar las negociaciones sobre un posible acuerdo o reforma migratoria de carácter regional, luego del *impasse* que permeó la relación bilateral sobre migración a partir del 11-S de 2001. Aunado a coyunturas políticas domésticas, que los *think tanks* suelen aprovechar para posicionar sus agendas:

el posicionamiento surgió en parte como respuesta a declaraciones del entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel, quien mencionó que la reforma migratoria que se discutía con Estados Unidos, antes del 11-S, no podía compaginarse con la legislación mexicana, porque México ofreció colaborar con autoridades estadounidenses para que los migrantes cruzaran por puntos de cruce autorizados y con documentos en regla.

El documento se dio a conocer en periódicos estadounidenses y consulados de México en Estados Unidos como la manera en que México asume la migración de origen y tránsito hacia Estados Unidos.<sup>6</sup>

Su alcance político constituye un avance importante en la articulación de la política migratoria de México hacia Estados Unidos y converge con la política de defensa de los mexicanos en el exterior. Al mismo tiempo transforma el paradigma de mantener una “política de no política” en materia de migración por parte de las autoridades mexicanas, que tenía la finalidad de dejar que la migración se autorregulara y corriera su curso de acuerdo a la demanda de trabajo estadounidense y necesidad de los mexicanos de encontrar mejores oportunidades laborales en otro país, recibiendo los beneficios del envío de remesas sin asumir responsabilidades por las violaciones a derechos humanos e inequidades laborales de connacionales en Estados Unidos.<sup>7</sup>

Posteriormente, en 2013 se llevó a cabo una actualización del documento por parte de la Subsecretaría para América del Norte y la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la Cancillería, quienes presidieron una reunión de coordinación interinstitucional de la que resultó un nuevo documento conocido como México ante el

---

<sup>5</sup> Entrevista personal a Andrés Rozental, 9 de Mayo de 2016, México.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Véase Relatoría de “Grupo de trabajo” [http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/relatorias/6\\_rel\\_colmex.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/relatorias/6_rel_colmex.pdf)

fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI.<sup>8</sup>

A diferencia del primer documento que se redactó en 2005, esta actualización es resultado de un trabajo multidisciplinario al interior de la Cancillería, enriquecido con aportaciones de otras Secretarías y dependencias federales con atribuciones en el tema. La participación de expertos de COMEXI en este caso se realizó de manera individual, bajo el mecanismo de interacción en que operan las redes de políticas.

Fuimos convocados algunos asociados de manera individual por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, los mismos de siempre que son reconocidos como actores importantes en la discusión del tema.<sup>9</sup>

Por otra parte, se suma a los mecanismos de los que se vale COMEXI para transmitir información hacia la arena política, la publicación de documentos en relación al tema migratorio a fin de incidir en la formación de la agenda migratoria y en políticas específicas, aun cuando no existe una resolución, ni un acuerdo migratorio que tome en consideración el propósito que persiguen expertos de COMEXI, que es el diseño de una reforma migratoria con responsabilidades y deberes compartidos para encauzar, ordenar y regular los flujos desde una perspectiva regional.

La función de COMEXI al emitir documentos, publicaciones, posicionamientos, opiniones y asesorías consiste en transferir información sistematizada a quienes conforman el proceso de elaboración de políticas públicas, para enriquecerlo. Por ejemplo, el desarrollo de la perspectiva con enfoque regional sobre el proceso migratorio en México, se ha impulsado desde este *think tank* y ha sido retomada su propuesta como parte de la política migratoria mexicana.

Los efectos de su utilidad, se traducen en cambios parciales que denotan modificaciones respecto al posicionamiento por parte de las autoridades mexicanas frente al fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos. Algunos de estos cambios, se encuentran mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, como parte de los objetivos y estrategias de la política exterior para alcanzar un entendimiento con las

---

<sup>8</sup> Véase documento en <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/2014/fenomeno.pdf>

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

naciones del Norte y el Sur en materia migratoria.<sup>10</sup>

Del mismo modo, en el PND 2013-2018 se incorporan propuestas postuladas por el grupo de trabajo que encabezó COMEXI para efectuar un posicionamiento frente a la migración, en relación a que la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio, en sus múltiples dimensiones y alude a la urgente colaboración en el diseño e implementación de políticas, acciones y programas innovadores, incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno para hacer frente a las necesidades de los migrantes.<sup>11</sup>

En suma, la participación de *think tanks* en la formación de agendas y discusión de políticas a nivel nacional e internacional ha cobrado relevancia en los últimos años. La interacción entre miembros de *think tanks* y actores gubernamentales generalmente tiene fines consultivos, aunque en algunos casos se llega a un proceso deliberativo que conlleva una mayor transformación del discurso político, como lo ejemplifica la elaboración del documento México frente al fenómeno migratorio, que constituye una pieza clave de los efectos de la participación de los *think tanks* en la formación de la agenda migratoria hacia Estados Unidos.

## 5. Conclusiones

Los principales hallazgos del estudio de caso muestran una incipiente y parcial incidencia en la formación de la agenda migratoria que se refleja en un cambio en la posición del gobierno mexicano respecto a la conducción de la política migratoria ante Estados Unidos. Se logró el objetivo de responder a las preguntas vinculadas a la manera como se desarrolla la interacción con autoridades gubernamentales y los efectos de la cooperación en la construcción de un posicionamiento conjunto de sociedad y gobierno frente a la migración hacia Estados Unidos.

---

<sup>10</sup> Véase el PND en apartado 5.9 Mexicanos en el exterior y migración en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5\\_Democracia\\_Efectiva\\_y\\_Politica\\_Exterior\\_Responsable/5\\_9\\_Mexicanos\\_e\\_n\\_el\\_Exterior\\_y\\_Migracion.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5_Democracia_Efectiva_y_Politica_Exterior_Responsable/5_9_Mexicanos_e_n_el_Exterior_y_Migracion.pdf) con acceso 3 Junio de 2016.

<sup>11</sup> Véase el PND meta V. México con responsabilidad global en <http://pnd.gob.mx>

El rol que ocupan los *think tanks* mexicanos en la formación de agenda migratoria hacia Estados Unidos, como es el caso de COMEXI, es fundamental para enriquecer el diálogo plural, debate y deliberación de un asunto tan importante para México por su vinculación con la migración internacional cuyo destino predominante es unidireccional.

La importancia de COMEXI consiste en realizar análisis detallados del fenómeno, generar estudios especializados en la materia que permitan obtener información completa y precisa para facilitar la toma de decisiones con base en datos e información procesada a fin de encontrar una solución integral, factible y benéfica para la sociedad que responda al bien común y que a su vez obligue a la voluntad política de las autoridades encargadas de tomar decisiones en materia migratoria.

Por otra parte, su participación en Consejos Consultivos anteriormente mencionados, como el de política migratoria, e interacción permanente con actores gubernamentales lo ubica en un lugar favorable para posicionar nuevos enfoques, propuestas e ideas con base en el *expertise* de sus asociados, aun cuando la toma de decisiones en la materia esté fuera de su alcance, el proceso en el que participan contribuye a la solución de problemas complejos.

Aunque la propuesta mexicana para generar un acuerdo migratorio no prosperó, ni los insumos ofrecidos por este *think tank* han alcanzado los resultados esperados para reformar el sistema migratorio, es importante su participación en la formación de agenda migratoria hacia Estados Unidos para proponer ideas, intentar incidir en las políticas migratorias y enriquecer la deliberación de asuntos públicos, como mecanismos de participación que fortalecen la democracia y generan un cambio en los procesos políticos con un enfoque de gobernanza.

Finalmente, se propone mejorar y facilitar la inserción de los *think tanks* mexicanos en nuestro sistema político a fin de contar con mayores elementos que permitan robustecer la participación plural y democrática en la deliberación de asuntos públicos. Por ejemplo:

Es necesario institucionalizar la interacción permanente entre organizaciones de la sociedad civil, *think tanks* y gobiernos para hacer frente a problemas complejos, como es el caso del fenómeno migratorio, a fin de proponer ideas que ofrezcan soluciones

deseables para ordenar y regular los flujos migratorios en la región que abarca el triángulo del Norte de Centroamérica, México y Estados Unidos.

Se requiere generar verdaderos modelos de gobernanza local y regional que permitan la deliberación conjunta en la toma de decisiones en materia migratoria, más allá de la participación en Consejos Consultivos que permita impulsar el desarrollo económico y social de los países involucrados en la migración de nuestra región, asumiendo responsabilidades y beneficios compartidos.

La colaboración entre sociedad civil, empresarios y gobiernos para detonar el desarrollo e impulsar empleos que regulen los flujos migratorios es un fin deseable. Para ello se requiere fortalecer alianzas estratégicas en Estados Unidos, valiéndose de los contrapesos en diferentes niveles de gobierno y con organizaciones civiles mediante el uso del poder de las ideas a fin de que se reconozca la importancia de integrar a México y Centroamérica en las soluciones del problema de cara a una reforma migratoria estadounidense.

## 6. Fuentes de información

Abelson, Donald (2000), "Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constraints and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States", en *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations*, Vol. 14, núm. 2, Canterbury: Inglaterra.

\_\_\_\_\_, (2014), "Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think-tanks", en *International Affairs*, 90:1, Malden, Massachusetts, The Royal Institute of International Affairs.

Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, núm. 1, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Cabrero, Enrique, (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.

Fraussen, Bert y Halpin, Darren (2016), *Think tanks and strategic policy-making: the contribution of think tanks to policy advisory systems*, Nueva York: Springer Science.

Heredia, Carlos, (2003), "Los mexicanos en Estados Unidos como actores políticos transnacionales", en *Revista Mexicana de Política exterior*, núm. 98, mayo-agosto, México.

McGann, James (2000), "How think tanks are coping with the future", en *The Futurist*, Nov/Dec 34, 6, Washington D.C.: Future Times ProQuest,

Salas-Porras Alejandra y Sergio Padilla (2014), "Los centros de pensamiento mexicanos y su conexión con las élites y los regímenes de conocimiento en América del Norte" en Alejandra Salas y Matilde Luna (coords.), *¿Cómo se gobierna América del Norte?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

## Referencias electrónicas

McGann, James (2015), "2014 Global Go To Think Tank Index Report", Filadelfia, Universidad de Pensilvania, disponible en:

[http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks)

\_\_\_\_\_, (2017), "2016 Global Go To Think Tank Index Report", Filadelfia, Universidad de Pensilvania, disponible en:

[https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks)

México frente al fenómeno migratorio, disponible en:

[http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2005/octubre/271005\\_Posicion\\_de\\_Mexico\\_frente\\_al\\_fenomeno\\_migratorio.pdf](http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2005/octubre/271005_Posicion_de_Mexico_frente_al_fenomeno_migratorio.pdf)

"México frente al fenómeno migratorio: Una visión para el siglo XXI", disponible en:

<http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/2014/fenomeno.pdf>

Relatoría de "Grupo de trabajo", disponible en:

[http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/relatorias/6\\_rel\\_colmex.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/relatorias/6_rel_colmex.pdf)

PND apartado 5.9 Mexicanos en el exterior y migración, disponible en

[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5\\_Democracia\\_Efectiva\\_y\\_Politica\\_Exterior\\_Responsable/5\\_9\\_Mexicanos\\_en\\_el\\_Exterior\\_y\\_Migracion.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje5_Democracia_Efectiva_y_Politica_Exterior_Responsable/5_9_Mexicanos_en_el_Exterior_y_Migracion.pdf)

PND meta V. México con responsabilidad global consultado en: <http://pnd.gob.mx>

## Entrevistas

Calvin Claudia, ex directora general del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 6 de abril de 2016.

Rozental Andrés, Fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 9 de mayo de 2016.



ENC R U C I J A D A  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

29° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2018

Revista Electrónica del Centro de Estudios en  
Administración Pública de la Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales, Universidad Nacional  
Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:  
*Dr. Roberto Peña Guerrero.*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Mtra. Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Dra. Martha Singer Sochet*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Maximiliano García Guzmán*

Coordinador de Informática:  
*Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Dr. Maximiliano García Guzmán

**Secretario Técnico de la Revista:**  
Mtro. César C. Dionicio

**Consejo Editorial:**  
Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
Dr. Arturo Hernández Magallón  
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez  
Dra. Fiorella Mancini  
Dr(c). Eduardo Villarreal  
Dr. Roberto Moreno Espinosa

**Diseño, integración y publicación electrónica:**  
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e  
Información Digital, FCPyS-UNAM.

**Coordinación de producción:** Alberto A. De la Mora Pliego.  
**Diseño e Integración Web:** Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.  
**Programación y plataforma Web:** Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 9,  
No.29, mayo-agosto 2018, es una publicación  
cuatrimestral editada por la Universidad Nacional  
Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en  
Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n,  
Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P.  
04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext.  
8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,  
ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr.  
Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al  
uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN:  
2007-1949. Responsable de la última actualización de este  
número, Centro de Estudios en Administración Pública de  
la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César  
C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad  
Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510,  
México D.F., fecha de la última modificación, 27 de abril de  
2018.

Las opiniones expresadas por los autores no  
necesariamente reflejan la postura del editor de la  
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de  
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la  
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación