UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS COMO INSTRUMENTO DE SEGURIDAD FRONTERIZA: LA RELACION CON MÉXICO DE 1986 A 2004".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

GABRIEL HUMBERTO PÉREZ DUPEROU

ASESOR: DÁMASO MORALES RAMÍREZ.

MÉXICO D. F. 2006

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

A mi padre y a mi madre, porque este trabajo de investigación es el producto de veinticuatro años de su admirable labor como padres. Gracias a ustedes porque su amor, su comprensión, sus profundas enseñanzas, su incondicional apoyo, y sus oraciones perseverantes; son esas importantes fuerzas que no sólo me acompañaron a lo largo de esta investigación, sino que han sido la base de mi crecimiento como profesionista, como persona, como ciudadano y como hijo.

A ti padre, porque en aquellos momentos de desesperación y angustia fuiste un instrumento utilizado por Dios. Tus palabras me recordaban constantemente que por muy grandes que fueran mis cargas, nuestro Señor Jesucristo las tenía bajo su control. Te agradezco por haber creado en mi la pasión por la lectura y enraizar en lo más profundo de mi intelecto el paradigma de que todo ser humano debe ejercitar su capacidad para pensar y no quedarse en un nivel de mediocridad. Hojas y vocabulario me harían falta para expresar mi gratitud por todo lo que has hecho a lo largo de mis años como estudiante y por invertir toda tu vida en mi crecimiento. Este trabajo es de lo dos y te lo dedico porque para mi tienes un titulo que sobrepasa todo titulo... eres mi padre.

A ti madre, por tus enseñanzas y tus llamadas de atención. Porque nunca voy a olvidar esa frase tan tuya que está en mi mente desde la infancia y que viene a mi cuando me pongo barreras: “nunca me digas no puedo”. Te dedico este trabajo como un regalo por el amor, la paciencia y el tiempo no condicionado que me has otorgado. Te doy gracias porque tus atinados consejos fueron una real manifestación de la paz que Dios concede a mi vida y que puso en mi corazón cuando las aguas eran turbulentas.

Los amo.

A nuestra máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) . . .

Porque sin tapujos me abrió sus puertas y me permitió ingresar al inmenso universo del conocimiento. Las cátedras impartidas dentro de sus aulas fueron el alimento que fortaleció los órganos de mi inteligencia, y los espacios que me permitieron adquirir las herramientas necesarias para comprender a nuestro país y al mundo desde una perspectiva analítica. A través de sus diligentes voceros, también conocidos como profesores, se creó en mi un sentimiento de inquietud intelectual que me ha llevado a una práctica cotidiana de hacerme preguntas y tratar de responderlas por medio de la investigación, la lectura, la escritura y la crítica.

¿De qué manera pagarle a mi amada Universidad que no sólo me ha formado como un estudiante más, sino como una persona racional comprometida con su país y con la población que en él habita? Sencillamente con la responsabilidad de continuar el privilegiado camino del análisis e intensificar la construcción de conocimiento; elemento motor del raciocinio del ser humano. Gracias doy a mi Universidad porque puedo decir con ahínco que soy “¡orgullosamente UNAM!”.

A mi Director de Tesis . . .

Por sus horas dedicadas a la minuciosa revisión de mis escritos y porque sin su dirección profesional, mi investigación hubiera perdido todo rumbo y coherencia analítica. Sus profundos comentarios teórico-metodológicos me permitieron confirmar que la elaboración de un trabajo de tesis no es un simple requisito administrativo, sino una intensa y apasionante labor por encontrar soluciones a diferentes fenómenos. Mi sincero agradecimiento al Maestro **Dámaso Morales Ramírez**, quien con sencillez fungió como guía de la presente investigación y con profundo análisis crítico logró que yo culminara un trabajo serio.

A mis profesores sinodales . . .

Por su disposición para revisar ésta tesis y concederme sus acertados comentarios. Sin importancia por el orden en que los menciono, agradezco el profesionalismo de la Maestra **Ana Cristina Castillo Petersen**, quien con un compromiso digno de reconocer se tomó el tiempo necesario para analizar mi trabajo de investigación y recomendarme no dejar de lado aspectos relevantes. Al Maestro **Martín Iñiguez Ramos**, porque su amplio conocimiento del fenómeno migratorio me ha permitido allegarme de documentos especializados en el análisis de la migración internacional; y de esa manera corroborar mi interés por seguir trabajando este apasionante tema. A la Maestra **Rosa Isabel Gaytán Guzmán**, porque desde sus agradables clases surgió en mi la inquietud por estudiar los temas de la agenda bilateral de México y Estados Unidos; y porque sus observaciones complementaron el cuerpo de mi tesis. A la Maestra **Dolores Villegas Carreño** por sus amplias recomendaciones y por enseñarme que un trabajo de investigación como este debe hacerse de la manera más profesional.

A mi familia . . .

Porque ha sido el núcleo social más importante de mi vida. Las fuerzas interminables de mis abuelitas me han enseñado que lo importante no es vivir, sino vivir con pasión. La vida de mi hermana ha sido un gran ejemplo de rectitud, honra, alegría sin necesidad de perder la prudencia y una enorme sencillez de corazón. A mis sobrinos porque siempre llegaron en momentos cuando cundía la pesadez y ellos lograron convertirla en alegría. A Sergio porque además de ser el esposo de mi hermana es el hermano que no tuve pero que Dios envió en un momento clave.

A mis amigos de siempre, mis hermanos . . .

Laura y Gaby Martínez, Isak, David y Gabo. Porque además de su constante apoyo y sus voces de ánimo cuando veían que mi semblante decaía; siempre estuvieron soportando con agrado mis platicas sobre migración, política internacional, economía y problemas sociales. Gracias por su oraciones y por saber que cuento con ustedes.

A mis entrañables amigos de Universidad . . .

Gaby Olivares, Guillermo, Arturo, Laura, Margarita, Adriana y Omar; porque las pesadas horas de trabajo escolar siempre fueron recompensadas con momentos inolvidables de júbilo y más allá del júbilo. Por esos momentos tan exquisitos de debate en los que cada uno se empeñaba a cambiar el mundo a su manera; y en los que sin saberlo caíamos en cuenta que el mundo era el que nos había cambiado a nosotros.

Agradecimientos especiales . . .

A la Licenciada Siria Oliva Ruíz, por su incomparable amistad y apoyo profesional. Porque desde el primer día en que nos conocimos siempre confió en mí y nunca me aparto de sus apasionantes actividades como defensora de los derechos de los migrantes y refugiados. Sus cordiales invitaciones a talleres, foros, platicas y juntas en materia migratoria generaron que mi pasión por estudiar el complejo fenómeno de la migración se incrementara.

Al Doctor Juan Manuel Sandoval Palacios, por incluirme dentro de sus expositores en el Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, del INAH; y por aceptar ser un lector de mi trabajo de investigación. Los comentarios de fondo de un experto en el tema migratorio, como lo es el Dr. Juan Manuel, fortalecen mis trabajos presentes y me impulsan ha realizar investigaciones más científicas.

A la organización Sin Fronteras por permitirme participar en sus actividades y abrirme las puertas de su centro de investigación. Mi experiencia como voluntario no sólo me redituó con la adquisición de un amplio conocimiento y experiencia en materia de migración y refugio; sino además con el hecho de conocer a un fabuloso grupo de mujeres comprometidas con los derechos de los migrantes y la protección de los refugiados.

A la Fundación Solidaridad Mexicano Americana por extenderme un amplio apoyo documental y auxiliarme con la revisión de estilo de mis documentos anexos. Así como por permitirme colaborar en la búsqueda de políticas que reduzcan las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las comunidades de mexicanos y latinos en Estados Unidos.

A Dios . . .

Porque este trabajo no hubiera sido posible sin sus fuerzas, su amor y su misericordia. Porque durante todo este tiempo no ha pasado nada que estuviese fuera de su control o que no fuera parte de su plan perfecto para mi vida. Porque Él es mi todo y me fortalece en los momentos de debilidad.

Cuando el extranjero morare con vosotros en vuestra tierra, no le oprimiréis.
[...] y lo amarás como a ti mismo;
porque extranjeros fuisteis en la tierra de Egipto.

Levítico 19: 33 y 34.

INDICE

INTRODUCCIÓN 13

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL 23

CAPITULO 1. Antecedentes 35

1.1. Primeros flujos migratorios hacia Estados Unidos y la política de puertas abiertas 35

1.2. Estados Unidos ante la migración de mexicanos. Inicio y respuestas políticas 58

1.3. El restriccionismo estadounidense y su percepción del "ilegal" mexicano 79

CAPÍTULO 2. Marco legislativo migratorio de Estados Unidos y la intensificación de los controles de seguridad fronteriza 91

2.1. Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986 (IRCA) y sus disposiciones para controlar la migración irregular. 97

2.1.1. La militarización de la frontera sur de Estados Unidos en el contexto de la Ley IRCA 121

2.1.2. Resultados de la Ley IRCA en la reducción de la migración irregular mexicana en y hacia Estados Unidos . . . 131

2.2. Normatividad migratoria norteamericana en 1990 y el recrudecimiento de la seguridad fronteriza 142

2.2.1. Política migratoria restrictiva en el estado de California. Propuesta 187 151

2.2.2. Operaciones de seguridad fronteriza en los estados de Texas, California y Arizona 157

2.3. Nueva Legislación Migratoria. Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA) 169

CAPÍTULO 3. El fenómeno de la migración irregular en la agenda bilateral México-Estados Unidos . . . 181

3.1. La política de "no tener política" del Gobierno Mexicano en materia migratoria. 1965-1989 181

3.2. Tentativas de un diálogo intergubernamental para abordar el fenómeno migratorio 188

3.2.1. La migración irregular de mexicanos ante la creación del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos . . 195

3.3. Creciente bilateralismo. Mecanismos institucionales de ambos gobiernos frente al fenómeno migratorio 202

3.4. Hacia la reformulación de la relación migratoria México-Estados Unidos . 219

3.4.1. Propuestas en Estados Unidos para regular los flujos migratorios de mexicanos 221

3.4.2. Elementos de la política migratoria propuesta por México . . . 227

3.4.3. Diálogo migratorio bilateral hasta antes del 11 de septiembre de 2001 232

CAPÍTULO 4. El control migratorio y fronterizo estadounidense post-11 de Septiembre. Efectos en la relación migratoria México-Estados Unidos 243

4.1. Nueva propuesta de seguridad fronteriza de Estados Unidos . . . 246

4.1.1. Iniciativa de Frontera Inteligente. *Smart Borders* 248

4.1.1.1. Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América 251

4.2. La seguridad fronteriza y el control migratorio en el Departamento de Seguridad Interna 257

4.3. Diálogo migratorio México-Estados Unidos en el contexto de la seguridad fronteriza después del 11 de septiembre 265

CONCLUSIONES 305

ANEXOS 319

FUENTES DE INFORMACIÓN 329

INTRODUCCIÓN.

La migración a nivel internacional es un fenómeno social, económico y cultural que se ha manifestado, a lo largo de la historia, de acuerdo con diferentes situaciones que van desde lo económico, social, político y cultural. La mayoría de los movimientos poblacionales han sido producto de la búsqueda de mejores condiciones de vida en el marco de fuertes asimetrías económicas, aunque también inciden otros factores que dan lugar a la migración de población en condiciones forzosas e involuntarias. Esta migración de personas que cruza límites internacionales se ha incrementado en el mundo contemporáneo.

La importancia de la migración a nivel global se relaciona actualmente con la cantidad y la persistencia de los flujos migratorios, con los beneficios que representa para países desarrollados y subdesarrollados, así como con los efectos manifestados tanto en los países de origen de la migración como en aquellos que son de destino para los migrantes.

Una realidad es que la mayoría de los países participan activamente en el proceso migratorio, ya sea como lugares de origen, tránsito o destino de los flujos; o bien como los tres al mismo tiempo. Es decir, cada vez aumenta más el número de países cuyos nacionales se encuentran radicando en el extranjero, el de aquellos que por su situación geográfica se encuentran en la ruta de las migraciones y necesariamente se ven envueltos en el movimiento de personas, así como el de las naciones a las que se dirigen los migrantes.

De acuerdo con estimaciones oficiales de Naciones Unidas, en el año 2000 había 175 millones de migrantes alrededor del mundo; lo que significa que una persona de cada 35 en el mundo era un migrante internacional. Asimismo se previó que para el 2005 el número de migrantes oscilaría entre los 185 y los 192 millones. De ahí que el fenómeno sea un asunto multifacético y cambiante que en la actualidad atañe a todos los países.[1]

[1] Para más información consúltese, "World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration", en International Organization for Migration (IOM), http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/wmr_sec03.pdf

Respecto a los beneficios para los países de destino - particularmente en la región de Europa, América del Norte, el este de Asia y Oceanía -, la inmigración ha ofrecido una fuente alterna de población y trabajadores en momentos de acelerados envejecimientos poblacionales o de elevados índices de demanda laboral. Mientras que para los países de origen, en su mayoría los subdesarrollados y las actualmente denominadas economías en transición, la emigración de su población es un alivio para las elevadas tasas de desempleo y para las presiones demográficas. Igualmente es benéfica en términos de los flujos monetarios, remesas, que los emigrantes realizan desde los países donde trabajan.

También es posible observar efectos negativos derivados de la migración. Por ejemplo, en los lugares de origen de los emigrantes se presentan problemáticas como la desintegración familiar, la pérdida de capital humano necesario para el sistema económico nacional, y por consecuencia un abandono de actividades productivas. Además, si la migración se efectúa de manera irregular, esto es sin documentos migratorios o en la posesión de documentos no actualizados; los emigrantes deben enfrentar altos riesgos al intentar cruzar las fronteras, así como sufrir violaciones a sus derechos humanos y laborales, y encontrarse expuestos a traficantes de personas y tratantes.

Las consecuencias en los lugares de destino se caracterizan por ser tanto reales como concebidas. Es decir, es cierto que el ingreso de inmigrantes, sean temporales o permanentes, puede generar impactos en los mercados de trabajo, en los índices de salarios, en los servicios sociales, e incluso en aspectos culturales. Sin embargo, en aquellos momentos de crisis nacionales, los gobiernos de estas entidades, en conjunción con diferentes grupos internos de presión, llegan a utilizar a los extranjeros como “chivos expiatorios” y les atribuyen todos los males de la sociedad. Los líderes políticos, con el apoyo de la sociedad y no pocos medios de comunicación, plantean muchas veces que la inmigración incrementa el desempleo, satura los servicios públicos, de salud, y de educación, y es un peligro para la identidad nacional.

Debido pues a que la migración es un fenómeno mundial constante que sigue incrementándose y que involucra a más naciones, los diferentes gobiernos de los países adoptan políticas migratorias con el propósito de administrar los movimientos migratorios y enfrentar los beneficios y/o efectos que éstos puedan significar. Sin embargo, puesto que en la actualidad se ha manifestado un aumento de la migración en situación irregular, los países receptores mantienen un enfoque de control migratorio. De manera que al ser considerada como un "problema" por parte de éstos países, la respuesta política es la "restricción" de las migraciones, el endurecimiento de la vigilancia fronteriza y la criminalización de la migración.

En el caso particular de Estados Unidos, el fenómeno ha estado presente desde la formación misma de la nación; y por consiguiente la elaboración de medidas políticas de regulación, control o restricción. El argumento común entre expertos del tema indica que Estados Unidos posee una base histórica migrante, pues sus vastos territorios fueron poblados gracias al arribo masivo de personas provenientes del continente europeo. Por tanto, desde la fundación de las 13 colonias, la inmigración ha sido un factor importante para el desarrollo nacional estadounidense; es decir, útil en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

Ahora bien, a diferencia de los primeros flujos migratorios provenientes de Europa, el movimiento migratorio de mexicanos a Estados Unidos empezó a mediados del siglo XIX (1848 aproximadamente) y se ha mantenido constante hasta nuestros días. De ahí la importancia por estudiar la migración como un asunto permanente en la relación bilateral, y consecuentemente analizar las diferentes percepciones y políticas que Estados Unidos ha adoptado en la materia a lo largo de su historia y de acuerdo al contexto interno e internacional que se vive.

Este flujo migratorio, cuya mayoría posee un estatus migratorio irregular, se ha originado por la existencia de factores específicos. Por un lado, ambos países comparten una frontera terrestre de tres mil kilómetros de longitud, lo que significa que no solo la vecindad geográfica ha implicado un constante flujo de mexicanos a

Estados Unidos, sino que la amplitud de la franja fronteriza ha facilitado la penetración de trabajadores mexicanos en ese país.

Por otro lado, los factores que determinan la migración de mexicanos han sido, tanto en el pasado como en la actualidad, la falta de empleos productivos en las comunidades de origen de los emigrantes, el considerable diferencial salarial entre ambas economías, las recurrentes crisis económicas en México derivadas de un sistema económico interno inestable, la demanda de trabajadores mexicanos por diferentes sectores económicos de Estados Unidos, las oportunidades de empleo que los trabajadores mexicanos encuentran en ese país, la creciente interdependencia entre las economías de ambos países y las motivaciones de reunificación familiar.

De manera que la migración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno impulsado por la interacción de factores que conforman la oferta laboral en México - como el desempleo o los bajos niveles salariales -, y la demanda en Estados Unidos - requerimiento de fuerza de trabajo barata y disponibilidad de empleos. Estos factores han generado que el flujo migratorio incremente su volumen y en consecuencia conduzca a ambos gobiernos a establecer mecanismos regulatorios.

Así entonces, el aumento considerable de los flujos migratorios provenientes de México ha moldeado la percepción de la sociedad y el gobierno estadounidenses acerca del fenómeno, y por tanto la definición de políticas migratorias. En este sentido, la autoridad que el Estado norteamericano posee sobre su territorio y la población asentada en él, así como para vigilar sus fronteras terrestres, ha implicado la instauración de normas que regulen el ingreso y la salida de extranjeros hacia y desde dicho territorio.

En este contexto, cuando en Estados Unidos se reconoce que el ingreso de mexicanos representa beneficios para la nación, particularmente de carácter económico, e identifican al inmigrante como un sujeto social con los mismos derechos que los nacionales; las políticas migratorias se han caracterizado por ser generosas, tolerantes y no limitantes. No obstante, si los actores del Estado perciben al fenómeno como una “problemática” para los intereses nacionales y

catalogan al migrante mexicano como un “peligro”; las políticas se tornan restrictivas y prejuiciosas.

En esta última situación se crean imágenes negativas en torno al fenómeno que derivan en la aplicación de medias subjetivas. Es decir, puesto que el Estado norteamericano decreta de manera interna los criterios para aceptar o rechazar el ingreso de los migrantes, todos aquellos que no cumplan con los estándares de selección impuestos por las leyes migratorias son “inaceptables”; como es el caso de los mexicanos que intentan ingresar a Estados Unidos, o que ya radican ahí, de manera no regulada.

Esta migración irregular es concebida en Estados Unidos como una grave violación a la ley y como un problema para la seguridad del Estado. Se le considera un mal que genera riesgos relacionados con la pérdida del control fronterizo, el deterioro de los mercados laborales, la agravación de los niveles de desempleo, la incapacidad de los gobiernos estatales para administrar servicios sociales como la salud y la educación, la utilización de recursos del erario público, la no asimilación de los inmigrantes a los valores culturales estadounidenses, y el posible ingreso de terroristas.

Por tanto, puesto que los “ilegales” son percibidos como una amenaza para la seguridad nacional; los diferentes grupos de presión estadounidenses - sociedad, grupos antiinmigrantes, legisladores, gobernadores e incluso el Jefe de Estado - plantean la necesidad de reformar las leyes migratorias e implementar medidas de control tanto al interior del país como en la frontera. El constante rechazo al migrante indocumentado ha motivado prejuicios negativos hacia el mexicano y fomentado la aprobación de leyes migratorias más estrictas y severos controles fronterizos.

De este modo, a pesar de que la migración de mexicanos se impulsa por fuerzas económicas manifestadas tanto en México como en Estados Unidos, las percepciones de cada país acerca del fenómeno dificultan el inicio de un diálogo migratorio bilateral que sea benéfico para ambos. El gobierno y grupos sociales radicales estadounidenses identifican al fenómeno como un problema exógeno de naturaleza infractora cuya solución debe ser de tipo policiaca; además de que el

gobierno norteamericano sostiene que la definición de su política migratoria corresponde al ámbito nacional. Por el contrario, la visión de México es de un fenómeno de naturaleza laboral que corresponde a las leyes de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, y cuya solución debe incorporar de manera clara la protección de los derechos humanos de los trabajadores irregulares.

Esta divergencia de intereses entre ambos países y el enfoque de seguridad que Estados Unidos otorga a su política migratoria se han agudizado desde la década de los ochenta. A partir de entonces el Congreso estadounidense ha aprobado diferentes legislaciones cuyo propósito ha sido la reducción de la migración irregular y el incremento de la vigilancia en la frontera. Éstas legislaciones y estrategias de seguridad fronteriza han sido: la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés), la Propuesta 187 en el estado de California, y las Operaciones fronterizas en California, Texas y Arizona.

El fundamento de estas medidas es que las fronteras deben funcionar como barreras para detener aquello que no es deseable para la sociedad estadounidense o que es considerado como un peligro real para la estabilidad y la seguridad de la nación. Por tanto, desde esta perspectiva se intenta detener el ingreso de los migrantes irregulares a través del despliegue de un elevado número de agentes fronterizos, el incremento de muros fronterizos, el abastecimiento de tecnología militar a las agencias federales de inmigración y fronteras, y el aumento de sanciones civiles y penales para quien facilite el ingreso y empleo de los migrantes.

Independientemente de estas medidas y de la percepción histórica que Estados Unidos ha sostenido, a finales del siglo XX se registró un relativo acercamiento bilateral en términos del asunto migratorio. El fortalecimiento de la relación México-Estados Unidos en el contexto de la integración económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte promovió el establecimiento de un diálogo que abarcó la mayoría de los temas bilaterales; entre ellos el migratorio. Así, en los últimos años de la década de los noventa se

cuestionaba en algunos sectores estadounidenses si la migración debería considerarse un asunto de política exterior y se proponía la necesidad de abrir las fronteras a los flujos poblacionales como un factor relevante en las nuevas relaciones comerciales bilaterales y regionales.

Así, las propuestas y acciones iniciales de los gobiernos de Vicente Fox y George W. Bush fueron las que representaron un cambio profundo en el clima de la relación migratoria. En el año 2001 se iniciaron negociaciones de alto nivel para acordar un marco de gestión del fenómeno migratorio a fin de que éste se desenvolviera de manera ordenada, segura y confiable. Sin embargo, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre se modificó el escenario y la inmigración a Estados Unidos se volvió a percibir desde un enfoque de seguridad.

Tras este suceso, las consideraciones sobre seguridad nacional añadieron tensión adicional al diseño de la política migratoria al estarse redefiniendo el papel de las fronteras. Por tanto, las nuevas prioridades para Estados Unidos -seguridad nacional, control fronterizo y lucha antiterrorista -, han presentado nuevos retos en la búsqueda de soluciones aceptables y realistas para el ordenamiento del fenómeno migratorio.

De esta manera, al vincular el tema de la seguridad y control de fronteras con la agenda migratoria, el gobierno de Bush ha desarrollado nuevas medidas unilaterales de control migratorio y vigilancia fronteriza; y consecuentemente se vuelve a distinguir la diferencia de intereses con México en cuanto al fenómeno. Es decir, Estados Unidos reitera su percepción de la migración como un peligro y en México expresamos que los migrantes deben ser reconocidos como trabajadores y protegidos sin importar su condición migratoria.

En este sentido, esta investigación tiene como objetivo analizar las políticas migratorias de Estados Unidos para controlar la migración irregular de mexicanos a partir de 1986 y examinar el enfoque de seguridad fronteriza por el cual han sido definidas las medidas estadounidenses de control migratorio. Así como analizar los efectos de estas medidas en los flujos transfronterizos de mexicanos y en la relación bilateral con México.

La hipótesis planteada es que la migración no regulada de mexicanos seguirá siendo considerada en Estados Unidos como una verdadera amenaza para la integridad territorial y el bienestar de la sociedad norteamericana. Independientemente de que el crecimiento económico de este país ha sido impulsado por el ingreso de trabajadores migratorios mexicanos, su condición migratoria irregular los ha convertido en transgresores de la ley y por ende en sujetos que deben ser penalizados. Así entonces las legislaciones que Estados Unidos apruebe en materia migratoria se limitarán a implementar acciones para reducir el ingreso de trabajadores migrantes irregulares e incrementar la vigilancia en su frontera sur.

En sentido, el diseño de las políticas migratorias en Estados Unidos responderá únicamente a la lógica de salvaguardar los intereses nacionales y mantener una seguridad fronteriza e interna. Desde la década de los ochenta y claramente después del 11 de septiembre de 2001, la política se ha enfocado a dificultar la entrada extranjeros “no deseables” por medio de la elaboración de estrategias de vigilancia fronteriza. De manera que la condición de los migrantes mexicanos que intentan cruzar la frontera sin documentos continuará siendo vulnerable; pues la instrumentación de operaciones policiacas desarrolladas en la frontera y la aprobación de legislaciones que criminalizan al migrante incrementarán la violación de los derechos humanos de los migrantes.

Sin embargo, a pesar de las estrictas medidas para controlar la migración irregular; mientras existan los factores que conforman la oferta de fuerza de trabajo en México y los de la demanda en Estados Unidos, y se incremente la integración económica entre los dos países, el flujo migratorio seguirá suscitándose e incluso manifestará acrecentamientos.

Para efectos de la presente investigación se comenzará con el desarrollo de un marco teórico en el cual se define el concepto, las razones y los patrones de la migración internacional; se identifica el enfoque teórico que nos permita estudiar las fuerzas o factores involucrados en la migración de mexicanos a Estados Unidos; se señala el significado de política migratoria y ciertos preceptos de la corriente teórica realista para analizar aquellas políticas que en determinados

momentos permiten el ingreso de extranjeros y en otros lo restringen; se apunta que las políticas migratorias definidas por los Estados soberanos pueden tener varias modalidades; y se anota que su clasificación depende de los objetivos por los cuales fueron elaboradas.

En el primer capítulo se abordan las características de los primeros flujos migratorios hacia Estados Unidos y las políticas que el gobierno de este país comenzó a desarrollar con el propósito de fomentar el ingreso de europeos. Del mismo modo se plantean los antecedentes de la migración masiva de mexicanos, enfatizando el carácter económico-laboral del fenómeno. Asimismo se analiza la concepción que la cúpulas políticas y la sociedad estadounidenses poseen acerca de la migración irregular de mexicanos, y los efectos de estas percepciones en la definición de la política migratoria y la instrumentación de controles de vigilancia fronteriza.

En el segundo capítulo se plantean las respuestas legislativas que el gobierno de Estados Unidos implementó durante la década de los ochenta y los noventa con la finalidad de disminuir los flujos migratorios no autorizados provenientes de México. Debido a ello se analiza el principio jurídico del derecho soberano que poseen los Estados para controlar sus fronteras y establecer las normas migratorias que mejor le convengan a sus intereses, y de qué manera éste principio se ha reflejado en las leyes que Estados Unidos desarrolla para controlar la migración mexicana.

De esta manera se estudian las estrategias de seguridad fronteriza utilizadas para reducir el cruce de la migración irregular y el ambiente antiinmigrante que ha impulsado dichas estrategias u “operaciones” de control migratorio. En este apartado se examinan las consecuencias de la creciente “militarización” fronteriza en los derechos humanos de los migrantes.

El tercer capítulo aborda la postura de no involucramiento que había adoptado el gobierno mexicano en materia migratoria hasta finales de la década de 1980 y el posterior cambio hacia una política de mayor fomento a la protección de los derechos humanos de los migrantes. En este sentido se analiza cómo a partir del proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, las relaciones

bilaterales ingresaron a una etapa de colaboración que permitió, entre otras cosas, repensar las medidas destinadas a controlar el fenómeno migratorio. Se percibe que el acercamiento bilateral en un contexto de liberalización comercial permitió concertar mecanismos conjuntos para proteger los derechos humanos de los migrantes que intentaban cruzar la frontera sin documentos migratorios y reducir cualquier tipo de violencia ejercida contra los migrantes.

En este mismo capítulo se estudian los nuevos enfoques que se suscitaron en relación al fenómeno hasta antes del 11 de septiembre de 2001, tales como una posición más bilateral y una visión del problema como un asunto de responsabilidad compartida. Particularmente se destaca la "flexibilidad" del gobierno de George W. Bush para impulsar una política migratoria liberal sustentada en la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes; así como definida bilateralmente con México. Mientras que en México, el gobierno de Vicente Fox ubicó el asunto de la migración como su principal prioridad de política exterior, y de ahí el planteamiento de negociar una política migratoria integral.

En el cuarto y último capítulo se revisan los efectos que tuvieron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en las negociaciones migratorias bilaterales. Se percibe la revalorización de la política migratoria estadounidense como un instrumento seguridad fronteriza y por consecuencia el reforzamiento de las medidas unilaterales de control migratorio. De esta manera, a diferencia del discurso político de colaboración e interés por adoptar un esquema migratorio bilateral, tras los ataques se volvió a analizar la migración desde un enfoque de seguridad, restricción y control fronterizo. Por tanto se analiza que las medidas adoptadas por Estados Unidos en materia migratoria involucran las prioridades de seguridad y combate al terrorismo.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.

Para analizar la importancia y la naturaleza del fenómeno migratorio en las relaciones internacionales, particularmente en la relación bilateral México-Estados Unidos, es fundamental conceptualizar qué se entiende por "migraciones". De esta manera, según el significado etimológico de la palabra, "migración" deriva del latín *migratio, onis* y se refiere a la acción de pasar de un país a otro para residir en él.[2]

Según el diccionario de Relaciones Internacionales de Plano y Olton:

> Migración: Movimiento de población de una región a otra o de un estado a otro. La "inmigración" es el movimiento visto desde el estado receptor, mientras que los movimientos de población hacia fuera de un país se llama "emigración" [...] [3]

Igualmente, el concepto de migración se puede definir del siguiente modo:

> "Movimiento de población, voluntario o forzado, de un área geográfica de asentamiento estable a otra área, situada en el mismo país o en un país extranjero, con miras a un asentamiento a largo plazo o definitivo".[4]

Por otro lado, el Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas señala que la migración se entiende como:

> "[...] el desplazamiento residencial de población desde un ámbito socioespacial a otro, entendiéndose por éstos los ámbitos donde las personas desarrollan su reproducción social cotidiana de existencia".[5]

---

[2] Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma,* Tomo II, letras D-M, Aguilar Editor, México, 1958, pp. 1658, 2390, 2832.
[3] Jack C. Plano y Roy Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Editorial Limusa, México, 1985, p. 32.
[4] Luciano Gallino, *Diccionario de Sociología,* Siglo Veintiuno Editores, México, 1983, p. 580.
[5] Torcuato Di Tella (supervisor), *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas,* Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 460.

Desde otro punto de vista sociológico, migración se percibirá de la siguiente manera:

> "Forma de movimiento de población que en el curso de la evolución cultural sigue a la dispersión. Los que participan en ella, además de una cultura económica y de una inteligencia avanzadas, poseen ya los conocimientos geográficos suficientes para saber lo que hacen. **El movimiento obedece a un plan, a un propósito y a una voluntad reflexiva".**[6]

El Diccionario de Ciencias Sociales muestra que las migraciones adoptan diversas formas de acuerdo con "patrones migratorios" específicos. Éstos pueden definirse a partir de múltiples criterios, siendo los más destacables los siguientes:

a) *Direccionalidad*, que distingue la "emigración", entendida como el desplazamiento de población que parte desde su lugar de origen, y la "inmigración", que es el desplazamiento de población que arriba al lugar de llegada. La emigración y la inmigración se determinan por factores de expulsión y atracción (*push-and-pull factors*) manifestados en los países de origen y destino, respectivamente. Tales factores pueden ser económicos, políticos, culturales o ambientales;

b) *Tipo de migración,* que diferencia las migraciones forzadas de las voluntarias, pudiendo a su vez distinguirse en estas últimas aquellas promovidas (por los gobiernos o demandantes de mano de obra migratoria) de las espontáneas;

c) *Territorialidad,* que distingue las migraciones internas, las que se producen dentro del territorio de un Estado, y las migraciones externas, aquellas que se desplazan desde el territorio de un Estado a otro;

[6] Henry Pratt Fairchild (editor), *Diccionario de Sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 188.

d) *Temporalidad,* diferenciando los movimientos migratorios cuyo objetivo es la residencia permanente en el lugar de destino, o aquellos que tienen características temporales, es decir, de tiempo limitado de residencia.[7]

De acuerdo con los elementos de las descripciones anteriores, la migración es una acción desarrollada por el ser humano que se manifiesta por la existencia de factores, sean éstos voluntarios o involuntarios, que lo impulsan a abandonar un espacio geográfico determinado y movilizarse hacia otros. En este sentido, y en segundo lugar, independientemente de que los movimientos puedan ser voluntarios, forzados, largos, cortos, temporales o permanentes; las personas se involucran en ellos con la intención de cambiar sus lugares de residencia y buscar nuevos ámbitos que les permitan desarrollarse adecuadamente como seres humanos; es decir, en lugares en donde sus expectativas de vida sean mayores.

Con base en esto cabe mencionar que las razones de los movimientos migratorios pueden ser diversas. Estas pueden ser económicas, políticas o sociales; tales como revoluciones nacionales, agresiones militares extranjeras, regímenes políticos que oprimen a su población, guerras étnicas al interior de los países, conflictos religiosos, violaciones masivas a los derechos humanos, rápidos crecimientos demográficos en los países que expulsan a emigrantes, hambrunas, escasez de los medios de subsistencia, descenso en los niveles económicos nacionales, diferencias salariales entre países desarrollados y subdesarrollados, falta de oportunidades laborales, e incluso deterioros del medio ambiente. Todos estos movimientos tienen como elemento en común la mejoría de las condiciones de vida de las personas.

En el caso particular de la migración de mexicanos a Estados Unidos, especialmente los flujos de trabajadores en condición irregular o sin la documentación migratoria requerida, sus causas se pueden analizar desde un enfoque teórico de las economías neoclásicas. Desde este enfoque, la migración internacional constituye una respuesta a las diferencias geográficas de la oferta y la demanda por el trabajo. Los países que cuentan con una mano de obra relativa

[7] Torcuato Di Tella, *Op. cit.,* p. 461.

a su capital tienen bajo salarios; mientras que en el caso contrario los trabajadores perciben salarios más altos. De esta manera, la diferencia salarial a nivel internacional es una de las principales causas de la migración; es decir, los trabajadores de países con bajos salarios se movilizan hacia aquellos con salarios más altos.

Según Massey, Durand y Malone, la perspectiva macroeconómica anterior se acompaña de un modelo microeconómico de toma de decisiones. En éste los actores toman la decisión de emigrar a través de un cálculo de costo-beneficio que les permite generar expectativas de obtener ganancias positivas, comúnmente de tipo monetario, que compensan los costos de tener que abandonar su país. Como lo plantean estos autores, citando a Borjas, “De acuerdo con la teoría neoclásica, los migrantes estiman sus costos y beneficios de moverse a diferentes lugares, y entonces se van a donde los beneficios de ganancia sean mayores”;es decir, “Los migrantes buscan irse a lugares en donde, dadas sus habilidades, puedan ser más productivos y ganar más dinero”.

Antes de conseguir los beneficios de la migración, el individuo debe considerar ciertos costos que invertirá; por ejemplo, los costos materiales del viaje, el sustento mientras arriba y consigue un trabajo, el esfuerzo que implica aprender el idioma y la cultura del país receptor, la dificultad para adaptarse a un nuevo mercado laboral, y el costo de abandonar a su familia, entre otros.[8]

Por otro lado, además de las diferencias salariales entre México y Estados Unidos, el fenómeno migratorio se mantiene a causa de las condiciones de vida de los mexicanos. De modo que la migración es un medio para enfrentar varias problemáticas como: el desempleo, las crisis económicas del país, deudas que deben ser pagadas, el descenso de la productividad agrícola, tasas de inflación elevadas, los niveles de los precios, y otras.

El fenómeno de la migración mexicana no sólo se impulsa por factores producidos en México (*push factors*) o por la decisión individual de los mexicanos, sino además por las fuerzas existentes en Estados Unidos que atraen a los flujos

[8] Douglas S. Massey, Jorge Durand, y Nonald J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican immigration in an era of economic integration*, Russell Sage Foundation, New York, 2002, pp. 9-12.

migratorios (*pull factors*). Así, y de conformidad con la teoría del mercado laboral segmentado, Massey, Durand y Malone apuntan, recurriendo a los argumentos de Michael Piore, que la migración internacional se deriva de una demanda relativamente permanente de trabajadores no especializados asentada en la estructura económica de las naciones desarrolladas.

Desde esta perspectiva, la inmigración es motivada por los factores de atracción en los países receptores de inmigrantes, tales como la crónica e inevitable necesidad de trabajadores con bajos salarios.[9] De manera que el desarrollo económico de Estados Unidos es el factor principal que atrae a los trabajadores migrantes mexicanos; pues ocupan aquellos trabajos no deseados por la mano de fuerza local, los cuales tienen como características principales: bajos salarios, condiciones laborales inestables y ausencia de expectativas de movilidad o ascenso.

Ahora bien, aún cuando las razones que dan origen al fenómeno pueden ser diferentes en cada país y de acuerdo al contexto histórico; la manifestación de diferentes factores ha influido en la decisión de los países para definir políticas migratorias especificas. Dichos factores pueden ser: el creciente aumento de los movimientos migratorios a escala mundial, el análisis de los costos y/o beneficios políticos, sociales, económicos o culturales de las migraciones, las percepciones sobre la emigración y la inmigración en los países expulsores y receptores de migrantes, y los efectos supuestamente negativos que éstas estarían produciendo o podrían producir en los países receptores.

De esta manera, al igual que los flujos migratorios se modifican conforme al contexto histórico, económico, político y social; las percepciones de los gobiernos y las sociedades acerca de la emigración y la inmigración también se modifican conforme a esos contextos y a partir de ello se elaboran diferentes políticas cuyo objetivo es gestionar el fenómeno migratorio.

Por ejemplo, en aquellos momentos en los que un país requiere de fuerza de trabajo para acelerar su crecimiento económico, el gobierno de éste impulsa medidas políticas a favor de la entrada de trabajadores extranjeros. Sin embargo,

[9] *Ibid.*, p. 15.

cuando éste país enfrenta dificultades económicas como el desempleo es factible que el gobierno apruebe la adopción de políticas migratorias que restrinjan la entrada de inmigrantes. Por consecuencia, en aquellos países que son receptores de inmigrantes, el migrante es percibido en ocasiones como un aporte para el desarrollo y en otras como una problemática nacional.

En cuanto a la definición de política migratoria es conveniente retomar los comentarios de Alexander Aleinikoff, miembro del *Migration Policy Institute*; quien señala que el derecho internacional afirma la autoridad de los Estados para regular la circulación de personas a través de sus fronteras y que dicha facultad nace del concepto de un sistema de Estados en el que éstos poseen la soberanía sobre su territorio y sobre su población. Por consiguiente, "La potestad del Estado en materia de inmigración se expresa normalmente en términos generales, es decir, se considera que los Estados tienen una gran libertad para definir sus políticas de admisión, residencia, expulsión y naturalización de los no ciudadanos".[10]

Una postura similar es expuesta por Mónica Verea, quien comenta que "Una política migratoria puede ser definida como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio". Desde su análisis, la investigadora identifica tres acciones para que el Estado lleve a cabo dicha política. En primer lugar debe establecer los límites territoriales o fronteras, terrestres y marítimas, según sea el caso. Posteriormente deberá formular ciertas reglas que se aplicarán a los individuos extranjeros que desean ingresar al país de destino. En última instancia seleccionará a los mejores candidatos a inmigrantes, de un cúmulo de solicitudes de individuos de diferentes naciones, razas y/o etnias.[11]

Con estas definiciones podemos identificar que una política migratoria ha sido el ejercicio del poder soberano del Estado sobre los elementos que lo conforman; es decir, el Estado es una institución jurídico-política que posee la autoridad para

---

[10] Alexander Aleinikoff, *Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración,* Serie Diálogo Internacional sobre la Migración, No. 3, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra, Suiza, 2002, p. 15.

[11] Monica Verea Campos, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y repuestas*, CISAN, UNAM, México, 2003, p. 21.

controlar a un conjunto de individuos asentados en el territorio sobre el cual se encuentra establecido.[12] Por tanto, el Estado ha manifestado su soberanía al instaurar políticas que controlen a su población y que determinen quién puede ingresar a su territorio, bajo qué condiciones y por cuánto tiempo. De manera que la política migratoria es un instrumento institucional que el Estado utiliza para decidir, de manera interna y autónoma, cuándo permitir la entrada de extranjeros a su territorio, cuándo limitarla, y cuándo restringirla.

Asimismo debe resaltarse que otra cualidad de la soberanía es la capacidad que tienen los Estados para proteger su seguridad. Esto significa, en términos del fenómeno migratorio, que los Estados poseen la autoridad para limitar y controlar la migración aludiendo a la seguridad nacional. La exclusión y la expulsión de personas consideradas como una amenaza para la seguridad nacional de un Estado son el ejercicio de esa facultad soberana.[13]

Cabe mencionar que en este ámbito de análisis de la política migratoria, ciertos elementos del enfoque teórico realista permiten examinar la vinculación que existe entre los mecanismos para controlar el fenómeno migratorio y la seguridad nacional de los Estados. Si bien el realismo no es una corriente teórica que se oriente a abordar asuntos migratorios y que se aplique a todas las políticas migratorias que desarrollan los países, si puede utilizarse para analizar las políticas diseñadas por aquellos países que en determinados momentos conciben a la inmigración como una problemática de seguridad.

Según los principales supuestos del realismo, los Estados-nación son los actores fundamentales de la política mundial, éstos son concebidos como entidades “racionales” que piensan en sus intereses, y por ello se considera que las relaciones internacionales son conflictivas pues existe incompatibilidad de intereses entre los Estados. Consecutivamente añade que el ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses; de manera que la política internacional se define en ultima instancia como la lucha por el poder. Además, según lo plantea Hans Morgenthau, “El principal indicador

[12] Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, decimoctava edición, 2000, pp. 79, 90-91.
[13] Alexander Aleinikoff, *Op. cit*., p. 18.

que ayuda al realismo político a encontrar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder". De modo que el interés nacional se identifica con la seguridad del Estado-nación.[14]

Tal como lo muestran estos preceptos teóricos, la perspectiva realista concibe a la defensa de la seguridad nacional en términos de los recursos "militares" a disposición del poder y por tanto entiende que la prioridad de los Estados-nación es la defensa contra ataques militares externos de otros Estados. Sin embargo, para analizar la política migratoria desde una perspectiva del realismo, lo que debe tenerse en cuenta es el fundamento esencial de este enfoque teórico, el cual establece que el Estado debe garantizar la defensa de los intereses nacionales y maximizar su seguridad.

Con base en esto, Verea expresa claramente que "Desde el punto de vista realista - en el que el Estado es un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales -, la política migratoria y de refugiados forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras de los Estados se abren o cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional".[15] Así, cuando el Estado determina que la migración hacia su territorio daña o puede dañar los intereses nacionales, los inmigrantes son percibidos como verdaderas amenazas para su seguridad nacional. Por ende, al relacionar el fenómeno migratorio como una amenaza para la seguridad nacional, las políticas migratorias que los Estados definen se reducen a un simple procedimiento de control; el cual llega a sustentarse por estrategias de vigilancia similares a las diseñadas para contrarrestar amenazas de carácter militar.

Para complementar los aspectos anteriores retomaremos el planteamiento de Peter Andreas, quien se apega a una perspectiva Weberiana acerca de que el Estado posee el monopolio de la coerción al interior de un espacio político territorialmente demarcado; de manera que diferentes prácticas de vigilancia

---

[14] Véanse, Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, Alfred A Knoff, New York, United States of America, third edition, 1962, pp. 3-15; Stanley H. Hoffmann, *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1963, pp. 85-94; y Celestino del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, España, 1984, pp. 126-140.
[15] Monica Verea Campos, *Op. cit*., p. 35.

policíaca ejemplifican la soberanía en acción.[16] En este sentido Andreas expone, citando a Timothy Mitchell, que el Estado desarrolla prácticas de control migratorio con el propósito de reflejar una apariencia de poder, autoridad y autonomía.

Por tales motivos el Estado desarrolla, particularmente en sus regiones fronterizas, acciones como: a) establecer límites territoriales, b) ejercer un control absoluto sobre los movimientos transfronterizos, y c) incrementar la vigilancia fronteriza. Lo anterior puede ejemplificarse en: la continua construcción de bardas alambradas, mayores controles en los pasaportes, adhesión de más inspectores fronterizos, y utilización de equipo tecnológico avanzado.[17] Estas y otras actividades constituyen lo que es el objeto de este trabajo y se entenderá como "medidas de seguridad fronteriza".

Con base en estos elementos, cuando el Estado identifica a una amenaza externa y asevera que ésta daña o podría dañar sus intereses y debilitar el control sobre sus fronteras nacionales; el gobierno de dicho Estado responde con una intensificación de la ley y con la construcción de un aparato estatal de seguridad policiaco-militar.

Esta ha sido en muchas ocasiones la reacción de los Estados frente al fenómeno migratorio y particularmente en aquellos momentos en los que la migración es irregular. Es decir, puesto que las personas tratan de ingresar a otro país del cual no son nacionales, o ya radican en él, violando las leyes migratorias de éste; su condición de no autorizadas en términos migratorios las transforma en comunidades no deseadas.

A razón de profundizar sobre el tema en un apartado posterior, los "ilegales" son percibidos como amenazas para la nación, pues afectan las condiciones laborales de la sociedad del país receptor, impactan negativamente los regímenes salariales, representan dificultades de identidad cultural, potencializan los riesgos a la seguridad nacional, entre otros elementos que inducen a los Estados a desarrollar medidas de control migratorio y fronterizo.

---

[16] Peter Rich Andreas, *Sovereigns and smugglers: enforcing the U.S-Mexico Border in the age of economic integration*, Faculty of the Graduate School of Cornell University, United States of America, 1999, pp. 7-8.
[17] *Ibid*., p. 17.

Otro elemento que debe considerarse en el análisis de las políticas migratorias son las modalidades en que éstas se conforman. De acuerdo con Mármora "[...] es a través de dicha modalidad donde, por un lado, se perfila el alcance dimensional y temporal de la política, y por otro, su forma de presentación y acción, tanto ante los migrantes como ante la sociedad en su conjunto".[18] En este sentido, la modalidad otorga claridad a la definición de una política migratoria.

Así entonces se identifican modalidades "programáticas o coyunturales" de las políticas migratorias. Las programáticas son aquellas que forman parte de un proyecto político, económico o social. Su elaboración es la respuesta institucional para cumplir un plan nacional amplio que abarque aspectos económicos y sociales. Son políticas públicas que los gobiernos de los Estados desarrollan para responder a proyectos de largo alcance.[19]

Las políticas colonizadoras que diferentes países adoptaron en el siglo XIX con el propósito de ocupar áreas vacías y explotar los recursos naturales de dichas regiones son ejemplo de estas políticas migratorias que se insertan en un proyecto de nación más amplio; pues abarca aspectos poblacionales, de explotación de recursos naturales, económicos y demográficos.

Por otro lado, las políticas coyunturales son simples reacciones frente a presiones migratorias ocurridas en momentos determinados. Éstas, a diferencia de las programáticas, son elaboradas para solucionar una situación particular y cumplir intereses de grupos específicos.[20] Un ejemplo de estas políticas pueden ser los acuerdos de trabajadores temporales que los países desarrollan cuando en su interior se manifiestan desajustes en la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. De manera que si bien es cierto son programas que benefician a los países expulsores y receptores de migrantes, surgen solamente en función de la respuesta a la escasez o exceso de mano de obra disponible en un determinado momento.

---

[18] Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales,* Organización Internacional para las Migraciones-Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 84.
[19] *Idem*.
[20] *Ibid*., p. 85.

Es por ello que los programas para contratar fuerza de trabajo extranjera son en la mayoría de los casos políticas coyunturales; pues cuando el gobierno del país que diseñó dicho programa determina que ya no es necesario seguir contratando a extranjeros, el acuerdo se termina.

Igualmente debe señalarse que la clasificación de las políticas migratorias se desarrolla tomando en cuenta los objetivos para los cuales son diseñadas. De esta manera, las políticas que pretenden fijar a la población potencialmente migrante en su lugar de origen, y con ello evitar su desplazamiento hacia el exterior, se les conoce como "políticas de retención". Aquellas cuyo objetivo es fomentar la entrada o salida voluntaria de migrantes hacia o desde determinado país reciben el nombre de "políticas de promoción". Las que procuran intervenir en los flujos migratorios, ya sea restringiendo su movimiento, canalizándolo, o bien facilitando su desplazamiento, se denominan "políticas de regulación". Aquellas que poseen como finalidad recuperar a la población nacional radicada en el extranjero se pueden catalogar como "políticas de recuperación". Finalmente son las "políticas de incorporación" las diseñadas para insertar adecuadamente a aquellos migrantes ya instalados en la sociedad receptora.[21]

Esta clasificación corresponde a las políticas que son definidas por los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios; sin embargo, es importante mencionar que particularmente en los países receptores, las políticas migratorias también pueden ser abiertas o cerradas. Así, cuando una política permite la entrada y libre circulación de los extranjeros dentro del territorio de un Estado, o de nativos hacia fuera del mismo, se cataloga como una política migratoria abierta. Ésta es flexible y autoriza la entrada de muchos extranjeros que han abandonado sus países de origen por razones económicas, políticas, culturales o de reunificación familiar.

En contraste, las políticas cerradas son aquellas que establecen una restricción total o parcial a la entrada y libre circulación de nativos o extranjeros dentro del territorio de un Estado. Son inflexibles y únicamente autorizan un ingreso limitado de extranjeros que son necesarios para la economía y la sociedad

[21] *Ibid*., pp. 98-107.

del país receptor. No consienten la entrada masiva de migrantes, sino que establecen límites basados en las características físicas, económicas, laborales, culturales, nacionales, étnicas y raciales de los migrantes.[22] Por tanto, sus estándares de selección conducen al diseño y aplicación de estrictas medidas de control para prevenir la entrada de individuos que no poseen las características antes señaladas.

Sean abiertas o cerradas, las políticas migratorias elaboradas por los países receptores tendrán como funciones generales:

- determinar los lineamientos para seleccionar y admitir a los extranjeros que solicitan ingresar al territorio deseado;
- establecer límites a aquellos que ingresan al país fuera de los canales y procedimientos legales establecidos, o los que permanecen sin la autorización debida;
- facilitar condiciones para los inmigrantes que ingresan al país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva;
- e instaurar condiciones mediante las cuales un inmigrante pueda obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.[23]

Ahora bien, con los elementos teóricos que hasta ahora se han mencionado se analizarán las razones que impulsaron los primeros flujos migratorios hacia Estados Unidos y las primeras respuestas políticas de ese país. Se examinará particularmente el origen de la migración de mexicanos a Estados Unidos a través de los factores que han propiciado el fenómeno, las percepciones manifestadas en Estados Unidos acerca del fenómeno - tomando en cuenta diferentes momentos históricos -, y sobre todo el tipo de políticas migratorias que el Estado estadounidense comenzó a diseñar para gestionar los movimientos transfronterizos de mexicanos.

[22]Torcuato Di Tella, *Op. cit.,* p. 461.
[23] Monica Verea Campos, *Op. cit.,* p. 24.

CAPITULO 1. Antecedentes.

1.1. Primeros flujos migratorios hacia Estados Unidos y la política de puertas abiertas.

A partir de la fundación de las 13 colonias británicas en territorio americano, y hasta 1924, se presenció un inmenso flujo de ingleses, irlandeses, alemanes y franceses a la región que posteriormente formó los Estados Unidos. Durante este periodo la inmigración mostró diferentes cambios, tales como; la cantidad y el tipo de inmigrantes, y el lugar en el que se establecían para desarrollar sus actividades. Asimismo, el flujo de inmigrantes en esta etapa estuvo favorecido por requerimientos de colonización y crecimiento en las colonias, y por los índices de pobreza en el continente europeo.

El factor de la expansión económica de las 13 colonias británicas conjugado con las opresiones religiosas y políticas en Alemania, las persecuciones religiosas y el desempleo en varias zonas del Reino Unido, y la insostenible crisis del hambre en Irlanda, fueron las fuerzas que permitieron la masiva migración de Europa a las colonias británicas de Norteamérica.

Desde la colonización, el imperio Británico y sus representantes coloniales consideraron a la inmigración como la fuerza capaz de fortalecer el mercado exportador entre las colonias y la Metrópoli; además de que la emigración en Europa era una válvula de escape a los problemas antes señalados. De esta manera, la corona británica en conjunción con las autoridades coloniales comenzaron a impulsar la emigración de ingleses a territorio americano; principalmente aquellos flujos de trabajadores blancos y protestantes (puritanos que pertenecía a la Iglesia anglicana).

Sin embargo, y aunque no existían lineamientos políticos para el proceso migratorio, el debate se centró en torno a la inmigración de individuos originarios de “países enemigos” como Alemania, Francia o Irlanda. Los argumentos para restringir la emigración de estos extranjeros se relacionaron con las diferencias religiosas y con la creencia de que su pobreza e inferioridad los hacía propensos a

causar desorden y violencia o cualquier otra problemática política y social.[24] Con el propósito de limitar esta inmigración de católicos se impusieron ciertos mecanismos de control como el cobro de un impuesto por cada inmigrante o el requisito de los capitanes de buques de cobrar un bono a los pasajeros; medidas que al final no tuvieron el éxito esperado por los restriccionistas.

Posteriormente los colonos percibieron que la inmigración repercutía en mayores beneficios económicos que en perjuicios políticos, y que los extranjeros fortalecerían la nación estadounidense por medio de su asimilación a la cultura central. De esta manera, el pujante crecimiento económico de las 13 colonias, demandante de mano de obra para el proceso acumulativo, fue el factor que favoreció una inmigración masiva sin restricciones. Sin embargo, la corona británica buscó restringirla para tener un mayor control sobre las colonias que empezaron a expandirse hacia el Oeste, situación que agudizó las diferencias entre las colonias y la Corona.

Después de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, el 4 de julio de 1776, los líderes políticos comenzaron a alejarse del argumento de la desconfianza política hacia los inmigrantes, examinando en su lugar una visión de asimilación cultural nacional. La nación independiente inició entonces un periodo político de "apertura migratoria" sin restricción legislativa alguna. La base para dicha política se ilustra con la declaración de Alexander Hamilton en 1791, quien en su reporte al Congreso señaló; "si los Estados Unidos desean fortalecer su sector manufacturero, la inmigración debe ser alentada para mitigar la escasez de manos y la carestía del trabajo".[25]

Así entonces, la inmigración a Estados Unidos se impulsó porque se reconoció la importancia de la fuerza laboral europea "asimilable" para desarrollar el capitalismo en el país. Por ello, el método de apertura migratoria consistió en desarrollar programas de promoción que permitieran a grupos poblacionales ocupar territorios, cubrir las necesidades del desarrollo económico y por ende

[24] Maxine S. Seller, "Historical Perspectives on American Immigration Policy: Case Studies and Current Implications", en *U.S. Immigration Policy*, Duke University Press, Durham, North Carolina, United States of America, 1984, pp. 240-241.
[25] Kitty Cecil Calavita, "U.S. immigration and responses: the limits of legislation", en *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford University Press, Stanford, California, 1994, p.56.

consolidar una soberanía nacional. Los elementos primordiales de lo anterior fueron la colonización y la creciente expansión económica.

Junto con la política de puertas abiertas se proclamaron únicamente dos leyes dirigidas a controlar la inmigración "peligrosa" para Estados Unidos: Las Leyes de Extranjeros y las Leyes Sedición de 1798. En la Ley concerniente a los extranjeros se reconocía en su sección 1 la legitimidad del Presidente de los Estados Unidos para que, en cualquier momento, ordenara la salida del territorio estadounidense a los extranjeros que considerara "peligrosos" para la paz, la estabilidad y la seguridad de la nación. También especificaba que los comandantes de los navíos, al momento de arribar a los puertos estadounidenses, tenían la obligación de informar a las autoridades el nombre, la edad, la nacionalidad, la ocupación y la descripción de los inmigrantes que en ese momento desembarcaran.[26]

La Ley respecto a los Enemigos Extranjeros asentó que siempre que se declarara una guerra entre Estados Unidos y otra nación extranjera, se diera lugar a una invasión, intento o amenaza en contra de territorio estadounidense, y el Presidente de los Estados Unidos se proclamara públicamente en contra de dichos eventos; todos los ciudadanos nativos de la nación con la cual se declarara hostilidad, que fueran hombres mayores de 14 años y sin estar naturalizados, serían sujetos a detención, reclusión y expulsión del país como "extranjeros enemigos".[27]

Estas Layes de Sedición fueron proclamadas por el contexto histórico en el que se desenvolvía Estados Unidos. La política de declarar a ciertos extranjeros como enemigos de la nación respondió a dos factores políticos tanto externos como internos. En primer lugar, la amenaza de la guerra entre Estados Unidos y Francia obligó a que los mecanismos inmigratorios recabaran información sobre los extranjeros que arribaban al país; tratando de evitar con ello la entrada de individuos que a la postre amenazaran a las instituciones políticas nacionales. En segundo lugar, al estar en el poder el Partido Federalista era su responsabilidad impedir que los extranjeros simpatizantes del Partido Republicano ingresaran al

[26] Véase Sección 1 y Sección 3 de la "Ley Concerniente a los Extranjeros de 1798", en Our Documents, http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=16&page=transcript
[27] Véase Sección 1 de la "Ley Respecto a los Extranjeros Enemigos de 1798", *Op. cit.*

país y conspiraran en contra del Gobierno, el Presidente o el Congreso de los Estados Unidos.

En este punto debe señalarse que Estados Unidos ha limitado el concepto de seguridad nacional a un enfoque tradicional. De esta manera "seguridad" se refiere a la capacidad del Estado para defender su territorio nacional y proteger la integridad física de su población y los derechos de propiedad; así como a la preservación de la soberanía nacional entendida como la autoridad suprema del Estado para el ejercicio de las tareas gubernamentales, la administración de justicia y la aplicación de la ley de acuerdo con el orden constitucional interno y sin sometimiento a órdenes externas. La seguridad nacional basada en este enfoque involucra: la unidad territorial, la soberanía política, el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza y la jurisdicción exclusiva sobre la administración de la justicia.

Por ende la seguridad nacional se entiende en términos de proteger físicamente al Estado de amenazas externas, especialmente de amenazas militares; de lo cual se entiende que la principal preocupación de seguridad del país es resistir cualquier agresión externa.[28]

Así entonces, las primeras leyes de Extranjeros y de Sedición de 1798 fueron medidas políticas que reconocieron la necesidad de proteger a la Nación de extranjeros no deseados, de acuerdo con los intereses de seguridad del Estado naciente. Sin embargo, eran controles aplicados en contra de países hostiles y con la finalidad de declarar la postura política y militar de Estados Unidos, y no tanto con el propósito de limitar los flujos inmigratorios que, como lo señaló Hamilton, eran necesarios para el crecimiento económico estadounidense. Además, la intención de establecer estas leyes parcialmente restrictivas coordinó los objetivos de la política migratoria promotora de fortalecer una soberanía nacional y lograr

[28] Guadalupe González González, "Challenges of unfinished modernization: stability, democracy, and national security in Mexico", en *Strategy and security in U.S. – Mexico relations beyond the cold war*, Center for U.S. – Mexico Studies, University of California, San Diego, United States of America, 1996, p. 105; Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 45.

determinadas estrategias geopolíticas.[29] Es decir, se sostenía el objetivo de mantener el flujo de inmigrantes requeridos por la economía, pero al mismo tiempo se conjugaba con el elemento de "proteger" el sistema político estadounidense.

Después de la Guerra entre Estados Unidos y Gran Bretaña de 1812, la paz entre ambas naciones permitió el comienzo de la emigración desde Inglaterra. Sin embargo aún existían varias restricciones para un determinado flujo personas, tales como la Ley del Parlamento inglés que únicamente permitía a las embarcaciones transportar a un pasajero por cada cinco toneladas. Por lo cual "durante 1817 no menos de 22,240 personas arribaron a los puertos de Estados Unidos desde países extranjeros".[30]

Los primeros flujos de inmigrantes al sur de Estados Unidos se presentaron en la época del fin del mercantilismo, cuando las plantaciones que suplieron el saqueo de materias primas en territorios coloniales requirieron un número elevado de fuerza de trabajo para fortalecer su sector exportador. En primer instancia, convictos y sirvientes contratados provenientes de Europa fueron la mano de obra barata para trabajar en las plantaciones de algodón y tabaco del sur del país. Los flujos migratorios eran de países europeos como Inglaterra, Irlanda, Escocia, Alemania y Francia.

Con anterioridad a la Guerra Civil, en Estados Unidos no se poseían amplias legislaciones migratorias; simplemente se tenía una provisión que permitía continuar con la trata de esclavos negros y otra disposición gubernamental sobre el asunto de la transportación de los inmigrantes. En ese sentido, a nivel federal no se tenía un marco legal federal amplio que abordara el caso de la inmigración en Estados Unidos. No obstante, ello no significó que no se tuviera interés público por abordarlo, lo cual se demostró con la aplicación de leyes estatales que afectaron los flujos de ciertos tipos de personas.

En el caso de la inmigración de pobres, convictos, lunáticos, ancianos, débiles mentales y otras categorías no deseadas por la sociedad, varios estados aplicaron

---

[29] Lelio Mármora comenta que la promoción de migración masiva es un mecanismo oportuno para el desarrollo de los países. En Estados Unidos este mecanismo permitió la legitima y efectiva ocupación de nuevos territorios, pero además posibilitó la defensa de los mismos. En Lelio Mármora, *Op. cit.*, p. 216.

[30] William Bromwell, *History of immigration to the Unites States 1819-1855*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, United States of America, 1969, p. 15.

leyes estrictas. Como ejemplo de esto, la “Ley sobre importación de convictos extranjeros al estado”, adoptada por el estado de New Jersey en 1797, señalaba que ningún capitán o señor de un barco debía - deliberadamente - importar, mandar, procurar o asistir la inmigración de cualquier convicto, criminales potenciales, sentenciados a muerte u otros individuos perseguidos por asuntos criminales. En caso de que un capitán o dueño de una embarcación importaran a un extranjero con las características antes mencionadas, sería penalizado, por cada ofensa, con 200 dólares.[31]

También los estados de Nueva York, Virginia, Vermont, California, Connecticut y Georgia tenían reglamentos relativos a la introducción de inmigrantes. Dichos reglamentos obligaban a los dueños de embarcaciones garantizar la seguridad para los ciudadanos del estado, y no permitir el desembarco de extranjeros que pudieran ser una carga pública. Con los preceptos de estas leyes se puede observar que la inmigración formó parte de la construcción nacional, y que las restricciones sólo se aplicaron a los extranjeros que no servían en el aparato productivo.

Para 1819 se elaboró la primera ley del Congreso sobre la regulación de las naves de pasajeros y embarcaciones. Bajo esta ley cada embarcación debía transportar no más de dos pasajeros por cada cinco toneladas de la medida del barco y los capitanes de las naves tenían la obligación de recabar información acerca de los inmigrantes que eran transportados y que arribaban a Estados Unidos. Si los dueños de las embarcaciones transportaban más de dos pasajeros deberían pagar 150 dólares por cada extranjero a bordo.[32]

Desde el fin de la Guerra de Revolución hasta 1819 se estima que 250,000 personas inmigraron a los Estados Unidos, mientras que en la década siguiente, de 1820 a 1830, se internó un flujo de 143,000 inmigrantes.[33] De los primeros inmigrantes la mayoría se establecieron en ciudades del norte como Nueva York o

[31] *Ibid.,* p. 202.
[32] *Ibid.,* p. 207.
[33] Vernon Briggs, *Immigration policy and the American labor force*, The Johns Hopkins University Press, United States of America, 1984, p. 20.

Pennsylvania, y fueron originarios de Irlanda y Alemania, principalmente, así como de Francia y el Reino Unido.

La inmigración a Estados Unidos se ha desarrollado por la conjunción de elementos de atracción (*pull factors*) más factores de expulsión (*push factors*). Como antes se indicó, los primeros flujos provenientes de Europa salieron de sus naciones por factores como la guerra, la inestabilidad política interna conjugada con diferencias ideológicas, convulsiones económicas generadoras de pobreza, enfermedades, etc.; mientras que en Estados Unidos la economía floreciente y la "relativa" estabilidad política atrajo a grandes porciones de individuos. Desde entonces, los flujos migratorios estuvieron impulsados tanto por el factor de la demanda en los sectores económicos en expansión, como por la idea de un sueño americano que garantizaba un eterno bienestar.

A partir de estas migraciones masivas, Estados Unidos comenzó a conformarse por una sociedad heterogénea de irlandeses, alemanes, británicos y franceses; con diferentes costumbres, lenguas y religiones. Esto generó erupciones sociales violentas entre las primeras generaciones de habitantes con religión protestante y los nuevos inmigrantes con principios católicos, lo cual dio inicio a un férreo nativismo estadounidense que consideraba a los católicos recién llegados como un peligro para la sociedad nativa, y que asimismo se oponía a la participación política de los inmigrantes o a cualquier legislación de naturalización o ciudadanía.

A pesar de ello, el avance de la emergente revolución industrial a partir de 1840 necesitó de fuerza de trabajo que se ocupara en las fábricas, las minas, la construcción de ferrocarriles, entre otras labores que no requerían de mucha habilidad laboral; únicamente la fuerza de trabajo del individuo. No obstante, el inicio de la carrera por la industrialización generó temores entre los artesanos estadounidenses, quienes consideraban a los trabajadores inmigrantes poco calificados como una amenaza para sus intereses personales; siendo que la disminución del trabajo manual no era causado por dicha situación, sino por el pujante desarrollo industrial.

El nativismo en contra de los trabajadores inmigrantes poco calificados se manifestó con la creación de un Partido Nativo denominado el *Know Nothing Movement*. Sus protestas expresaban la oposición a la competencia económica de los nuevos inmigrantes, así como a la concentración de una población católica empobrecida que socavaba las instituciones nacionales.

En este periodo no se aplicó ninguna legislación tendiente a limitar o restringir los flujos de inmigrantes europeos; simplemente se elaboraron iniciativas en torno a la inmigración de pobres, lunáticos, idiotas, enfermos o convictos. Así, mientras que el Congreso no elaboró políticas de restricción migratoria, las iniciativas para estimular la inmigración fueron aceptadas rápidamente; situación que se comprende cuando se visualiza el momento histórico de Estados Unidos, en el cual la expansión económica, el naciente crecimiento industrial, y el objetivo de conformar una República con intereses estratégicos, permitieron el establecimiento de mecanismos de promoción migratoria.

La política migratoria se caracterizó, entonces, por la invitación indiscriminada de individuos extranjeros a territorio de Estados Unidos, cuyo objetivo primordial consistió en albergar a los pobres y los cansados del mundo exterior, y acogerlos como miembros de la nación que rápidamente se desarrollaba. Esta declaración emanada desde los dirigentes políticos estuvo envuelta de una fuerte directriz económica.

La entrada de Estados Unidos al desarrollo industrial impulsó el requerimiento de fuerza de trabajo diferente a la nativa; es decir, poco calificada y a bajo costo. En ese sentido en el decenio de 1840 a 1850 el flujo de inmigrantes aumentó a 1,713,251; número que se incrementó en 1860 como resultado de la escasez de fuerza de trabajo en los campos y por los comienzos de la Guerra Civil estadounidense. El flujo hasta 1860 alcanzó los 2.6 millones de extranjeros.[34]

Por esta coyuntura política el gobierno federal impulsó la inmigración masiva de extranjeros; dando así lugar a La Ley de Granjas de 1862 (*Homestead Act of 1862*) promulgada por el Congreso de Estados Unidos con el propósito de estimular dicho objetivo. Para cumplir con los requerimientos económicos del país

[34] Kitty Cecil Calavita, *Op. cit.*, p. 56.

en tiempos de guerra, la Ley estipuló lo siguiente: “cada pequeño granjero que fuera jefe de familia o mayor de 21 años, con ciudadanía estadounidense - o que buscara solicitar la ciudadanía -, que pagara una cuota de registro, que no hubiera conspirado militarmente en contra del gobierno de Estados Unidos, y que hubiera residido en territorio estadounidense por cinco años con el propósito de habitar y producir, sería acreedor de 65 hectáreas de tierra pública desocupada”.[35]

Dos años después, en pleno apogeo de la Guerra Civil, la escasez de fuerza de trabajo en las industrias condujo a los líderes políticos a replantear la iniciativa de solicitar extranjeros para desarrollar actividades específicas. Por ello, el Presidente Abraham Lincoln propuso al Congreso una Ley que impulsara la inmigración de los trabajadores necesarios para el sector industrial; dando lugar a que en 1864 se aprobara la Ley para Fomentar la Inmigración, la cual también es conocida como Ley de Contrato Laboral. Con dicha ley se comprende una vez más que la estabilidad económica del Estado dependía de la contratación de extranjeros que reactivaran los sectores productivos.

Por medio de esta ley se crearon los compromisos laborales entre los empleadores y los trabajadores, sistema que permitió incrementar el flujo de inmigrantes autorizados y productivos para la economía del país. Con esta acta, emitida por intereses económico-políticos, el gobierno autorizó a los empleadores reclutar a trabajadores extranjeros pagando sus gastos de transportación, mientras que los trabajadores debían firmar un contrato legal en el cual acordaban brindar sus salarios a doce meses al empleador que había pagado los costos.[36] La Ley permitió crear la Primer Oficina de Inmigración cuya finalidad fue facilitar la inmigración; así como también dar inicio al comercio inmigratorio dirigido por grandes agencias de reclutamiento.

La puesta en marcha de esta ley respondió a las necesidades laborales consecuencia de la Guerra Civil; sin embargo, los trabajadores extranjeros fueron introducidos en un mercado laboral resquebrajado, utilizados como rompe huelgas, y en momentos en los que los avances industriales comenzaron a

---

[35] Véase “Homestead Act of 1862”, Capítulo LXXV Sec. 1 y 2, en Our Documents, http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=31

[36] Vernon Briggs, *Op. Cit.*, p. 24.

desplazar a los trabajadores manuales. Estos elementos generaron un nuevo sentimiento antiinmigratorio en los trabajadores nativos; quienes no se oponían a la llegada de inmigrantes benéficos para el país, sino que luchaban en contra de las compañías que reclutaban trabajadores extranjeros dóciles y fáciles de explotar.

Como más adelante lo veremos, la oposición hacia la política inmigratoria continuó después de la Guerra Civil por dos circunstancias: por un lado el desempleo entre los trabajadores nativos calificados continuó incrementándose por los avances tecnológicos y el cambio radical de la economía estadounidense, y en segundo lugar por el enorme ingreso de inmigrantes poco calificados y de muchas nacionalidades.

En el periodo posterior a la Guerra Civil, el desarrollo industrial de Estados Unidos siguió requiriendo fuerza de trabajo, y los capitalistas, alejados de concepciones ideológicas, buscaron la concertación de nuevas políticas que favorecieran la entrada de inmigrantes bajo los mismos términos que los mecanismos anteriores. Para 1868, año en el que dejó de estar en vigor la Ley Para Fortalecer la Inmigración, los cónsules del gobierno estadounidense en Europa del Norte comenzaron a fomentar la emigración hacia Estados Unidos. La razón fue que los estados del sur y del medio este de Estados Unidos necesitaron fuerza de trabajo para los ferrocarriles y la construcción.

La Comisión Industrial de Estados Unidos demostró los beneficios de contratar a trabajadores extranjeros en la época de la industrialización estadounidense. En 1901 declaró que “El hecho de que la maquinaria y la división del trabajo abran un espacio importante para los inmigrantes poco calificados, hace posible incrementar las ventajas de la maquinaria, pero además permite obtener las ventajas de utilizar fuerza de trabajo barata”.[37] Con esta declaración podemos percatar, nuevamente, que la política migratoria del momento no rechazaba al extranjero, ya que éste significaba grandes beneficios económicos; es decir, costaba poco y producía mucho.

[37] Kitty Cecil Calavita, *U.S. immigration law and the control of labor, 1820-1924*, Academic London, United States of America, 1984, p. 49.

Así entonces, de 1860 a 1880 se presenció en la sociedad estadounidense la segunda ola de inmigrantes europeos. En este periodo, el decenio de 1861 a 1870 mostró un índice de 2,314,824 inmigrantes, mientras que de 1871 a 1880 éste aumentó a 2,812,191, y finalmente de 1881 a 1890 a 5,246,613 inmigrantes extranjeros.[38]

Fomentar la inmigración en este periodo se convirtió en una disyuntiva política. Las compañías contratistas y los capitalistas se beneficiaban al cien por ciento de la inmigración de fuerza de trabajo poco calificada y mal pagada; sin embargo, a nivel social se manifestaron descontentos contra la entrada de extranjeros, pues se percibía que éstos incrementaban el índice de la pobreza y la pauperización social. Por tanto, para nivelar este conflicto y continuar con la inmigración necesaria para el crecimiento económico sin originar conflictos sociales, la alternativa política a seguir consistió en distinguir los elementos "indeseables" de los inmigrantes aceptados y deseados.

De esta manera se percibirá un elemento más de la política migratoria de Estados Unidos. Es decir, construir un arquetipo de inmigrante indeseable para la sociedad y para las instituciones nacionales, y propagar en la opinión pública la imagen del esfuerzo político para controlar el problema; mientras que por otro lado se sigue impulsando la inmigración de trabajadores.

De este modo, la obligación de mantener una estabilidad político-social interna expresa lo que Susanne Jonas, citando a Weiner y Bach, define como "El uso estratégico y general de las políticas migratorias desde un enfoque de seguridad", es decir, "desde aquello que gira en torno al interés nacional de los gobernantes para proteger a su gente y territorio de las amenazas en contra de la estabilidad del régimen, del bienestar social y de los valores sociales nacionales".[39] No obstante, los intereses de la acumulación de capital y el sostén de una estabilidad económica impulsan, como hemos visto, mecanismos de promoción inmigratoria.

Con esta idea, y retomando el contexto histórico, el gobierno de los Estados Unidos decidió iniciar un periodo de selección migratoria para abatir las

[38] Vernon Briggs, *Op. cit.*, p. 25.
[39] Susanne Jonas, "Seguridad nacional estadounidense vs bienestar regional como la base para una política migratoria", en *Migración y Fronteras*, COLEF, COLMEX, Plaza y Valdés Editores, México, 2000, p. 438.

problemáticas fiscales estatales, sin limitar los flujos migratorios. Por ello, a partir de 1875 la política de inmigración estadounidense se fundamentó en la selección por razones de seguridad fiscal y por cuestiones de nacionalidad y raza, pero al mismo tiempo mantuvo disposiciones permisivas que autorizaron el ingreso de extranjeros útiles para el desarrollo económico.

Ahora bien, en la década de 1880 la inmigración de asiáticos en el sur y oeste de Estados Unidos se incrementó como efecto de la construcción del ferrocarril transcontinental y gracias al vínculo bilateral materializado con el Tratado Burlingame de 1868, por medio del cual se incrementó el comercio entre ambas naciones y además se otorgó a las personas de China las mismas facilidades de los europeos para emigrar a Estados Unidos. Sin embargo, al terminarse de construir el ferrocarril los trabajadores chinos tuvieron que buscar nuevos trabajos.

La pérdida de trabajos que los blancos realizaban y que fueron ocupados por inmigrantes chinos dio inicio a otra reacción social antiinmigrante, ya que los empleadores y las compañías de contratación se aprovecharon para disminuir los salarios y ocupar fuerza de trabajo barata con beneficios productivos, y los trabajadores nativos tuvieron que competir con inmigrantes que realizaban las mismas labores pero a un menor salario. El resultado de ello fue una convulsión social, laboral, política y económica que finalizó con la aprobación de la primera Ley que politizó el fenómeno de la inmigración, y fundó las bases de las siguientes políticas inmigratorias. Entonces se comenzó a percibir el control de las fronteras bajo el concepto de la seguridad, estableciéndose un conjunto de restricciones discriminatorias hacia un grupo específico de extranjeros: los asiáticos.

Las raíces de la Ley fueron argumentos netamente políticos. Como lo señaló el Senador James G. Blaine en 1879 durante sesión en el Senado, “La sociedad estadounidense - gobierno, trabajadores, hombres, mujeres - debe escoger si la legislación tiene que dirigirse a los intereses del libre trabajo americano o para servir a los trabajadores de China”.[40] Otras declaraciones políticas semejantes a

[40] Andrew Gyory, *Closing the gate. Race, politics and the Chinese Exclusion Act*, University of North Carolina, United States of America, 1998, p. 3

la anterior mostraron que el movimiento antiinmigrante se convirtió en un instrumento de unión política.

Asimismo, los líderes de ambos partidos comenzaron a utilizar los argumentos difundidos por las organizaciones laborales como plataformas políticas para la presidencia federal. A partir de entonces, la política de fomento a la inmigración en Estados Unidos dejó de ser la de puertas abiertas para convertirse en selectiva y, posteriormente, restrictiva.

La situación anterior resulta ambivalente, pues la política restrictiva implementada para combatir a un enemigo denominado inmigrante fue elaborada por políticos con el propósito de ganar votos, popularidad y el control de los estados y el país; mientras que la política de apertura migratoria continuó siendo anhelada por los capitalistas industriales o agricultores, para quienes el inmigrante era el motor del crecimiento económico. Esta realidad se presentará de manera constante en la historia de Estados Unidos, ya que la demanda de trabajadores inmigrantes por parte de los intereses económicos se confrontará con el supuesto compromiso político de vigilar el territorio y proteger los intereses nacionales.

Las posturas políticas no únicamente se demostraron con los discursos de los líderes republicanos o demócratas, sino también por medio de los diarios afiliados a un partido en particular. Por ejemplo, el periódico demócrata *New York Star* describía a los inmigrantes chinos como inmundos, antinaturales o abominables; y el diario republicano *Cincinnati Gazette* los describía como dependientes, ignorantes y máquinas bestiales.[41]

Así entonces, en el movimiento en contra de los inmigrantes chinos se conjugaron dos de los elementos más importantes de la sociedad estadounidense: los trabajadores representados en las organizaciones laborales y los líderes políticos de ambos partidos (republicanos y demócratas), quienes aducían las consecuencias de las recesiones económicas a los numerosos flujos de inmigrantes chinos, sin manifestar públicamente que las propias necesidades económicas atraían a los trabajadores.

[41] *Ibid.,* p. 18.

Además debe señalarse que las posturas antiinmigrantes se fortalecieron por dos razones: los trabajadores nativos se opusieron cada vez más a la importación de trabajadores chinos bajo contrato, y las fuerzas políticas aprovecharon esta coyuntura para fortalecer sus campañas y difundir antela sociedad la idea de que la inmigración de chinos era una amenaza para la vida nacional.

Como lo muestra Andrew Gyory, la elección de 1880 mostró claramente la utilización del asunto migratorio como plataforma política. Puesto que los Republicanos y los Demócratas consideraron al voto de la Costa Pacífico como esencial para la victoria, ambos partidos utilizaron el fanatismo anti-chino como asunto central de su estrategia.[42] A partir de entonces, la oposición del sector laboral al sistema inmigratorio de contrato fue apoyado y complementado por la elite política.

En el mismo año de 1880 se firmó un nuevo tratado entre Estados Unidos y China. En este documento, el asunto de la inmigración se estipuló en el artículo 1 de la siguiente manera: “Cuando en la opinión del Gobierno de Estados Unidos, la entrada de trabajadores chinos a la Nación afecte o amenace con afectar los intereses del país y ponga en peligro el buen orden del país o de alguno localidad, el Gobierno de China acuerda que el Gobierno estadounidense podrá regular, limitar o suspender la entrada o la residencia de los inmigrantes, pero no prohibirla de manera absoluta”.[43]

Finalmente, y con la conjunción de los argumentos de la moralidad política y el derecho estadounidense de excluir a cualquiera que fuera indeseable, el Presidente Chester Alan Arthur firmó la Ley de Exclusión de Chinos el 6 de mayo de 1882.

La estructura de la Ley enseña que dependiendo de las condiciones políticas y económicas del país, el grado de nacionalismo en la sociedad, y la necesidad de proteger la Nación de extranjeros que violan las leyes de inmigración y supuestamente sabotean los beneficios de Estados Unidos; se crean legislaciones

[42] *Ibid.*, p. 187.
[43] *Ibid.*, pp. 215-216.

que conjugan elementos racistas, clasistas y políticos, y legalizan las diferencias étnico-raciales entre los estadounidenses nativos y los extranjeros.

Desde el inicio, con respecto a la moralidad política, la Ley señalaba que el gobierno de Estados Unidos tenía el derecho de suspender por diez años la entrada de inmigrantes chinos que pusieran en peligro el bienestar común de la sociedad, precepto que se extendió por diez años más después de 1884. Los costos para aquellos que intentaran ingresar a trabajadores chinos en territorio estadounidense tendrían que pagar 500 dólares por cada inmigrante que entrara, o bien cumplir una condena de un año de cárcel.[44]

Esta Ley fue el primer instrumento por medio del cual el Gobierno de Estados Unidos estableció mecanismos estrictos de control de personas. En su sección 6 muestra que la entrada al país de una persona de nacionalidad china y con característica diferente a la de trabajador, debía ser autorizada primeramente por el Gobierno de China por medio de un certificado ratificado por autoridades competentes. En dicho certificado debían incluirse datos relevantes como el nombre de la persona, su título o rango oficial, edad, peso, ciertas particularidades físicas, la ocupación profesional y su lugar de residencia en China.[45]

Por medio de estos datos, el sistema de inmigración de Estados Unidos comenzó a desarrollar mecanismos de control aplicados principalmente para evitar la entrada de inmigrantes indeseables, no autorizados, no productivos, y revestidos de estigmas que el mismo sistema político impuso para proteger la causa del trabajador americano. A partir de entonces se dio énfasis en que el Estado-nación, gobierno y sociedad, tiene el poder y el derecho de cerrar la puerta a los inmigrantes “indeseables” y abrirla únicamente a los que sean deseados.

Otro punto que demuestra el racismo de la ley es su sección 14, la cual indica que “Ninguna corte estatal o de los Estados Unidos deberán admitir la ciudadanía a individuos chinos; y que todas las leyes que se opongan a los preceptos del Acta de Exclusión son rechazadas”.

[44] Véase Sección 2 de la Ley de Exclusión de Chinos de 1882., en Andrew Gyory, *Op. cit.*, p. 261.
[45] Véase Sección 6 de la Ley de Exclusión de Chinos de 1882, en *Ibid.*, p. 262.

Junto con la Ley de Exclusión de Chinos, otro instrumento legislativo de restricción migratoria fue el acta de 1882; por medio de la cual se cobrarían 50 centavos de dólar por cada inmigrante que quisiera ingresar a territorio estadounidense, y se excluía a personas con características específicas como lunáticos, convictos, idiotas o cualquier persona incapaz de protegerse por sí misma y que significara una carga pública.[46] Por medio de esta ley el gobierno de los Estados Unidos intentaría afrontar la problemática fiscal, el aumento de la pobreza y el desempleo, sin la necesidad de disminuir los flujos migratorios de personas productivas para el país.

Con las dos leyes anteriores el gobierno de Estados Unidos comenzó una nueva era de inmigración. La política de apertura fue cambiada por un fortalecimiento migratorio impulsado por la necesidad de seleccionar a los inmigrantes, deseables e indeseables, y por la premisa de mantener una homogeneización social en el ámbito político y económico.

El inicio de nuevas medidas para controlar, disminuir y eliminar la existencia de inmigración en Estados Unidos respondió, como antes se comentó, a intereses políticos y sociales. Es decir, la reacción en contra de los inmigrantes encontró apoyo político puesto que la estabilidad interna del país requería de una protección en contra de lo que hasta ese momento se llamaba el mal de la inmigración.

A partir de 1890 los flujos de inmigrantes ya no procedieron de países del norte y oeste de Europa, sino de naciones con niveles económicos más bajos como Austria-Hungría, Bulgaria, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania y Rusia. Esta nueva inmigración de europeos del este y del sur hizo que el gobierno de Estados Unidos fortaleciera aún más sus políticas inmigratorias.

La primera de estas restricciones fue la Ley de Inmigración del 3 de marzo de 1891 que estableció la Oficina de Inmigración para administrar todos los asuntos relacionados con las leyes migratorias; aplicó más restricción para ciertas categorías de extranjeros como a los enfermos con padecimientos contagiosos, criminales, convictos, polígamos; y prohibió la promoción de la inmigración por

[46] Kitty Cecil Calavita, *U.S. immigration law and the control of labor, 1820-1924, Op. cit.,* p. 68

medio de anuncios. Lo relevante de esta ley, y que en las anteriores no se demarcó, fue que otorgaba al Secretario del Tesoro la capacidad de emitir leyes por medio de las cuales se fortaleciera la vigilancia en las fronteras con México y con Canadá.[47] Por primera ocasión se establecieron medidas para vigilar, patrullar y controlar el paso de extranjeros por las fronteras terrestres estadounidenses.

A pesar de la restricción aplicada a la inmigración de chinos y japoneses, y del endurecimiento a la protección fronteriza, la presencia de factores de atracción, principalmente en términos económicos, generó que el fenómeno de la inmigración se mantuviera en números reales. A principios del siglo XIX (1907), el número de inmigrantes legales en Estados Unidos se incrementó hasta 1,200,000,[48] generando un número neto de 8,795,386 en la década de 1901 a 1910, muy superior a los 3,687,564 del periodo comprendido entre 1891-1900.[49]

El desarrollo industrial, su producción neta de bienes comparable con la elaboración de las fuertes naciones europeas, su avance en medios de comunicación terrestres (ferrocarriles) y su peso económico-financiero, convirtieron a Estados Unidos en una nación con pujante liderazgo económico para inicios del siglo XX. Los capitalistas y los industriales no dejaron de atribuir a los inmigrantes el resultado de dicho crecimiento económico.

Este crecimiento derivado del trabajo de inmigrantes volvió a causar reacciones en los trabajadores estadounidenses a principios de 1900. Las organizaciones de trabajadores estadounidenses de nuevo argumentaron que los inmigrantes les quitaban trabajos, servían como rompe huelgas y trabajaban por salarios inaceptables en los estándares del trabajo americano. De las organizaciones laborales en contra de la inmigración descontrolada, la más fuerte y representativa fue la Federación Americana del Trabajo (AFL por sus siglas en inglés.)

Para controlar las manifestaciones sociales, en 1906 se presentó una iniciativa de ley por medio de la cual se requeriría un nivel óptimo de alfabetización para los inmigrantes que desearan internarse en el territorio; mientras que para adquirir la

[47] Vernon Briggs, *Op. cit.*, p. 29.
[48] Kitty Cecil Calavita, *U.S. immigration law and the control of labor, 1820-1924, Op. cit.*, p. 21.
[49] Vernon Briggs, *Op. cit.*, p. 32.

naturalización se debería poseer experiencia en el idioma inglés.[50] Lo que el Congreso autorizó de la iniciativa y lo planteó en Ley fue el requisito de poseer experiencia en el idioma inglés para poder acceder a la naturalización.

Un año después y como respuesta a las peticiones socio-laborales de poseer un control más estricto de la inmigración, el presidente Roosevelt propuso crear una Comisión por medio de la cual se evaluarían los impactos de la inmigración en Estados Unidos. Así se formó a cargo del Senador William Dillingham la Comisión de Inmigración.

Los resultados poco objetivos de la Comisión mostraron que los nuevos inmigrantes causaban depreciaciones en los niveles de los salarios, generaban desempleo, perjudicaban los esfuerzos de las uniones laborales y poseían dificultades para asimilarse a la sociedad estadounidense. El contexto y los argumentos que dieron origen a la Ley de Exclusión de Chinos fueron los mismos que presentó la Comisión Dillingham; la inmigración era nociva y una amenaza para la unión social por cuestiones de raza y etnia.

Las soluciones políticas expresadas por la Comisión fueron los primeros pasos de las posteriores leyes de 1921 y 1924; las cuales establecerían límites a la inmigración y fortalecerían el sistema de selección. El objetivo central de la Comisión fue dejar en claro que el continuo y extenso flujo de inmigrantes poco calificados y ajenos a la ideología estadounidense, requería de mecanismos que protegieran a la sociedad, la economía y las instituciones políticas nacionales.

En la búsqueda de unificar políticamente a la nación, limitar aún más la inmigración y utilizar la temática del control de las fronteras con fines políticos, se adoptó la Ley de Inmigración en 1917; la cual estuvo revestida de elementos xenofóbicos en sus disposiciones. En ella se incluyó una sección en la que se mencionó que cada inmigrante mayor de 16 años debía aprobar un examen de alfabetización, pagar un impuesto de ocho dólares por extranjero, así como también se establecía una *Asiatic Barred Zone* que impedía la entrada a toda la inmigración asiática.

[50] *Ibid.,* p. 35.

Asimismo introdujo una lista de categorías de inmigrantes indeseables. En el capítulo 29 sección 3 se señalaron las clases de extranjeros que debían ser excluidos de entrar a Estados Unidos: “todos los idiotas, imbéciles, epilépticos, personas insanas, personas con constitución psicópata, personas con alcoholismo crónico, pobres, mendigos, tuberculosos o con alguna enfermedad altamente peligrosas y contagiosas, individuos que hayan cometido algún crimen de bajeza moral, polígamos, anarquistas, personas que intenten derrocar por la fuerza al Gobierno de Estados Unidos, que se opongan a la forma política del Gobierno, personas afiliadas a organizaciones que atenten contra la democracia y las instituciones políticas, prostitutas, y personas que pudieran volverse una carga pública”.[51]

Algunas de estas categorías para los inmigrantes no deseados ya habían sido estipuladas en leyes anteriores; sin embargo, en esta ocasión se adhirieron nuevas como el rechazar a anarquistas o personas que intentaran derrocar al gobierno de Estados Unidos. Esta Ley también tomó en cuenta las necesidades económicas del país, permitiendo a los agricultores contratar a trabajadores temporales de países como México y Canadá.

La razón de incluir la categoría de personas “peligrosas” para el sistema político e iniciar o permitir un sistema de trabajadores temporales se entiende por el contexto internacional en el que fue aprobada la Ley. Por un lado, la Primera Guerra Mundial (1914-1919) había generado grandes cambios sociales, políticos y económicos al interior de Europa, lo que obligó a la población a emigrar a otros destinos; Estados Unidos principalmente. Sin embargo, esta situación fue percibida como una problemática para Estados Unidos, pues dentro de esos flujos podían internarse individuos con ideales contrarios a los principios democráticos estadounidenses. Estos motivos impulsaron a las autoridades políticas a fortalecer los mecanismos de inmigración para evitar la entrada de inmigrantes políticamente no deseables.

[51] Véase Sec. 3 Cap. 29 de la “Immigration Act of 1917”, en The Library of Congress Thomas, http://www.thomas.loc.gov

En segundo lugar, a causa del descenso de trabajadores inmigrantes europeos, el sistema económico requirió de nueva fuerza laboral, por lo que se puso en marcha un programa de contratación de trabajadores mexicanos y canadienses, el cual pudo considerarse como un primer acuerdo de braceros.

Con esto podemos observar que las necesidades económicas y los objetivos de seguridad del Estado se reflejan en las políticas migratorias dependiendo del contexto histórico. Es decir, la política migratoria se vuelve más restrictiva cuando los intereses políticos de Estados Unidos se solidifican y resulta obligatorio proteger las fronteras de extranjeros indeseables, pero también se mantienen lineamientos de autorización para aquellos inmigrantes requeridos por la economía. De este modo se construye una política estratégica que manifiesta los propósitos estadounidenses de seguridad nacional y al mismo tiempo satisface la demanda de mano de obra inmigrante.

A pesar de que los conflictos internacionales y las legislaciones restrictivas disminuyeron la inmigración de europeos, con la entrada en vigor del sistema de “trabajadores temporales” y con los conflictos socio-políticos ocurridos en México - inicio y desarrollo de la revolución mexicana - , los flujos de inmigrantes a Estados Unidos se incrementaron.

Cuando la inmigración europea descendió a causa de la Primera Guerra Mundial, los procedimientos de fortalecimiento migratorio cambiaron tanto en sus bases teóricas como en sus objetivos a cumplir. Mientras que las políticas y controles anteriores a la Guerra se enfocaron a proteger las bases sociales de Estados Unidos y los intereses laborales, las medidas de control establecidas durante la Guerra se fundamentaron en el concepto de la seguridad dirigida a salvaguardar los intereses del Estado de espías y saboteadores.

Al haber terminado el conflicto en Europa, las carencias económicas, el desequilibrio político y la disgregación social, fueron los factores que reavivaron el sentimiento de emigrar hacia Estados Unidos. Los mecanismos de control inmigratorio estadounidense tuvieron que replantear el problema y crear una estrategia que limitara aún más la entrada de los extranjeros, ya que la medida de aplicar el examen de alfabetización resultó blanda e ineficaz.

Igualmente, al final de la Primera Guerra Mundial Estados Unidos se colocó en la posición privilegiada de hegemonía económica mundial, por lo que todo el aparato estatal, el sistema económico y la ideología nacional debían protegerse de intervenciones externas contrarias a estos elementos. De esta forma la entrada de nuevos y diferentes individuos revivió los argumentos de rechazo que la población estadounidense tenía de los inmigrantes. El sector de los trabajadores y las organizaciones laborales volvieron a plantear que los inmigrantes reducían los salarios, los grupos conservadores probaban que la entrada de nuevas ideas religiosas mermaba la base protestante de la Nación estadounidense y la sociedad en general consideraba que la inmigración no controlada generaría convulsiones sociales.

A partir de entonces, la estrategia política para enfrentar la problemática consistió en presentar propuestas que aplicaran límites para la inmigración de europeos. Así, el Congreso estadounidense aprobó en 1921 la nueva Ley de Inmigración que impuso un límite sobre el total de la inmigración. Estableció que el número de extranjeros admitidos de cualquier país de Europa, de Australasia, del Cercano Oriente o de África, quedaría limitado al 3% del número total de tal nacionalidad que ya residiera en los Estados Unidos en 1910.[52]

La ley marcó un límite para la inmigración de 358,000 inmigrantes al año, y especificó que 200,000 de ese límite sería para los inmigrantes del norte y oeste de Europa, 155,000 para los inmigrantes de sur y este de Europa y el resto sería para aquellos individuos de África y Asia. Esta Ley demostró el mismo argumento restrictivo que había dado lugar a las leyes anteriores, ya que el objetivo central consistió en reducir la inmigración de las personas de Europa del Este y dejar intacta la migración procedente de países del Hemisferio Occidental. Para plantearlo en cifras, el mismo año de 1921 ingresaron a Estados Unidos 805,228 extranjeros y en 1922 sólo 309,556, cifra que volvió a aumentar en 1923 a 522,919.[53]

---

[52] Samuel Eliot Morison, Henry Steele Commager y William Leuchtenburg, *Breve Historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 483.
[53] María Josefina Morales González, *Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*, Grijalbo, México, 1981, p. 88.

Durante los tres años siguientes de aplicarse la Ley, la inmigración de aquellos países a los que se les aplicó el límite se redujo. Sin embargo, la temática de la migración continuó siendo de importancia nacional. Esto es apuntado porque hasta 1924 los mecanismos no eran suficientes para contrarrestar la cantidad de personas que atravesaban las fronteras estadounidenses, las reacciones sociales en contra de la inmigración aumentaban, la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial requería de políticas estables, eficaces y preventivas, pero sobre todo, los flujos se diversificaban y aumentaban los de tipo irregular.

Por las razones anteriores se aprobó la Ley de Inmigración de 1924 también conocida como la Ley *Johnson Reed* o segunda Ley de cuotas. Esta ley estableció restricciones numéricas a la inmigración de todo el mundo bajo una cuota anual de 150,000, así como un límite de 2 por ciento por cada nacionalidad que había residido en Estados Unidos hasta el censo de 1890. Como resultado de tal contracción numérica, países del norte y oeste de Europa recibieron 82 por ciento del total de la cuota mundial y el sur y este de Europa un 14 por ciento de la cuota.[54]

En cuanto a la aplicación de cuotas para los países del Hemisferio Occidental, los elaboradores del nuevo sistema no ejercieron restricción alguna por ciertas razones. La inmigración proveniente de dichas naciones no era tan significativa como la de Europa, Asia y África y la posición geoestratégica de Estados Unidos en el Continente requería de relaciones amistosas con sus vecinos.

En la Ley se establecieron las medidas de seguridad fronteriza y control migratorio. En primer instancia, el otorgamiento o la negación de las visas correspondía a las autoridades consulares, en segundo lugar, las visas otorgadas debían incluir información estratégica como: la nacionalidad del inmigrante, la calidad migratoria del extranjero (fuera cuota o no cuota), la fecha en la que la visa debiera expirar e información que resultará necesaria para fortalecer las leyes de inmigración y naturalización.[55] Además de esos datos, al momento de que el extranjero se internara en territorio se debería analizar la fecha de entrada y el

[54] Vernon Briggs, O*p. cit.*, p. 44.
[55] Véase Sección 2 de la "Johnson Reed Act of 1924", en The Library of Congress Thomas, http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:S.735.ENR.html

nombre de la embarcación por la que llegó, información requerida para que las autoridades consulares valoraran si la internación de dicho extranjero era conveniente o no.[56]

La Ley manifestó que la exclusión de un extranjero se efectuaría con base en los siguientes términos: si el inmigrante intentaba internarse en territorio con una visa vencida, si poseía una nacionalidad diferente a las permitidas y si su categoría de inmigrante era diferente a la de inmigrante no cuota. Las categorías introducidas en la Ley de 1924 fueron: inmigrantes cuota (aquellos admitidos para residencia permanente), inmigrantes no cuota (esposas e hijos menores de 18 años de los inmigrantes cuota) y no inmigrantes (extranjeros admitidos por un periodo temporal).

Otra facultad que introdujo la ley se relacionó con la fortaleza física de sus fronteras. En este sentido, además de que se incrementaron las tareas de procesar a inmigrantes cuota, no cuota y no inmigrantes, la problemática de la inmigración irregular por la frontera sur del país demandó a las autoridades la elaboración de medidas especiales. Con el objetivo de vigilar la frontera sur de Estados Unidos, el Congreso decidió crear una Patrulla Fronteriza encargada de "detener, emplear la fuerza (no mortal y mortal), interrogar y arrestar extranjeros, transportar en vehículos a los extranjeros arrestados o detenidos, perseguir vehículos que violaran la ley y el de inspeccionar lugares y áreas por las cuales se presentaran flujos migratorios".[57]

La aplicación de una Ley restrictiva como la de 1924 creó, como ha ocurrido en todas las legislaciones migratorias, la disyuntiva de fortalecer los puertos de entrada a inmigrantes a costa de debilitar el mercado de trabajo. Es decir, las normas permitían a las autoridades regular la entrada de individuos pero dejaban de lado una realidad; la demanda de mano de obra poco calificada necesaria para la economía.

---

[56] Véase Sección 2 incisos e, f y g de la "Johnson Reed Act of 1924", *Op. cit.*

[57] Jorge Vargas, *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, trabajadores indocumentados mexicanos y Derechos Humanos Internacionales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, p. 52

Si bien es cierto que la restricción aplicada a la entrada de europeos, asiáticos y africanos puso fin a la era de apertura migratoria en Estados Unidos; los requerimientos de una economía en expansión sobrepasaron los esfuerzos de las políticas restrictivas. Durante la década de los limites a la inmigración, la prosperidad económica de los Estados Unidos y el incremento de la productividad industrial crearon cambios sociales al interior de los Estados Unidos, tales como: la migración interna rural-urbana de la población negra y el abandono de los campos de cultivo en las regiones del sur de Estados Unidos. Dichas circunstancias favorecieron la migración intensa de trabajadores mexicanos, quienes al ser desplazados económicamente a consecuencia del conflicto revolucionario de 1910, emigraron hacia las regiones de demanda laboral en Estados Unidos. Este tema se analizará a profundidad en el siguiente apartado.

Después de la Primera Guerra Mundial, y con una consolidación como fuerte nación económica, Estados Unidos dio fin a una era de bienvenida a los inmigrantes de todo el mundo. Por razones de seguridad nacional, recesiones económicas e identidad nacional; Estados Unidos dio comienzo en 1921 a una era de fortalecimientos fronterizos, restricciones migratorias y desarrollo de políticas limitadas de fomento migratorio cuando las necesidades económicas lo ameritaron. De esta manera la era de la *open door policy* había llegado a su final.

1.2. Estados Unidos ante la inmigración de mexicanos. Inicio y respuestas políticas.

En el apartado anterior se analizó cómo después del largo periodo denominado de “puertas abiertas” para la inmigración, el gobierno estadounidense intervino directamente en el control de sus fronteras y en la selección de los extranjeros que ingresaran a su territorio. No obstante, en concordancia con la expansión capitalista y el crecimiento económico-industrial de Estados Unidos a principios del siglo xx, la inmigración se volvió necesaria para el mantenimiento del sistema, así como para aliviar las tensiones de los países que enfrentaban problemáticas políticas, económicas y sociales internas. En este contexto fue que se establecieron las bases de la migración de mexicanos a Estados Unidos, cuyo

primer aspecto a considerar es la delimitación de las fronteras físicas entre ambos países.

A partir de la independencia de Estados Unidos de la corona británica, sus fronteras al norte y al sur estaban determinadas por las áreas dominadas bajo el imperio español al sur y el francés al norte; situación que dificultó el establecimiento de territorios concretos para los estadounidenses. Sin embargo, al interior del país se moldeaba el pensamiento ideológico-político del expansionismo estadounidense declarado en el Destino Manifiesto, que inició la concepción de Estados Unidos como potencia continental excepcional, fundada en valores éticos, morales, religiosos, políticos y económicos.

Por otro lado las problemáticas entre la Corona Española y sus territorios en La Nueva España tuvieron como desenlace la victoria del movimiento independiente que puso fin al dominio español. Por tanto, a partir de 1821 México tuvo la obligación de administrar sus vastos territorios tanto al norte como al sur; no obstante que la población existente era demasiado pequeña para poblar y controlar dichas áreas. Por dicho motivo el gobierno mexicano permitió la inmigración de estadounidenses en las regiones del norte de México, desconociendo o restando importancia a la ideología expansionista que ya regía la política de Estados Unidos. Como lo comenta Joseph Nevins, "a pesar de las restricciones que México impuso a la inmigración de estadounidenses con fines pro-esclavistas, los cruces hacia Texas continuaron incrementándose, provocando que hasta 1835 hubiera aproximadamente 35,000 estadounidenses y solo 5,000 mexicanos en territorio texano".[58]

La ingobernabilidad política de los territorios al norte de México junto con las necesidades expansionistas de Estados Unidos, generaron un choque de intereses que finalizó con la separación de Texas del territorio mexicano. Asimismo, Patricia Morales señala que el surgimiento de sentimientos separatistas se debió a que los colonos estadounidenses se oponían a la abolición de la esclavitud establecida por México.[59]

---

[58] Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper. The rise of the illegal alien and the making of U.S.-Mexico boundary*, Routledge, New York, 2002, p. 18.
[59] María Josefina Morales González, *Op. cit.*, p. 59.

En 1846 el Presidente Polk a favor del sistema esclavista "militarizó" la frontera natural que dividía a ambos países (el río Grande) y se dio inicio a la guerra que tuvo como final la derrota de México y la concertación de un acuerdo por medio del cual se perdió gran parte del territorio mexicano. Con el Tratado de Guadalupe-Hidalgo de 1848, Estados Unidos se anexó un millón de millas cuadradas del territorio mexicano y anexó una población de 100,000 ciudadanos mexicanos y 200,000 nativos estadounidenses. En este sentido, Arthur Corwin destaca que una vez delimitadas las fronteras entre México y Estados Unidos, "el total de hispanos residentes en las zonas perdidas por México, incluyendo inmigrantes mexicanos, fluctuaba entre 75,000 y 80,000".[60]

A partir del Tratado de 1848 los Estados Unidos controlaron sus fronteras y dispusieron algunos oficiales fronterizos con el propósito de combatir fraudes no contrabandistas y el contrabando de bienes legales e ilegales. Estas medidas respondieron a las fricciones entre el gobierno de México y Estados Unidos tras las pérdidas de territorio y no para atender el asunto migratorio; puesto que en estos años los flujos de mexicanos eran minúsculos y el naciente crecimiento industrial de Estados Unidos fomentaba la ya comentada "política de puertas abiertas" a la inmigración europea.

Así entonces, a finales del siglo XIX la frontera sur de Estados Unidos era una región altamente violenta como consecuencia del expansionismo norteamericano, la problemática de los indios, el inexistente control fronterizo, descontento de la población mexicana en territorio estadounidense y sobre todo por las constantes invasiones estadounidenses a territorio nacional. En otras palabras, la frontera se convirtió en un asunto de interés binacional que requería de control político. Sin embargo, como será una constante a lo largo de la relación bilateral, Estados Unidos tomó la medida unilateral de instalar a su Armada a lo largo de su frontera, implantándose para 1850 una fuerza de 4,000 tropas desde el Golfo de México hasta el Río Colorado.[61]

---

[60] Arthur Corwin, *Immigrants and immigrants. Perspectives on mexican labor migration to the Unites States*, Greenwood Press, Inc., United States of America, 1978, p. 31.
[61] Joseph Nevins, *Op. cit.*, p. 23.

Ya en los albores de la Guerra Civil, la necesidad de trabajadores en los campos de cultivo y en los ferrocarriles se incrementó, mientras que en México la situación económica aumentó el deseo de emigrar hacia tierras de mejor aprovechamiento. Estos dos factores entrelazados impulsaron los flujos de mexicanos a Estados Unidos, los cuales fueron significativos para el sistema económico estadounidense. Por ejemplo, Patricia Morales comenta que "Desde que el ferrocarril se introdujo en la región del suroeste de Estados Unidos, la participación de los mexicanos constituyó el 70% del total del empleo en las cuadrillas del sector, mientras que en el sector agrícola representaron el 85% del trabajo empleado en el levantamiento de las cosechas".[62] No obstante, hasta este momento la migración en masa de mexicanos aún no ocurría, puesto que los mayores flujos eran de extranjeros europeos y asiáticos.

Después de la Guerra Civil, las políticas migratorias restrictivas estadounidenses en contra de los asiáticos no eliminaron el fenómeno, en cambio sí aumentaron los cruces o intentos de cruces de manera no autorizada. Asimismo los obstáculos para entrar directamente a Estados Unidos obligaron a que los extranjeros buscaran nuevas rutas, es decir, las fronteras del sur y norte de la Unión Americana. Por tanto, para Estados Unidos el reto fue contener la entrada de los "ilegales" por medio del fortalecimiento de sus fronteras.

La obligación del gobierno estadounidense de fortificar sus fronteras se demostró cuando la Oficina de Inmigración dejó de estar a cargo del Departamento del Tesoro para pasar al Departamento del Comercio y el Trabajo en 1903 y hacerse cargo de todos los asuntos relacionados con la inmigración. Una vez en el Departamento del Trabajo, el jefe de la Oficina de Inmigración, conocido como Comisionado, determinó que los estatutos migratorios eran débiles, la infraestructura fronteriza era minúscula, las revisiones en los puertos de entrada eran escasas e ineficaces y además que el problema de la inmigración "ilegal" por la frontera con México se incrementaba.[63] Por ello, en 1904 el Comisionado General de Inmigración asignó un grupo pequeño de inspectores a

[62] María Josefina Morales González, *Op. cit.*, p. 66.
[63] Vernon Briggs, *Op. cit.*, p. 39.

caballo a lo largo de la frontera norte y sur para prevenir el contrabando y la entrada no autorizada. Asimismo, la crecientes necesidades de atender el fenómeno de manera concreta permitieron la creación de la Oficina de Inmigración y Naturalización en 1906.

Los controles fronterizos estadounidenses en el sur no fueron suficientes ni substanciales hasta 1910, principalmente porque los puertos importantes de entrada estaban ubicados en ciudades como Nueva York; así como por el hecho de que la débil infraestructura sólo estaba destinada a detener la entrada de asiáticos. Posteriormente, con la erupción del problema revolucionario en México se incrementó el fenómeno de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, así como también el interés del gobierno estadounidense por controlarlo.

De esta manera, el desplazamiento de mexicanos a Estados Unidos aumentó por las causas de la Revolución Mexicana, las cuales se relacionaron con el sistema político y económico que imperaba en el país. Es decir, durante la administración de Porfirio Díaz, México se insertó en el sistema capitalista, impulsando el crecimiento nacional por medio de las inversiones extranjeras y la repartición de las tierras productivas entre los industriales poderosos; sin embargo, este sistema económico desigual en el cual cerca del 80% de la población vivía en zonas rurales y cerca del 5% de las familias mexicanas controlaban el 90% de las tierras productivas[64] creó los factores de expulsión de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

La apertura de Estados Unidos a la inmigración mexicana a principios del siglo XX es el resultado de la situación económica, política y social tanto de Estados Unidos como de México. Mientras que en México el conflicto revolucionario expulsaba a miles de mexicanos dispuestos a trabajar, el gobierno estadounidense analizó la inmigración y estableció una misión para demostrar sus beneficios; la Comisión Dillingham de 1907.

Los estudios de la Comisión permitieron que Estados Unidos determinara nuevas políticas para restringir la inmigración de extranjeros que arriesgaban la unidad americana, pero también reconoció la necesidad de fuerza de trabajo y

[64] Arthur Corwin, *Op. cit.,* p. 39.

facilitó la entrada de otros inmigrantes como los mexicanos; cuyas características de docilidad, permanencia temporal y bajo costo, los convertían en trabajadores potenciales para el sistema capitalista. Así entonces se comenzó a plantear una política estratégica, a la que ya se ha hecho mención, que excluyó a los extranjeros indeseables por motivos de seguridad y aceptó a otros por razones de beneficios económicos.

Con el movimiento revolucionario mexicano el control político dominante había sido derribado, sin embargo, la situación de los campesinos no mejoró, aunándose a las problemáticas de la carencia de la tierra el desequilibrio político que generó que más mexicanos buscaran "protección" en Estados Unidos. Ante este masivo flujo de mexicanos, las autoridades estadounidenses valoraron los beneficios económicos y aceptaron que ese grueso de inmigrantes ingresara al país y se incorporara a las actividades productivas.

Además, el impulso a la inmigración mexicana se derivó de la participación de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. De este modo, a partir de 1917 miles de trabajadores estadounidenses se enlistaron en las fuerzas armadas para luchar al lado de los Aliados Europeos, por lo que las industrias de los estados del norte y las cosechas de los estados del sur requirieron de fuerza de trabajo para aumentar la producción en tiempos de guerra. Ante estas demandas el gobierno permitió que se eliminaran los requisitos del examen de alfabetización y el pago de ocho dólares a todos aquellos inmigrantes mexicanos que desearan servir como "trabajadores de guerra". Durante este periodo, "aproximadamente 72,000 trabajadores entraron de manera legal en los Estados Unidos bajo las excepciones de tiempo de guerra de 1917-1921".[65]

Como el procedimiento de contratar a trabajadores mexicanos significaba pérdida de tiempo para los contratistas, la opción que se tomó fue alentar la inmigración no regulada que, además de fortalecer la producción, exentaba a los patrones de cumplir con la legislación laboral. Esta migración sin regulación carecía de controles políticos por la debilidad en la vigilancia fronteriza. Joseph Nevins lo comenta y señala que "Para 1919 solamente existían 151 inspectores

[65] *Ibid.,* p. 52.

migratorios responsables de vigilar una frontera de más de 2,000 millas, así como un grupo del Servicio de Inmigración no mayor a 60 hombres".[66]

Aunque durante el periodo de guerra se intensificó la necesidad de inmigrantes mexicanos, las autoridades políticas estadounidenses dirigieron esfuerzos para fortificar la frontera. Básicamente, debido a que la Guerra en Europa expulsaría a miles de personas, el gobierno de los Estados Unidos consideró la fortificación como una necesidad de proteger al aparato estatal. En este periodo de Guerra y después de la misma se establecieron los argumentos para una nueva política inmigratoria que fortaleciera la frontera, catalogara a los inmigrantes deseados de los no deseados y limitara la entrada de extranjeros de ciertas nacionalidades. En otras palabras, elaborar una política que creara mecanismos capaces de proteger la seguridad del Estado.

Debido a la preocupación de Estados Unidos acerca de la inmigración masiva, el Congreso aprobó la Primer Ley de Cuotas de 1921 que, como ya antes se indicó, limitó la entrada de los europeos y estableció límites para los nacionales del Hemisferio Este. Este sistema de límites a la inmigración quedó establecido de manera permanente por medio de la segunda Ley de cuotas de 1924, en la cual tampoco se estipuló un límite para los países del Hemisferio Occidental. A raíz de esta exención la frontera norte de México quedó relativamente abierta, por lo que los europeos intentaron cruzar a través de ella para poder internarse a territorio estadounidense.

Las medidas del gobierno estadounidense ante esta posibilidad fueron: "extender de uno a cinco años la residencia en suelo mexicano como requisito para entrar al país, imponer un costo de visa por inmigrante de diez dólares, mantener la prueba del alfabetismo y cobrar un impuesto de 18 dólares para los mexicanos que desearan ingresar a Estados Unidos".[67] Los resultados fueron positivos en cuanto a la reducción de la inmigración autorizada pero la consecuencia fue el aumento de la inmigración irregular y el surgimiento del contrabando de personas.

---

[66] Joseph Nevins, *Op. cit.,* p. 28.
[67] María Josefina Morales González, *Op. cit.,* p. 88.

Ante la anomalía de la irregularidad migratoria, el Congreso decidió crear la Patrulla encargada de vigilar, detener y arrestar a inmigrantes no autorizados. Así, en 1924 se designó un millón de dólares al Departamento del Trabajo para crear la Patrulla Fronteriza con un número de 450 oficiales a lo largo de las fronteras con Canadá y México. A partir de entonces, la ley inmigratoria permitió que las autoridades fronterizas realizaran operativos de detención y arresto a cualquier extranjero que cruzara o intentara cruzar la frontera sin autorización.

Para el decenio de 1930 la inmigración de mexicanos se redujo por el efecto de la Gran Depresión económica en Estados Unidos.[68] Ante el incremento del desempleo, la escasez, el hambre y en general la pobreza, los sectores opositores a la inmigración atribuyeron las causas de esta crisis nacional a los inmigrantes y fortalecieron sus argumentos de restringir y expulsar a los trabajadores mexicanos.

Como más adelante se analiza, la concepción hacia el trabajador mexicano cambió de ser favorable a una revestida de prejuicios económicos, sociales y culturales, que permitieron la formulación de iniciativas para controlar los flujos inmigrantes y la aplicación de repatriaciones masivas por parte de las autoridades estatales. Arthur Corwin menciona que en el periodo de la Gran Depresión (1929-1934) más de 350,000 mexicanos fueron repatriados y que, a diferencia de los 728,000 inmigrantes mexicanos que entraron de manera regulada de 1901 a 1930, en el decenio de 1930 a 1940 sólo lo hicieron 23,000.[69]

Durante este periodo la política migratoria estadounidense se fortaleció al grado de aplicar sanciones a los inmigrantes que intentaran ingresar al país sin la autorización pertinente. De igual modo, ante la realidad inminente de una nueva ola de inmigrantes - autorizados y no autorizados -, el gobierno estadounidense decidió fortalecer sus instituciones y unificar en 1933 a la Oficina de Inmigración y a la Oficina de Naturalización en un solo organismo; el Servicio de Inmigración y

[68] En este periodo de crisis los sectores en los que trabajaban los mexicanos fueron los más afectados, tales como el industrial, la siderurgia, la construcción y el agrícola que absorbía un 70% de los mexicanos residentes. Ante tal situación se incrementó el desempleo tanto de los inmigrantes legales como el de los irregulares. Citado del estudio de Fernando Alanís Enciso, "Las políticas migratorias de Estados Unidos y los trabajadores mexicanos (1880-1940)", en *Encuentro en la frontera: mexicanos y norteamericanos en un espacio común*, COLMEX, COLEF y la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2001, pp. 436-437.
[69] Arthur Corwin, *Op. cit.*, p. 53.

Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) bajo la dependencia del Departamento del Trabajo. Dicha agencia se encargaría de: "facilitar la entrada de inmigrantes legales a Estados Unidos; otorgar beneficios como asistencia a aquellos que soliciten asilo político, estatus de residente temporal o permanente, empleo u otros beneficios; y la aprehensión y traslado de inmigrantes indocumentados".[70]

La política de repatriación encaminada a reducir la inmigración y en provecho de los trabajadores nativos, tuvo su fin cuando Estados Unidos inició una nueva etapa de industrialización por medio del trabajo a gran escala (*New Deal*). La situación económica de Estados Unidos se normalizó y la sociedad estadounidense recobró la confianza del sistema capitalista; sin embargo, dos factores impulsaron el fortalecimiento de las políticas migratorias y la seguridad fronteriza de Estados Unidos. En primera instancia la inminencia de la Segunda Guerra Mundial y en segundo lugar la situación interna de México, la cual se caracterizaba por inestabilidad económica, un proceso de industrialización atrasado y una capacidad productiva nacional desmejorada; aspectos que estimularon el ingreso a Estados Unidos tanto de antiguos repatriados, como de nuevos trabajadores.

A finales de los años treinta y principios de los cuarenta, la política migratoria de Estados Unidos respondió a un contexto internacional hostil que obligó a fortalecer los puertos de entrada y evitar que agentes o enemigos del sistema político estadounidense se internaran en el país y "amenazaran" a las instituciones nacionales. Por medio de la concepción de la seguridad nacional, el gobierno decidió en 1940 trasladar al Servicio de Inmigración (de aquí en adelante SIN) del Departamento del Trabajo al Departamento de Justicia, doblar su presupuesto, y otorgar dos millones de dólares para adherir 712 oficiales a la Patrulla Fronteriza, 57 individuos de personal auxiliar y equipo necesario para incrementar la infraestructura.[71]

---

[70] Kathleen Lee, *Illegal immigration*, Lucent Books, Inc., San Diego California, United States of America, 1999, p. 67.
[71] Joseph Nevins, *Op. cit.*, p. 30.

De tal modo que a partir de 1940 las políticas migratorias y los controles fronterizos en Estados Unidos se rigieron por la máxima de la seguridad; con base en la cual se intensificaron los objetivos de la patrulla fronteriza, las políticas se volvieron en restrictivas y se delinearon controles migratorios agresivos. Ante tal situación el gobierno estadounidense comenzó a enfrentar dos realidades de manera más directa: en primera instancia las problemáticas fronterizas relacionadas con el contrabando, el incremento del tránsito no regulado de mexicanos y la posibilidad de ingreso de enemigos del Estado y, en segundo lugar, el ensanchamiento de la interdependencia, las relaciones sociales transfronterizas y la persistente demanda de fuerza de trabajo mexicana.[72]

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial el gobierno de Estados Unidos se enfrentó a la disyuntiva que se mencionó. Ante la preocupación de que agentes políticos extranjeros desarrollaran actividades subversivas y de sabotaje en contra de las instituciones estratégicas como el SIN, la armada, u otras, el Congreso decidió aprobar el 29 de junio de 1940 la Ley de Registro de Extranjeros, con la cual se construyó un sistema de seguridad que recolectó información vital para el control de los extranjeros.

Por medio de esta Ley se especificó que cualquier actividad que incitara, recomendara o conviniera derrocar al gobierno de los Estados Unidos se consideraría una subversión en contra del gobierno y, por lo tanto, una actividad ilegal.[73] Con la Ley también se extendieron las clases sujetas a deportación - convictos que hubieran facilitado la entrada ilegal de otros extranjeros - y se le otorgó al Procurador General de Estados Unidos la capacidad de regularizar a aquellos inmigrantes irregulares que hubieran mostrado un buen carácter moral.

La parte importante de la Ley se concentró en el Título III, en el cual se estipuló la creación de un registro de la población de extranjeros; y requirió que los

[72] En la década de los 40 el Servicio de Inmigración otorgó a cada trabajador fronterizo (commuter) una tarjeta inmigratoria de cruce fronterizo de entrada múltiple con foto personal. Se le denominó tarjeta de cruce fronterizo de extranjeros residentes.

[73] Véase Titulo 1 de la "Ley de Registro de Extranjeros de 1940", en The Library of Congress Thomas http://www.thomas.loc.gov

inmigrantes mayores de 14 años llenaran una declaración de su estatus ocupacional, y que completaran un registro de sus convicciones políticas.[74]

En términos económicos, la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial significó un aumento en la demanda de fuerza de trabajo, por lo que, aunado al objetivo de proteger la estructura estatal, se estimuló la contratación de trabajadores mexicanos temporales en el sector agrícola de los estados del Sudoeste. De esta manera el gobierno de Estados Unidos decidió disminuir la inmigración irregular por su frontera sur, fortalecer sus puertos de entrada e incrementar la productividad económica por medio de un programa laboral con México denominado Convenio Bracero. El Programa duró 22 años y se dividió en tres periodos: del 1 de agosto de 1942 a diciembre de 1947, de febrero de 1948 a 1951 y de julio de 1951 diciembre de 1964.

En el primer periodo del acuerdo Bracero se pactó que los trabajadores mexicanos serían reclutados por representantes de ambos gobiernos, no deberían desplazar a trabajadores locales, no deberían ser tratados con discriminación, la contratación sería por escrito y bajo la aceptación del trabajador y del patrón, sus condiciones de trabajo tenían que ser dignas, con salarios equitativos a los recibidos por los estadounidenses y tendrían la posibilidad de renovar sus contratos laborales. María Josefina Morales registra que en los primeros cinco meses del acuerdo ingresaron 15,199 braceros a Estados Unidos.[75]

El periodo inicial de contratación presentó irregularidades en el cumplimiento de los lineamientos del Acuerdo. Las controversias bilaterales se relacionaron con el trato que se les daba a los braceros, las condiciones laborales en las que desempeñaban su trabajo, pero sobre todo en el asunto concerniente a las "contrataciones privadas". Éstas se refieren a acciones por las cuales se permitía a los empresarios importar trabajadores mexicanos sin regulación alguna, impidiendo con ello la intervención directa del gobierno mexicano en el programa y, peor aún, favoreciendo la migración irregular de mexicanos.

[74] Véase Título III de la "Ley de Registro de Extranjeros", *Op. cit.*
[75] María Josefina Morales González, *Op. cit.*, p. 152.

A causa de lo anterior, las autoridades de ambos gobiernos firmaron en 1947 un acuerdo suplementario que legalizó la estancia de muchos migrantes irregulares[76] que ya trabajaban en Estados Unidos y se permitió a los empleadores estadounidenses contratar braceros. El objetivo de este plan fue eliminar la inmigración irregular y continuar con la contratación de braceros. Sin embargo, a causa de la divergencia de intereses entre los dos gobiernos, el acuerdo se finalizó el 31 de diciembre de 1947.

En 1948 se pactó un nuevo acuerdo bajo diferentes argumentos y en un contexto internacional que obligó al gobierno de Estado Unidos fortalecer su política exterior ante la amenaza comunista. Por ello, en la concertación del nuevo convenio se dejó de considerar a los trabajadores mexicanos como necesarios para los intereses nacionales norteamericanos, apartándose el gobierno estadounidense de cumplir obligaciones y designando la contratación de trabajadores a cargo de los empresarios agrícolas.

Este alejamiento del gobierno inició una relación asimétrica de poder en el tema de la migración, puesto que México abogó por la protección de sus trabajadores y Estados Unidos dispuso políticas unilaterales encaminadas a proteger sus fronteras y sus instituciones de cualquier amenaza externa. Los afectados directos fueron los trabajadores mexicanos, ya que el gobierno de México no llevó a cabo negociaciones con el Congreso estadounidense y los empleadores continuaron impulsando la migración irregular que vulnera al inmigrante y viola todo derecho laboral.

Como consecuencia del crecimiento de la migración irregular, ambos gobiernos decidieron en 1949 reavivar la política del *dry out* y regularizar la situación de todos los mexicanos irregulares que se encontraban en Estados Unidos hasta antes del 1° de agosto. Patricia Morales comenta que por medio de esta política se regularizó a 87,220 inmigrantes.[77]

A pesar de la política de regularización que favoreció los intereses de los agricultores, la ausencia de regulación de los acuerdos por parte del Gobierno de

[76] Acción conocida en inglés como *Dry Out*.
[77] *Ibid*., p. 174.

Estados Unidos y la tibia respuesta de las autoridades mexicanas, conllevaron a la culminación del acuerdo en 1951. A ello también deben agregarse dos acontecimientos clave para finalizar y restringir los flujos migratorios. Por un lado la percepción en Estados Unidos acerca de los efectos negativos de los trabajadores mexicanos en la economía, y por otro el requerimiento de fortificar la frontera a consecuencia de la lucha en contra del movimiento comunista internacional.

De conformidad con esto, en las dimensiones estatocéntricas de la seguridad nacional se aprobó la Ley de Seguridad Interna o *McCarran Act* de 1950, por la cual se protegería a los Estados Unidos de ciertas actividades anti-americanas y subversivas desarrolladas por organizaciones comunistas.

En el Titulo I sección 2 de la Ley se identificó al movimiento internacional comunista como un enemigo al sistema democrático occidental, acusándolo de ser una dictadura totalitaria que utilizaba el espionaje, el sabotaje, el terrorismo y hasta la violencia con el propósito de derrocar al Gobierno de Estados Unidos. El punto 15 de esta misma sección demuestra que se debían fortalecer las fronteras porque "El éxito de los métodos comunistas en otros países presenta un claro peligro a la seguridad de Estados Unidos y a las instituciones americanas, además de hacer necesario que el Congreso preserve la soberanía de Estados Unidos como una nación independiente y promulgue la legislación apropiada que inmovilice la existencia de esta conspiración mundial".[78]

Esta Ley encargada de fortalecer el control y el registro de los extranjeros no se dirigió a tratar el asunto de la inmigración de mexicanos, fueren regulares o irregulares, sino a la entrada de extranjeros que pusieran en peligro la seguridad de Estados Unidos, como: anarquistas, simpatizantes a la oposición democrática estadounidense, escritores afiliados a organizaciones comunistas y en general a extranjeros que presuntamente estuvieran involucrados en el sabotaje, espionaje u otra actividad que perjudicara a la seguridad nacional.[79] Sin embargo, fue la pauta para que surgiera un sentimiento antiinmigratorio que pregonó la deportación

[78] Véase Título I Sec. 2 int. 12 y 15 de la "Internal Security Act of 1950", en American History Documents II, http://tucnak.fsv.cuni.cz/~calda/Documents/1950s/Inter_Security_50.html
[79] Véase Título I Sec. 22 int. 1 al 3 de la "Internal Security Act of 1950", *Op. cit.*

masiva de extranjeros, el cierre de las fronteras, políticas inmigratorias más restrictivas y sobre todo la preponderancia del concepto de seguridad nacional al abordar el fenómeno migratorio.

A pesar de los argumentos anteriores, los sectores empresariales estadounidenses sostuvieron que la contratación de mano de obra no debía detenerse, más aún debía incrementarse. De esta manera, habiendo terminado el segundo ciclo del Convenio de Braceros, Estados Unidos se involucró en la Guerra de Corea y una vez más se reavivó el debate acerca de la contratación de nuevos trabajadores mexicanos. Por una parte había quienes estuvieron a favor de la importación de mano de obra mexicana, controlada por un programa regulado por el gobierno, y por otra aquellos que se oponían a la entrada de más mexicanos y favorecían la contratación de trabajadores nacionales.

Ante la ratificación de la falta de mano de obra en las zonas de cultivo, los órganos políticos como la Departamento del Trabajo y el Departamento de Estado favorecieron la contratación de nuevos trabajadores. El acuerdo final entre México y Estados Unidos para renovar la contratación de trabajadores mexicanos se firmó el 11 de julio de 1951 y se extendió hasta 1964 con ciertos lapsos de interrupción.

Pese a ello, la restricción a la inmigración de mexicanos a principios de los cincuenta comenzó con la Iniciativa S 1851, por medio de la cual se establecieron penas judiciales a quienes facilitaran la entrada ilegal de extranjeros y permitió a los funcionarios federales buscar en las propiedades privadas a trabajadores irregulares. Esta iniciativa, también conocida como la *wet-back bill*, fue firmada por el Presidente Truman el 20 de marzo de 1952 y se convirtió en la Ley pública No. 283.[80]

La aplicación de esta Ley fue una retórica más de las autoridades estadounidenses, puesto que en nombre de los intereses agrícolas se introdujo la llamada *Texas Proviso*, la cual estableció que el empleo y los servicios proporcionados por el empresario al trabajador, tales como transporte, casa y alimento, no constituían un delito. Por tanto se dejó libres de penas administrativas a los contratistas que reclutaban trabajadores mexicanos con condición migratoria

[80] María Josefina Morales González, *Op. cit.,* pp. 185 y 186.

irregular; y puesto que en México la política económica aún no surtía efectos en los campesinos empobrecidos, el gobierno poco podía intervenir ante tal situación.

En esta Ley también se incluyó el programa de trabajadores H-2 con la categoría de no inmigrante que respondió a las demandas de los intereses económicos de los estados del sur. Por medio de esta medida se permitió contratar trabajadores extranjeros temporales para labores no calificadas, sin embargo se requería comprobar que no había mano de obra estadounidense disponible para cubrir dichos puestos.

Ahora bien, como la inmigración de mexicanos en condición irregular ya era una realidad permanente, tres meses después de la aprobación de la Ley 283 se adoptó la Ley pública 414, o formalmente denominada Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (INA o *McCarran-Walter Act*).[81] Por medio de esta ley se fortificaron las fronteras estadounidenses y se criminalizó la contratación de trabajadores irregulares, o ilegales como dice la ley. El espíritu de la Ley era la exclusión y la deportación de todos aquellos extranjeros que desarrollaran actividades, o intentaran realizarlas, en perjuicio del interés público y en contra de la seguridad nacional.

Esta Ley que reestructuró el sistema político de inmigración estadounidense mantuvo ciertos lineamientos de la ley de 1924 sobre cuotas y límites. Estableció la cuota anual hacia un área de un sexto de 1% del número de habitantes en los Estados Unidos en 1920, cuyos ancestros u origen nacional fuera atribuida a esa área; mantuvo un límite total para el Hemisferio Este de 154, 277 inmigrantes; implantó un sistema de inmigración selectiva, otorgando una cuota preferencial a los extranjeros calificados cuyos servicios eran necesarios para Estados Unidos (50%) y otra para los familiares de ciudadanos y extranjeros que ya vivían en el país (50%); proporcionó procedimientos para el ajuste del estatus de los extranjeros no inmigrantes, a extranjeros residentes permanentes; introdujo el sistema de reporte de dirección de los extranjeros, por medio del cual se requería que todos los extranjeros reportaran al SIN, anualmente, su dirección; estableció

[81] Congressional Research Service Library of Congress Ninethy-Sixth Congress, *United States Government Law and Policy, 1952-1979,* U.S. Government Printing Office, Washington, 1979, p. 7

un indicador central de todos los extranjeros en Estados Unidos como medida de seguridad y fortalecimiento; eliminó las barreas a la inmigración y naturalización de los extranjeros asiáticos, pero introdujo el concepto del Triángulo Asia-Pacífico por medio del cual se limitó la inmigración de los extranjeros de dicha región (se otorgaron 2,000 permisos anualmente para la región y 100 para cada país asiático) y, finalmente, no cambió el estatus inmigratorio de los países del hemisferio occidental, excluyéndolos de los límites y del sistema de cuotas.[82]

El no establecimiento de un sistema de cuotas para los países del Hemisferio Occidental significó una prerrogativa a los extranjeros de países contiguos como México y Canadá, principalmente por situaciones de cercanía geográfica y por la circunstancia de la demanda de fuerza laboral en la economía estadounidense. De hecho, como lo menciona el Servicio de Investigación del Congreso, citando a Marion Benett, las razones para excluir al Hemisferio Occidental del estricto sistema de cuotas fueron tres: "Algunos de los Países del Hemisferio tienen pocos o casi ningún nacional en territorio estadounidense, las fronteras de Estados Unidos con Canadá y México eran consideradas muy extensas para patrullarlas y evitar la entrada ilegal de extranjeros y, en tercer lugar, persistía el sentimiento de tratar amistosamente a las naciones hermanas del Hemisferio Occidental".[83] El control a la inmigración de extranjeros provenientes de países como México y Canadá se basó en aspectos de "calidad" más que de "cantidad", es decir, por medio de condiciones económicas, de salud, de alfabetismo, o bien, morales.

En la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 se hizo referencia al tema de los inmigrantes irregulares en la sección 275. Básicamente se denotó que "Aquellos extranjeros que ingresaran a Estados Unidos sin previo interrogatorio de las autoridades del SIN o por medio de fraude, eran culpables de un delito punible con penas de 6 meses de cárcel o un pago de 500 dólares". También se mostró en la sección 276 que "cualquier extranjero que haya sido previamente deportado y volviera intentar ingresar sin permiso, sería culpable de un crimen mayor con penas de no más de dos años de cárcel o el pago de 1,000 dólares".[84]

---

[82] *Idem.*
[83] *Ibid*., p. 9.
[84] *Ibid*., p. 91.

De la misma manera se incluyó una cláusula para castigar el contrabando, el transporte o la promoción de la inmigración no autorizada; sin embargo, como se había estipulado por medio de la *Texas Proviso*, no se consideró un delito punible el contratar a migrantes irregulares; además de que las penas introducidas por la Ley de Inmigración y Nacionalidad no cambiaron la situación del fenómeno de la inmigración.

En síntesis, la Ley de Inmigración y Nacionalidad fue la muestra de la contradicción política con que las autoridades elaboran mecanismos de control migratorio. Mientras que en 1952 se abogó por políticas más restrictivas que defendieran la Nación de enemigos externos como los comunistas o fascistas, en la frontera sur con México la puerta continuó semi-abierta para la entrada de trabajadores de "reserva", económicamente accesibles y productivamente deseables.

Lo anterior se corrobora con la situación prevaleciente entre 1953 y principios de 1954. Ante la imposibilidad de lograr un diálogo bilateral constructivo y respetuoso de los intereses mutuos, la contratación de braceros mexicanos se efectuó a través de medidas unilaterales como el programa de reclutamiento fronterizo que fue puesto en marcha por el gobierno de Estados Unidos bajo la presión de los empresarios agrícolas.

Dicha actitud política fue el reflejo de lo que hasta ahora caracteriza la relación bilateral en el tema de la migración; la asimetría de poder entre ambos países, la definición de políticas unilaterales por parte de Estados Unidos y la incapacidad de negociación de México por dos razones: en el ámbito económico las remesas son un aliciente importante para el país y, en cuanto al aspecto económico-político, el flujo intenso de emigrantes a Estados Unidos alivia las tensiones del desempleo y la pobreza.

El resultado de la política unilateral de contratación fue el aumento de inmigrantes con estatus migratorio irregular. "Durante el periodo 1946-1950 se admitieron 346,845 braceros y se aprehendieron y deportaron a 1,283,696 migrantes no autorizados; y durante el periodo 1951-1955 se admitieron a

1,298,163 braceros y se deportaron a 3,081,691 migrantes indocumentados".[85] Además de la política unilateral de reclutamiento, la entrada de mexicanos sin documentos migratorios se incrementó como consecuencia de la precaria seguridad fronteriza.

Tal situación de ingobernabilidad fronteriza generó que Estados Unidos, en nombre de proteger su seguridad interna, aplicara otra política unilateral que mermó las relaciones bilaterales y vulneró la situación de los migrantes. Esta política conocida como la *Operación Wetback* se puso en marcha por dos circunstancias.

En primera instancia, tras la finalización de la Guerra de Estados Unidos con Corea se rechazó la idea de seguir contratando mano de obra extranjera, ya que afectaba los salarios de los nacionales y causaba incremento en los índices de desempleo. En segundo lugar, el fortalecimiento de la frontera se debió a una visita que el Procurador General realizó a la frontera sur en 1953, en la cual se concluyó que el incremento de la migración irregular se había provocado por el recorte presupuestario del SIN y la reducción del número de efectivos que custodiaban la línea fronteriza.[86]

Con la puesta en marcha de esta política fronteriza unilateral, arbitraria, irresponsable, militar, y en violación a los derechos fundamentales del hombre, se terminó de manera parcial con la inmigración irregular de mexicanos; pero en contraste no se perdió el anhelo, por parte de los intereses agrícolas estadounidenses, de seguir contratándolos. Esto se demuestra con analizar que en 1954 se realizaron 1,035,282 deportaciones de un total de 1,075,168 migrantes mexicanos; mientras que la contratación se aumentó de 201,398 en 1953 a 309,033 en 1954.[87] Este patrón se mantuvo estable hasta 1964 cuando finalizó el Programa Bracero, ya que fueron finiquitados por completo los compromisos

[85] Mónica Verea Campos, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados,* Ediciones el Caballito, S.A., México, 1982, p. 32.
[86] María Josefina Morales González, *Op. cit.,* pp. 193 y 194.
[87] María de los Ángeles Gastelum Gaxiola, *Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos*, Coordinación General de Estudios de Postgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México 1991, pp. 37 y 54.

laborales bilaterales y además la migración irregular continuó siendo requerida por el sistema económico estadounidense.

Con la culminación del Convenio bilateral se inició una nueva etapa en la migración de mexicanos a Estados Unidos. Principalmente se presentó una decadencia del asunto migratorio en la relación política bilateral y sólo se mantuvieron dos temáticas relevantes, ambas en correspondencia con los intereses del gobierno mexicano: la preservación de los flujos por su importancia económica y la protección de los derechos humanos de los migrantes en suelo estadounidense.

Puesto que para México representaba un problema limitar o cerrar la válvula de la migración, se logró llevar a cabo en 1965 un proyecto denominado Programa Fronterizo de Industrialización, por medio del cual se absorbería toda aquella fuerza de trabajo mexicana que no pudiera ser contratada en Estados Unidos. A pesar de tal medida, cabe mencionar que después de 1964 continuaron llevándose a cabo contrataciones temporales con el propósito de apoyar las zonas agrícolas de los campos de California. En 1964 se contrataron 177,736 mexicanos, un año después descendió a 20,286 trabajadores, en 1966 la cifra alcanzó los 8,647, y para 1967 sólo 7,703 mexicanos entraron a Estados Unidos bajo contrato.[88]

Ya para 1965 la política de inmigración en Estados Unidos cambió radicalmente al eliminar el sistema de cuotas sobre el origen nacional fundado desde 1924. Con la aprobación de la Ley de 1965 se demostró el ambiente político interno estadounidense; tolerancia étnica y racial, un amplio movimiento en pro de los derechos civiles de las minorías, relativa prosperidad económica y el control político de la facción demócrata en la Presidencia y el Congreso. Así entonces, partir de las enmiendas aplicadas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 se suprimió el mecanismo migratorio restrictivo fundamentado en consideraciones étnicas, nacionales y culturales, y se estableció por primera vez un límite anual al Hemisferio Occidental de 120,000 permisos.

[88] *Idem.*

Dentro de las enmiendas principales se puede señalar que la Ley de 1965 eliminó la denominación de inmigrantes cuota e inmigrantes no cuota, de tal manera que los extranjeros de ambos Hemisferios se denominaron solamente inmigrantes. No obstante, los que antes habían pertenecido a la categoría de inmigrantes no cuota se dividieron en inmigrantes especiales y parientes inmediatos. Las visas otorgadas para dichas categorías de inmigrantes no deberían exceder las 170,000.

Los límites implementados por las enmiendas de 1965 para los Hemisferios fueron los siguientes: 170,000 permisos para el Hemisferio del Este con 20,000 para cada país, y 120,000 para el Hemisferio Occidental, no estableciéndose para este Hemisferio un límite por país.

Puesto que en el fenómeno de la inmigración el asunto del mercado laboral constituye una de las principales preocupaciones políticas, se decidió implementar en la Ley de 1965 la disposición de la certificación laboral. Por medio de esta enmienda, ningún trabajador podía ingresar a los Estados Unidos sin que el Secretario del Trabajo certificara la escasez de fuerza laboral en trabajos específicos, y que la entrada de extranjeros al mercado laboral no vulnerara las condiciones laborales de los trabajadores domésticos. Como lo señala el Servicio de Investigación del Congreso, “en la Ley de 1952 el extranjero podía entrar a Estados Unidos a menos que el Secretario del Trabajo cerrara la puerta. Bajo las enmiendas de 1965, la puerta estaba cerrada a los extranjeros a menos que el Secretario de Trabajo la abriera”.[89]

Pese a que en 1968 las puertas fronterizas fueron totalmente cerradas para los inmigrantes mexicanos contratados, las entradas de mexicanos no autorizados y las aprehensiones comenzaron a incrementarse, convirtiendo al fenómeno de la inmigración en un problema federal para Estados Unidos.

A partir de finales de los sesenta los patrones en la migración de mexicanos a Estados Unidos cambiaron bruscamente, requiriendo las autoridades estadounidenses políticas y controles fronterizos más estrictos que los anteriores. La nueva ola de migrantes se diferenció de la anterior inmigración de braceros por

[89] Congressional Research Service Library of Congress Ninethy-Sixth Congress, *Op. cit.,* p. 58.

sus características sociales y económicas, pero sobre todo por su falta de inspección al intentar cruzar la frontera; elementos que intensificaron la problemática del contrabando de personas y por ende el levantamiento de políticas en contra de los migrantes irregulares, enganchistas, coyotes, y contratistas estadounidenses. La visión que en general se tenía por parte de las autoridades estadounidenses era que la situación fronteriza con México se encontraba "fuera de control", y que de seguir la situación de la "ilegalidad" en la migración, Estados Unidos enfrentaría una situación de ingobernabilidad migratoria.

El discurso político de haber desatendido las fronteras tuvo mucho que ver con la verdadera importancia que el gobierno de Estados Unidos aplicó a la migración a través de su frontera sur con México. Aunque las deportaciones se incrementaron después de la finalización del Convenio Bracero - que como ya mencionamos fue la muestra de que la inmigración irregular iba en aumento -, el número de agentes fronterizos encargados de vigilar, inspeccionar, controlar los puertos fronterizos y detener a inmigrantes no autorizados se redujo y mantuvo algunos aumentos ínfimos.

A pesar de que en 1961 el total de efectivos de la Patrulla alcanzó su más alto número al llegar a 1,648 agentes fronterizos, para 1964 el total se había reducido hasta los 1,493. Posteriormente el periodo que comprendió de 1965 a 1969 dio la razón a la comunidad social y a los dirigentes políticos de que se habían perdido las fronteras; ya que para 1965 los agentes fronterizos se redujeron a 1,491, manteniendo ese número en 1966 y aumentando a 1,494 en 1967, cifra que se mantuvo hasta 1969.[90]

Ante tal descontrol del fenómeno migratorio, a principios de la década de 1970 el Congreso de Estados Unidos se interesó en aplicar medidas que eficaz y eficientemente redujeran la migración irregular. Las primeras iniciativas de ley se basaron en prohibir la contratación de migrantes irregulares e imponer mayores sanciones a los contratistas que violaran dicha disposición. Mientras que en el nivel bilateral con México sólo se manifestó un discurso político para combatir el

[90] Joseph Nevins, *Op. cit.,* p. 197.

contrabando de personas, la falsificación de documentos, y el asegurar un trato humano a los migrantes detenidos.

1.3. El restriccionismo estadounidense y su percepción del inmigrante “ilegal” mexicano.

El fenómeno de la migración mexicana a Estados Unidos es el efecto de un sistema económico estadounidense que requiere fuerza de trabajo disponible, barata, dócil, y preferentemente irregular; y de una elevada oferta de trabajadores mexicanos que en sus comunidades no encuentran adecuados niveles de vida y emigran a los Estados Unidos en busca de ellos. Con el propósito de incrementar la productividad, mantener el crecimiento económico, abaratar los costos de producción y obtener mayor acumulación de capital; los dueños de los medios de producción en Estados Unidos son los principales promotores de políticas migratorias liberales, así como los más beneficiados de que exista una migración no regulada.

Sin embargo, aunque los beneficios de la fuerza de trabajo extranjera significan una mayor expansión económica del país, la sociedad estadounidense ha manifestado actitudes de rechazo en determinados momentos; particularmente cuando diferentes líderes políticos y grupos de presión identifican a la migración irregular como un problema para los intereses nacionales.

En este sentido Calavita ha comentado que el fenómeno de la migración irregular se desenvuelve en dos realidades disímiles. Por una parte en un sistema económico que demanda su fuerza de trabajo para las labores que los nativos rechazan, y por otro lado se enfrenta al surgimiento de un nuevo sentimiento restriccionista - denominado nacionalismo por el autor - que no sólo reclama el cierre de las fronteras por las altas tasas de desempleo, sino por el descenso del nivel de vida de los trabajadores locales. El autor lo plantea de esta manera: “A diferencia de lo ocurrido en el pasado, las fuerzas de la economía aumentan la

necesidad de que haya trabajadores inmigrantes aunque, al mismo tiempo, se generen demandas que restrinjan su entrada".[91]

Ante esta situación de contradicción entre un sistema económico demandante y una sociedad restrictiva, durante la elaboración de este trabajo se presentará cómo los inmigrantes, específicamente aquellos de origen mexicano con estatus migratorio irregular, han sido culpados de robar empleos a los estadounidenses nativos; afectar las condiciones de trabajo; depreciar los niveles de salarios obligatorios; saquear los recursos públicos federales; crear de Estados Unidos una nación multicultural sin un Credo común; generadores de criminalidad; y considerados amenazas potenciales.

Así entonces, cuando se olvida o se pretende olvidar que los intereses económicos son los que han promovido la inmigración, muchos sectores radicales y proteccionistas han determinado que ésta es una problemática originada en México que repercute en Estados Unidos. En este sentido el inmigrante es concebido como una exportación que realiza una país "pobre"; incapaz de crear mejores condiciones laborales, incrementar los salarios, mantener tasas demográficas estables, o crear mayores y mejores empleos para su población.

Por consiguiente, las políticas para controlar el flujo de mexicanos y vigilar las fronteras se desprenden del objetivo de preservar un orden legal, social, económico, legal, político, cultural e ideológico, supuestamente amenazado por una invasión de extranjeros que, de continuar en escalas numéricas altas, puede provocar una crisis nacional. Es decir, ante la "amenaza" que la sociedad percibe en los flujos masivos de migrantes, surge un sentimiento restriccionista también conocido como nativismo.

A esto debe agregarse que, como se ha mostrado en los antecedentes de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, los dirigentes políticos estadounidenses siempre han sustentado la existencia de enemigos externos que son capaces de dañar el interior del Estado. Como lo comentan Jurg Gerber y Eric Jensen, "Los Estados Unidos siempre han contado con enemigos útiles [...] éstos han sido

[91] Kitty Cecil Calavita, "El debate sobre la política estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro", en *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos,* Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 172.

aquellos problemas identificados por líderes y grupos políticos como problemáticas sociales oficiales; enemigos que siempre han sido peligrosos, inhumanos, y satánicos, al menos desde el punto de vista de quienes los catalogan como tales; enemigos que son constantes; y enemigos que deben ser claramente definidos para que se les pueda combatir".[92] La migración irregular de mexicanos ha sido considerada, a lo largo de la historia, como uno de esos enemigos para la seguridad del Estado norteamericano.

Para analizar esta percepción que se posee del migrante con estatus migratorio irregular, es necesario tomar en cuenta los elementos que han conformado a la sociedad estadounidense. El objetivo principal de ello es concebir que la nación se ha organizado alrededor de principios históricos, culturales, políticos, económicos, ideológicos y religiosos, que permiten poseer una identidad propia y distinguirse de las demás naciones del mundo.

De esta manera, el Estado-nación norteamericano ha mantenido una cultura étnica central basada en cinco pilares vitales que son: la religión cristiana, los valores protestantes como la ética del trabajo y el moralismo, la lengua inglesa, los preceptos jurídicos ingleses, y una base artística centrada en el eurocentrismo. A su vez, estos elementos han configurado el "Credo Americano" que aglutina el principio de la libertad, la igualdad, el individualismo, el gobierno representativo y la propiedad privada.[93]

La preponderancia de estos valores ha erigido un pensamiento por el cual los estadounidenses se conciben como únicos (o excepcionales) frente a otras etnias o culturas, e incluso denominarse como poseedores de una doctrina ideológica cuyos principios deber ser propagados a las demás naciones e infundir la libertad y la civilidad.

Esta ideología credal ha cimentado el pensamiento nativista que se manifiesta en determinados periodos de crisis políticas, económicas y sociales, que presuntamente se generan por factores externos que atentan contra la

---

[92] Jurg Gerber y Eric L. Jensen, " The internationalization of U.S. policy on illicit drug control", en *Drug war american style. The internationalization of failed policy and its alternatives*, Gerland Publishing, New York, United States of America, and London, Great Britain, 2001, p. 8

[93] Samuel Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Editorial Paidós, México, 2004, p. 65.

homogeneidad y el bienestar nacionales. Dichos factores pueden ser las ideologías monárquicas, las doctrinas comunistas, las religiones jerarquizadas como el catolicismo, ciertas costumbres de vida consideradas paganas, o los inmigrantes que no comparten los fundamentos nacionales.

De ese modo, cuando los pilares ideológicos parecen desvanecerse a causa de lo "extranjero", la respuesta es una fusión entre un etnocentrismo radical y un nacionalismo que procura expulsar a lo que es racial, étnico, social, y culturalmente diferente. Este recelo por mantener vigentes los fundamentos muestra, como lo señala Samuel Huntington, que "Desde la expulsión de los colonos leales a la corona británica, los estadounidenses no han dejado de perseguir, excluir y discriminar a aquellos que consideran que no se adhieren y no profesan la fe americana".[94]

Una definición de nativismo es esgrimida por Peter Brimelow. En su libro antiinmigrante *Alien Nation* señala lo siguiente: "Los nativistas eran americanos genuinos, nacionalistas cultural y políticamente, miembros de una sociedad patriota que llegó a nombrarse el *Know Nothing Party*, vigorosamente desconfiados de las tropas de inmigrantes irlandeses católicos, y recelosos de una identidad nacional americana única".[95]

De esta manera el nativismo es, como lo apunta Monica Verea citando a John Higman, "[...] la oposición intensa a una minoría bajo la premisa de sus conexiones extranjeras".[96] Tal rechazo al "diferente" es aún más extremista que manifestaciones xenofóbicas asiladas, ya que no solo se presenta en actos violentos cometidos por grupos racistas como el Ku Kux Klan, sino también a través de propuestas legislativas que prohíben el otorgamiento de derechos elementales a los inmigrantes, publicaciones de intelectuales conservadores como Peter Brimelow (*Alien Nation*) o Samuel Huntington (*Who are we?*) que ostentan la bandera de los patriotas en contra del multiculturalismo, o estudios elaborados por

[94] *Ibid*., p. 72.
[95] Peter Brimelow. *Alien Nation. Common sense about America's immigration disaster,* Random House, inc., New York, United States of America, 1995, pp. 12-13.
[96] Mónica Verea Campos, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y repuestas, Op. cit.,* p. 67.

instituciones (*Think Tanks*) que indagan los efectos económicos negativos de la inmigración.

El conjunto de estas manifestaciones demuestra la existencia de un sistema nacional que oprime a los extranjeros y favorece a los nacionales. Es decir, puesto que el inmigrante no posee las mismas bases socio-culturales de los estadounidenses, se les diferencia negativamente y se les restringe su acceso a mejores derechos, mayores oportunidades y capacidades superiores para desenvolverse en la vida social. Esta sumisión es lo que Jorge Bustamante ha denominado como "vulnerabilidad cultural",[97] a través de la cual se expone una diferencia de poder entre nacionales y extranjeros, y se desarrollan actividades antiinmigratorias como las que mencionamos anteriormente.

Ahora bien, por medio de este pensamiento nativista-restriccionista se ha rechazado a los migrantes mexicanos - directamente a los irregulares - y se les ha catalogado como problemáticos para el sistema económico, político, social y cultural estadounidense. Tanto la presencia de individuos que carecen de un permiso administrativo para trabajar y radicar en el país, como el constante flujo de extranjeros que ingresan sin inspección migratoria, han sido percibidos como factores exógenos que dificultan el diseño de políticas públicas que distribuyan equitativamente los recursos económicos entre los ciudadanos estadounidenses, y como factores que desaceleran la consolidación de una identidad nacional capaz de cohesionar a la sociedad en intereses comunes.

Asimismo, aparte de los prejuicios históricos como la condena a la religión de los irlandeses, las costumbres de los inmigrantes alemanes, las diferencias raciales de los asiáticos y la supuesta inferioridad biológica de los europeos del sur; los inmigrantes mexicanos han sido concebidos un peligro mucho mayor, ya que desde los primeros flujos de principios del siglo XX su número se ha incrementado y su carencia de documentos los ha transformado en presuntos criminales.

---

[97] Jorge A. Bustamante, "La paradoja de la autolimitación de la soberanía: derechos humanos y migraciones internacionales",en *Los derechos de los migrantes*, serie Prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables y los derechos humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fascículo 5, México, 2003, p. 29.

De esta manera el migrante mexicano que cruza la frontera o vive en Estados Unidos sin autorización, no sólo ha sido objeto de las acusaciones étnicas, raciales, económicas y culturales impuestas a todos los inmigrantes, sino que además se le ha perseguido y juzgado como un problema fronterizo de legalidad; de ahí que se le impongan nombres ofensivos como *invasor*, *espalda mojada o migrante ilegal*.

Es así como el primer prejuicio asignado al trabajador mexicano reside en el término mismo de "ilegal", el cual se relaciona con una violación a la ley interna y se traduce como un delito que requiere penalización.[98] Esta categorización de "ilegal" surge de una construcción ideológico-política estatal que amalgama valores y tradiciones culturales con aspectos legales; por medio de lo cual no sólo se discrimina al inmigrante por sus características étnicas y raciales, sino que también se le criminaliza por haber violado las leyes migratorias federales, y por ende amenazar la integridad territorial nacional.

Como señala Joseph Nevins, "El indocumentado mexicano se ha tenido que enfrentar en Estados Unidos tanto a fronteras sociales y culturales como a barreras fronterizas físicas impuestas por las autoridades políticas".[99] Sin embargo, catalogar a todos los mexicanos como "ilegales" es ofensivo e incorrecto, ya que la falta de documentos vigentes no debe relacionarse con crímenes como el tráfico de migrantes y drogas, la trata de personas, o el terrorismo; aparte de que las actividades que pretenden realizar en Estados Unidos no son ilegales y sí productivas. Además de que no puede catalogarse un fenómeno económico, propio de un mercado laboral y de la interdependencia de las economías mexicana y estadounidense, como un problema que se origina solamente en México y cuya perspectiva se limita a la falta administrativa de intentar ingresar a Estados Unidos sin documentos migratorios validos y vigentes.

---

[98] La ley de inmigración de Estados Unidos considera como "ilegales" a quienes cruzan la frontera y entran al país sin inspección o sin documentos (*entrance without inspection*); y a aquellos que utilizan documentos falsos o que violan el tiempo por el cual se les permitió ingresar al país (*visa abusers o visa overstayers*) La pena establecida para estas infracciones es la deportación formal. Sin embargo existe la posibilidad de la "salida voluntaria", por medio de la cual el extranjero deportable evita las consecuencias de una deportación formal. A veces se otorgan 90 días para salir del país, y en estos casos, para demostrar su salida se tiene que entregar en al frontera el documento que previamente se les ha entregado y que certifica su salida voluntaria.

[99] Joseph Nevins, *Op. cit.*, p. 122.

Derivado del prejuicio imputado al migrante, se cree que los problemas nacionales están involucrados con el elevado número de mexicanos con estatus migratorio irregular que difieren de los ciudadanos estadounidenses en muchos aspectos; es decir, no sólo se trata de una "invasión" en grandes cantidades, sino que además está integrada por individuos con escasos niveles educativos, excesivamente pobres, con índices de natalidad sumamente altos, propensos a cometer crímenes, y sobre todo poseedores de valores y tradiciones diferentes. Al respecto, el conservador Peter Brimelow comentaba en 1995 que el constante incremento de "ilegales" del Tercer Mundo debería llamar la atención de la sociedad estadounidense y preguntarse lo siguiente; "¿la inmigración extranjera ha generado beneficios o ha agudizado la sobrepoblación, los índices de criminalidad, la división social y el grado de contaminación ambiental?" [100]

Como consecuencia de esta gran "invasión silenciosa", como los antiinmigrantes han etiquetado a la migración, la preocupación principal se relaciona con el impacto económico del inmigrante en la sociedad estadounidense. Tradicionalmente quienes se oponen a ésta inmigración sostienen que los mexicanos generan desempleo entre los trabajadores estadounidenses, pues compiten de manera desleal en el mercado de trabajo y ocupan puestos que los nacionales sí demandan pero son pagados por debajo de lo establecido en la ley. Consideran que los migrantes irregulares son un problema generado y exportado por los países pobres pero absorbido por Estados Unidos, por lo que se deben impulsar estrictas medidas para contrarrestarlo.

No obstante, volvemos al punto en el que se olvida que la migración es un fenómeno económico-laboral manifestado cuando existen puestos vacantes que los estadounidenses rechazan por diferentes factores[101] y que los inmigrantes están dispuestos a cubrir. Además, como Herbert M. Levine plantea desde una

[100] Peter Brimelow, *Op. cit.*, p. 91.

[101] Como uno de estos factores la American Immigration Lawyers Association (AILA) señala que mientras envejece la población estadounidense y muchos trabajadores calificados se retiran, ha sido una constante que los altos puestos se vuelvan más atractivos para los nativos y se abandonen los trabajos menos calificados y mal pagados, creándose un vacío en la escala más baja del mercado laboral. Para más información véase "Five Immigration Myths Explained", en American Immigration Lawyers Association, http://www.aila.org/contentViewer.aspx?bc=17,142&pf=truee

postura liberal, “los indocumentados crean riqueza, requieren servicios que contribuyen a la economía y por ende permiten la creación de nuevos empleos”.[102]

Esta visión que ha sido sostenida por el gobierno mexicano ha dificultado el acercamiento bilateral con el vecino del norte, puesto que en el lado sur de la frontera el fenómeno es considerado un “alivio” para las presiones económicas como el desempleo o el subempleo, pero en Estados Unidos el migrante representa una carga económica para el gobierno Federal y los gobiernos locales, principalmente en el asunto de los déficit fiscales.

Ante tal situación se piensa que los migrantes sin documentos migratorios hacen uso excesivo de los servicios públicos y contribuyen poco en el pago de los impuestos, los cuales deben ser cubiertos por los contribuyentes estadounidenses. Esta postura impulsa a los gobiernos locales, apoyados por la opinión pública, a presentar medidas legislativas que prohíban el uso de beneficios públicos a los individuos que hayan violado las leyes migratorias; sustentando, como dijera Brimelow, que “El costo de ser ilegal debe recaer en el sujeto mismo y no en el ciudadano nativo-americano que trabaja legalmente y paga sus impuestos, además de que el estado no debe recompensar a aquellos que desean aprovecharse de los beneficios de seguridad social”.[103]

Junto con estos efectos económicos percibidos por la opinión pública y los gobiernos estatales, el sentimiento de rechazo y el surgimiento del nativismo se han complementado con la percepción de que el inmigrante se asimila a la cultura estadounidense con demasiada dificultad.

Principalmente entre los sectores más conservadores se ha sostenido la idea de preservar los valores tradicionales de la cultura estadounidense e incorporar a todos los inmigrantes a esos parámetros de la vida nacional. Sin embargo, los monoculturalistas sostienen que a partir de 1965 los flujos migratorios cambiaron drásticamente tanto en cantidad como en calidad, puesto que los extranjeros ya no provenían de países del norte de Europa, sino de sociedades tercermundistas - como la mexicana - con religiones diferentes al protestantismo, lenguajes

[102] Herbert Levine, *American issues debated: immigration*, Raintree Steck-Vaughn Publishers, Austin, Texas, United States America, 1998, p. 74.
[103] Peter Brimelow, *Op. cit.*, p. 259.

opuestos al inglés, ideologías políticas atrasadas, y niveles educativos inferiores; por lo que su lenta integración a la cultura central provocaría enclaves étnicos que amenazarían con "balcanizar" [104] a Estados Unidos.

También en 1965 surgió la corriente del multiculturalismo liberal en defensa de las minorías étnicas, la cual favoreció el mantenimiento de los valores y la cultura de los inmigrantes, y rechazó la idea histórica del *Melting Pot.*[105] Sus representantes han argumentado que Estados Unidos debe dejar de considerar su cultura como única, y permitir que los nuevos inmigrantes hablen en su propio idioma, mantengan la ciudadanía de su país de origen junto con la estadounidense, y continúen relacionándose social, política y económicamente con sus correspondientes sociedades.

En contra de las ideas de estos "deconstruccionistas", como los llama Huntington, los restriccionistas consideran que los migrantes mexicanos irregulares representan una gran amenaza a la unidad estadounidense por dos amplias razones: en primer lugar por la cercanía con sus comunidades de origen que les permite cruzar una "línea" y continuar con su identidad hispana, y en segundo lugar por su permanencia en las sombras de la "ilegalidad" que les impide participar en la vida política del país y adoptar los valores angloprotestantes.[106] Ambas razones hacen creer que los "ilegales" no están interesados en formar parte de la sociedad americana, pero si lo están para drenar recursos económicos y aprovechar los beneficios del estado de bienestar.

De lo anterior se puede indicar que Estados Unidos percibe el fenómeno de manera aislada a su sistema nacional, e involucra las problemáticas de la pérdida de la identidad o las altas tasas de desempleo a la inmigración de mexicanos con estatus migratorio irregular. Se sostiene, como arriba se señaló, que México debe

---

[104] Este término es sostenido por autores como Peter Brimelow y Alvin Schmidt, y expresa que la protección de las subclases étnicas favorece el pluralismo cultural y la diversidad de valores, lo cual puede causar sentimientos separatistas en las minorías étnicas y desembocar en conflictos como los ocurridos en Bosnia-Herzegovina en 1991, en donde la minoría musulmana rebasó a la mayoría serbia y como reacción se efectuó una limpieza étnica, o bien en las discrepancias lingüísticas de Québec entre francófonos y anglófonos.

[105] Esta imagen hace referencia al proceso por medio del cual los inmigrantes europeos con diferentes culturas y valores étnicos se asimilaban a la cultura dominante estadounidense, y formaban una solo sociedad nacional. Para más información consúltese, Alvin Smith, *The Menace of Multiculturalism*. *Trojan Horse in America,* Praeger Publishers, Wesport Connecticut, United States of America, 1997, pp. 105-127.

[106] Samuel Huntington, *Op. cit.,* pp. 260-264.

adoptar las políticas económicas necesarias para incrementar su desarrollo económico y no exportar su desempleo que impacta negativamente a la sociedad estadounidense. Mientras que en Estados Unidos se deben delimitar las fronteras físicas y culturales, e impedir la entrada de “extraños” que pueden dañar el aparato institucional, el bienestar económico de los estados y los ciudadanos, o los valores tradicionales que fundaron la República.

No obstante, en estas realidades a medias se debe abandonar la visión unilateral y abordarse un enfoque bilateral, lo cual no solamente involucra la responsabilidad del gobierno estadounidense para proteger las garantías individuales de los migrantes, sino también una corresponsabilidad de México para garantizar, a mediano y largo plazo, una estabilidad económica para su población potencialmente emigrante. Asimismo, la premisa que la mayoría de los estudios han planteado para facilitar la bilateralidad, tiene que ver con el reconocimiento del factor económico-laboral que ha impulsado al fenómeno, así como la necesaria desmitificación que permite observarlo como un efecto de los ciclos económicos en Estados Unidos.

Sin embargo, en el próximo capítulo se observará que las percepciones negativas hacia los inmigrantes mexicanos se intensificaron a partir de la aprobación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, y se agravaron con las políticas conservadoras y militares de la década de los noventa; las cuales no únicamente demostraron la ineficiencia del unilateralismo, sino que también fallaron en su principal objetivo de controlar la migración irregular de mexicanos. Se estudiará que las políticas migratorias unilaterales que no se formulan en correspondencia con la demanda de mano de obra son débiles e incongruentes.

Finalmente, con el propósito de comprender esta realidad incongruente citamos a Patricia Morales, quien realiza un estudio acerca de la ideología capitalista y su impacto en la conciencia social de la comunidad estadounidense.

La autora deja en claro que el orden de la comunidad y su conciencia están determinados y regidos por la base económica que controla los medios de producción y que determina los intereses de la nación en general. De este modo

Morales establece que “La ideología propagada por el sistema económico debe distorsionar las causas últimas de los problemas y dar al hombre una versión distinta de su realidad, para lo cual separa los contenidos de la conciencia de la base económica real que les dieron origen, y les otorga vida autónoma”.[107]

Con base en esto podemos mencionar que los encargados de formar la ideología social, manipulan el fenómeno de la inmigración e infunden en la comunidad la concepción del fenómeno como un factor exógeno; situación que desemboca en una imagen prejuiciosa hacia el inmigrante irregular y en la imputación a éste de todos los males que la sociedad enfrenta en determinados momentos.

También lo reconoce Wayne Cornelius al comentar los siguiente: “Parece que tan pronto como viejos mitos caen, mitos nuevos vienen a llenar el vacío, lo cual demuestra que los mitos alrededor del fenómeno son mitos que tienen importantes fines políticos y económicos; es decir, son promovidos por personas en posiciones importantes de poder”.[108]

En síntesis, los mecanismos de fortalecimiento fronterizo, las operaciones policíacas discriminatorias, la construcción de divisiones físicas cada vez más elevadas, la prohibición para el uso de servicios públicos federales por parte de los inmigrantes, y últimamente las denuncias antiinmigratorias derivadas del resurgimiento del nativismo, parecieran convertir a Estados Unidos en un Estado-nación cerrado que busca excluirse de la influencia y el impacto inevitable de las migraciones internacionales. Sus políticas migratorias restrictivas contradicen los principios de libertad, democracia, y derechos humanos que pregona, e incluso se muestran injustas al impedir la ordenada y segura circulación de personas, y reclamar la libertad comercial y financiera internacional.

[107] María Patricia Morales González, *Op. cit.*, p. 312.
[108] Wayne Cornelius, “La nueva mitología de la emigración indocumentada mexicana a los Estados Unidos”, en *Indocumentados. Mitos y realidades*, COLMEX, México, 1979, p. 111.

CAPÍTULO 2. Marco legislativo migratorio de Estados Unidos y la intensificación de los controles de seguridad fronteriza.

En el capítulo anterior se mencionó que el Estado posee la facultad soberana para definir la política migratoria que mejor le convenga de acuerdo con sus intereses nacionales. Con base en ello Estados Unidos ha ejercido su autoridad para gestionar la admisión de extranjeros en su territorio - definiendo entre los no ciudadanos quiénes son admisibles y quiénes no -, de expulsar a los no ciudadanos considerados indeseables, y de ofrecer ciertas prestaciones únicamente a sus ciudadanos. Por tanto ha establecido un sistema migratorio que exige documentos específicos, como la posesión de pasaporte, visado o título de viaje válido, para que los no ciudadanos puedan entrar a su territorio. Asimismo, entre los fundamentos que ha establecido para rechazar la admisión se encuentran: las violaciones a las leyes migratorias y razones de seguridad nacional.

Ahora bien, bajo las condiciones antes descritas, el gobierno de Estados Unidos ha considerado a la migración irregular como un problema de violación a la ley, y no como un fenómeno de carácter laboral, económico y social; por lo que las políticas migratorias que se ocupan de este fenómeno no toman en cuenta que la entrada de migrantes responde a la dinámica de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo entre Estados Unidos y México, a la interdependencia económica entre ambas naciones y a motivos de reunificación familiar, sino que simplemente se enfocan a penalizar y rechazar a los que ingresan sin permiso. Dicha situación comenzó a presentarse a principios de la década de los setenta cuando la migración irregular de mexicanos se incrementó.

Las primeras iniciativas legislativas en torno al control de esta migración fueron proyectadas por el diputado, y Presidente del Subcomité del Comité Judicial, Peter W. Rodino. Su primer propuesta presentada en 1971, que no fue aprobada por el Congreso, incluía sanciones civiles y penales para los empleadores que contrataran a migrantes no regulares. La razón más relevante por la cual no fue

aprobada la iniciativa fue la protección de los intereses agrícolas de un importante grupo electoral.

A mediados de los setenta se presentaron varios elementos que urgieron al país fortalecer sus fronteras y desarrollar políticas que controlaran la inmigración irregular y regular. Principalmente, con la crisis económica mundial se generaron disparidades entre los países desarrollados y los subdesarrollados, generando que la población trabajadora buscara mejores condiciones en países de mayor estabilidad económica. Como respuesta a tal inestabilidad, la opinión pública y los sectores políticos estadounidenses se opusieron a fenómenos como la inmigración, manifestando que la irrestricta entrada de extranjeros vulneraba el mercado laboral, violaba la legislación del trabajo y amenazaba la seguridad tanto de las personas como del propio Estado.

En este periodo la migración de mexicanos se visualizó como una amenaza para la nación estadounidense, y varias personalidades políticas contribuyeron a que el sentimiento restriccionista se fortaleciera. Por ejemplo, el Presidente Ford culpó a los inmigrantes irregulares de la crisis económica nacional, al señalar que el principal problema eran los 6 u 8 millones de extranjeros que interferían con la prosperidad económica del país. También su Procurador General William Saxbe denominó la presencia de estos inmigrantes como “una severa crisis nacional”, y citaba que los costos laborales, criminales y de bienestar requerían una sola medida; la deportación de un millón de “ilegales”.[109]

Ahora bien, las medidas desarrolladas para contrarrestar el problema de la migración irregular se demuestran con los presupuestos otorgados al Servicio de Inmigración y Naturalización y el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza a partir del año fiscal de 1974. En ese sentido el siguiente cuadro es ejemplar:

[109] Joseph Nevins, *Op. cit.*, p. 63.

Presupuesto otorgado al SIN (millones de dólares), agentes de la Patrulla Fronteriza y aprehensiones de mexicanos, 1974- 1977.

	1974	1975	1976	1977	Totales
Presupuesto otorgado al SIN (millones de dólares)	155.2	181.3	213.6	245.0	795.1
Número de agentes de la Patrulla Fronteriza en servicio	1,739	1,803	1,979	2,057	5,758
Total de Aprehensiones de mexicanos	709,959	680,392	781,438	945,778	3,117,567

Fuentes: Arthur Corwin, *Immigrants and immigrants. Perspectives on mexican labor migration to the United States*. Greenwood Press, Inc. United States of America, 1978, p. 93; Joseph Nevins, *Operation Gatekeeper, The rise of the illegal alien and the making of U.S.-Mexico boundary*, Routledge, New York, 2002, p.197.

El cuadro anterior muestra que, a diferencia del periodo anterior (1964-1973), el fortalecimiento fronterizo de 1974 a 1976 se vigorizó a causa del presupuesto otorgado al SIN que, por consiguiente, permitió un reclutamiento de más agentes fronterizos. Sin embargo, y aunque en 1975 las detenciones disminuyeron, estas ampliaciones presupuestales todavía se mostraban ínfimas en comparación con la gran cantidad de aprehensiones de 1976. Posteriormente, a pesar de que el problema de la migración iba en aumento, de 1976 a 1977 la situación volvió a revertirse y sólo se destinaron 31.4 millones de dólares más, comparados con los 32.3 millones de 1975-1976.

Otro paso importante por medio del cual se intentó controlar el fenómeno migratorio fueron las enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1976. Por primera vez se estableció, y estandarizó, un límite de 20,000 permisos para cada país de ambos hemisferios, respetando las respectivas cuotas de 170,000 para el Hemisferio del Este y 120,000 para el Hemisferio Occidental. Asimismo se negó el permiso de residencia permanente a aquellos extranjeros que, habiendo entrado a Estados Unidos como no inmigrantes, hubiesen excedido el tiempo permitido de admisión y aceptaran un empleo.

En estas nuevas enmiendas es relevante observar que también a México se le aplicó el límite de 20,000 permisos anuales, restricción que sería difícil de soportar

puesto que la migración anual de mexicanos regulares a Estados Unidos sobrepasaba ese límite. Además también se tenía que afrontar el problema de la inmigración irregular que, independientemente de un límite establecido, seguiría presentándose.

Para 1978 se volvió a enmendar la Ley y se estableció un solo límite general de 290,000 para ambos Hemisferios, combinando los diferentes límites de 170,000 (H. Este) y 120,000 (H. Occidental.) Como lo señaló el Secretario Asistente del Departamento del Estado, Douglas J. Bennet: "Las enmiendas aplicadas a la Ley en 1965 y 1976 se realizaron para establecer el principio de uniformidad y oportunidad para la inmigración, sin considerar el lugar de nacimiento".[110]

También en este año se estableció la Comisión Selecta de Políticas de Inmigración y Refugiados (SCIRP por sus siglas en inglés). El antecedente de este organismo fue una propuesta del Presidente Jimmy Carter del 4 de agosto de 1977 para erradicar el problema de la migración irregular. Su propuesta planteó desarrollar medidas como duplicar el tamaño de la Patrulla Fronteriza, recrudecer las penas a los empleadores que contrataran a migrantes no regulares y desarrollar un nuevo programa de regularización. A pesar de que estas medidas no fueron aprobadas por el Congreso fueron los argumentos de dicha Comisión Selecta.

Los objetivos de la Comisión fueron "evaluar las leyes, políticas y procedimientos existentes de admisión de inmigrantes y refugiados en Estados Unidos, así como elaborar recomendaciones al Presidente y al Congreso".[111] De esta manera, las decisiones políticas, bajo las recomendaciones de la Comisión, se basaron en: incrementar los fondos para la seguridad fronteriza, adoptar legislaciones encaminadas a ilegalizar la contratación de migrantes irregulares, y establecer un nuevo programa de regularización para los mexicanos que ya estaban en Estados Unidos. Asimismo cabe mencionar que la Comisión no consideró la idea de ampliar el número de visas otorgadas a trabajadores

[110] Congressional Research Service Library of Congress Ninethy-Sixth Congress, *Op. cit.,* p. 66.
[111] *Ibid*., p. 67.

migratorios H-2, lo cual impediría el acceso legal de cientos de migrantes mexicanos y los conduciría a optar por el ingreso sin documentos.

A partir de estas fechas se concibió a la inmigración como una problemática que generaría una crisis institucional y nacional, encuadrándosele en las preocupaciones de seguridad nacional e invocándose, por ello, una configuración de medidas de tipo militar para incrementar la seguridad en la frontera. De este modo, tanto las instituciones políticas como la sociedad estadounidense finalizaron la década de los setenta con una visión alarmista acerca de la inmigración; segregando a los migrantes mexicanos, identificarlos como competidores desleales en el mercado laboral y estrechamente relacionados con un nuevo problema nacional: el tráfico de drogas.

Durante lo últimos años de la Administración Carter (1978-1980) la frontera fue asegurada por medio de equipo de alta tecnología para controlar los flujos migratorios, censores electrónicos terrestres para la detección de personas, transmisores distribuidos en locaciones estratégicas, sistemas televisivos de circuito cerrado desplegados en cinco instalaciones de detención fronterizas, así como sistemas de radar y detección infrarrojos.[112] Asimismo, en este tono de fortalecimiento fronterizo se incrementaron, relativamente, tanto los fondos a la Patrulla Fronteriza como los efectivos de la institución. En 1978 el personal era de 2,580 y los fondos fueron de 78.1 millones de dólares, mientras que para 1980 se aumentaron a 2,915 agentes en relación con 82.6 millones de dólares; es decir un aumento de 13% y 5.76% respectivamente.[113]

La aplicación de controles migratorios a lo largo de la frontera se complementó con la estrecha relación entre el SIN y diferentes agencias de inteligencia. Entre estas estuvieron la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés), la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), la Agencia Antinarcóticos (DEA por sus siglas en inglés), el Servicio de Aduanas, Guarda Costas, el Servicio Secreto, y el Departamento de Defensa.

---

[112] Timothy Dunn, *The Militarization of the U.S. - Mexico Border 1978-1992. Low-intensity conflict doctrine comes home,* Center for Mexican American Studies (CMAS BOOK), University of Texas at Austin, United States of America, 1996, p. 38.
[113] *Ibid*., p. 180.

En este contexto, el uso de tecnología militar para resguardar las fronteras y controlar la migración irregular resultó del discurso político de proteger la seguridad del estado ante amenazas externas. Asimismo, el argumento de la pérdida del control de las fronteras, junto con el creciente sentimiento restriccionista, fue el detonante que permitió la promulgación de la Ley de Control y Reforma Inmigratoria en 1986, imponiendo los intereses del Estado sobre la protección del inmigrante.

Por otro lado, a finales de la década de los sesenta se presentaron diferentes circunstancias que condujeron a la vigorización de la legislación migratoria. En este sentido cabe mencionar la finalización de los acuerdos laborales bilaterales, el aumento de la migración no autorizada o irregular, el desarrollo de nuevas enmiendas a la ley de inmigración estadounidense (1965 y 1976), pero sobre todo el inicio de una visión negativa extremista hacia los migrantes mexicanos que cruzaban la frontera sin documentos migratorios.

Por tales razones, desde principios de los setenta el debate en Estados Unidos se centró en cómo controlar esta inmigración irregular; pero siempre desde una visión netamente interna y sin considerar la protección de los migrantes como elemento central de cualquier política o medida migratoria.

Es así como la iniciativa del diputado Peter Rodino en 1971 fue el fundamento para que se presentaran varias medidas encaminadas a reducir el fenómeno de los migrantes irregulares. Propuestas que finalmente se materializaron con la aprobación de la Ley de Control y Reforma Inmigratoria de 1986 que sentó las bases para que a la postre se militarizara la frontera y se lidiara a la inmigración junto con otros problemas como el narcotráfico y el terrorismo.

2.1. Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986 (IRCA) y sus disposiciones para controlas la inmigración irregular.

La aprobación de la Ley de 1986 simbolizó un final momentáneo en el debate migratorio estadounidense compuesto por varias propuestas enfocadas a frenar la migración irregular, asegurar las fronteras, encauzar por vías legales la demanda de mano de obra extranjera y fortalecer la política sobre las sanciones impuestas a empleadores que utilizaran a migrantes irregulares. De hecho ésta última disposición fue elemental en las reformas requeridas a la ley de inmigración, puesto que la comunidad estadounidense (políticos y sociedad) consideraba que la entrada encubierta de “ilegales” era solapada por aquella *Texas Proviso* que no sancionaba ni civil ni penalmente a los contratistas.

Como ya hemos visto anteriormente, después de 1977 se presentaron dos proyectos relevantes y similares en torno a la migración y su control: la Proposiciones del Presidente Jimmy Carter y las disposiciones de la Comisión Selecta. Ambas plantearon objetivos como aplicar sanciones a empleadores, incrementar los esfuerzos para hacer cumplir la legislación laboral, aumentar la vigilancia fronteriza, regularizar a los inmigrantes que hubiesen residido en Estados Unidos por un tiempo determinado, y no considerar la idea de ampliar el programa de trabajadores H-2. Estos lineamientos que en cierta medida se manifestaron en la Ley de 1986 fueron rechazados por la nueva Presidencia de Ronald Reagan, quien impulsó sus propias medidas de gestión migratoria y justificó su rechazó a las propuestas Carter a causa del ambiente político interno y a la posición de Estados Unidos en el escenario internacional.

En este punto es importante señalar que la aprobación de la Ley de 1986 y el incremento de la seguridad fronteriza se encuadraron en el proceso de reforma política y económica nacional de los ochenta. Dicha reforma comenzó a finales de los setenta (1979) cuando convergieron en Estados Unidos dos importantes coyunturas: una crisis estructural nacional y el proceso electoral que llevaría al Partido Republicano, su ala más conservadora, a ocupar la Presidencia de la Nación.

En primer lugar, a finales de la administración Carter Estados Unidos sufría una crisis económica interna y externa que se manifestó con una declinación a tasa cero en el crecimiento real por trabajador, un alto y creciente aumento de los precios,[114] reducción desmedida de la productividad, una tasa elevada de desocupación,[115] y una declinación en la participación del sector exportador norteamericano en el comercio mundial de manufacturas.[116]

Tal como lo muestra Roberto Bouzas, estos índices negativos fueron consecuencia de un proyecto desarticulado de reforma de la economía estadounidense, el cual impidió establecer una política de ingresos, una política energética de participación estatal activa, y una política industrial fuerte que reactivara aquellos sectores afectados por la competencia externa como la siderurgia y la industria automotriz.[117] Esta crisis se agudizó con la política económica del Estado de Bienestar (*Welfare State*) que permitía una intensa participación del Estado en la economía, obstruía la ejecución de las leyes del mercado y aumentaba el gasto público en pro de la distribución de bienes y servicios pero en perjuicio de la creación de ingresos y del crecimiento productivo.[118]

En segundo lugar, a nivel internacional Estados Unidos había perdido su hegemonía político-militar como consecuencia de una política exterior moderada a cargo de Carter. Su principal fallo fue mantener la vía de relajación, o distensión, con la Unión Soviética y permitir que éste país desplegara su presencia militar e ideológica en zonas estratégicas. De ese modo el intervencionismo soviético

---

[114] En el periodo de 1948 a 1969 la tasa anual de crecimiento del índice de precios al consumidor era de 2.02 por ciento, mientras que para el decenio 1969-1979 aumentó un 7.20 por ciento. Ver Roberto Bouzas, "La política económica del Gobierno Republicano: contenidos, obstáculos y perspectivas", en *La administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana,* Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, primer semestre, No, 9, CIDE, México, 1981, p. 61.

[115] En el periodo de posguerra hasta 1969 el porcentaje de desocupación era 4.66, y para 1969 a 1979 se elevó hasta 6.19 por ciento anual. *Idem*.

[116] En los cinco años de 1961 a 1965 las exportaciones norteamericanas alcanzaron una participación del 17.3% en el comercio mundial, en el periodo que va de 1975 a 1979 esta proporción cayó a un promedio de 12.7%. *Ibid*., p. 63.

[117] *Ibid*., p. 64.

[118] El Estado de Bienestar surge del objetivo de conjugar un crecimiento económico con una red de seguridad social humana. La asistencia gubernamental se genera después de un crecimiento económico que permite redistribuir los ingresos hacia grupos particulares de interés: los necesitados. Sin embargo, esta participación estatal provoca la caída de la productividad nacional.

arrebató el control que Estados Unidos tenía sobre Irán, un aliado estratégico que regulaba los asuntos regionales en pro de los intereses occidentales y era el segundo productor más grande de petróleo; también facilitó la intervención militar en Afganistán; la victoria de movimientos revolucionarios como la revolución de Nicaragua en 1979; el mantenimiento de modelos socialistas en naciones como Cuba y otras Centroamericanas; así como la humillación manifestada con el asalto a la embajada estadounidense en Irán y la toma de rehenes. En concreto, el poderío de los valores económicos, políticos e ideológicos que Estados Unidos había tratado de implantar a nivel mundial se había debilitado a causa de un comunismo militante que ponía en peligro los intereses nacionales estadounidenses.

También se admitió como un fracaso de política exterior el arribo masivo de 250,000 refugiados cubanos a las costas de Florida en 1980. Este suceso conocido como "la invasión de Mariel" fue un elemento más de la crisis estructural nacional y fue utilizado para asegurar que la política de Carter no solo había perdido el poderío mundial estadounidense, sino que también había perdido el control de las fronteras y vulnerado la integridad territorial.

Por ello, ante la incapacidad de Carter para resolver las problemáticas económicas, sociales y de política exterior, el Partido Republicano estableció como directrices políticas en 1980: "Restaurar la hegemonía mundial, recuperar el control del poderío político-militar en el mundo, recobrar la competitividad en los mercados mundiales, restaurar el control sobre su región de influencia natural, América Latina y retomar el control de sus propias fronteras". Sobre éstas últimas Reagan comentó lo siguiente: "Ninguna nación puede perder el control sobre sus fronteras y sobrevivir como tal".[119]

De esa manera cobró fuerza el movimiento ideológico ultraconservador que cuestionó la política demócrata y comenzó a presionar para que los republicanos ocuparan la Presidencia y reestablecieran principios históricos como el liberalismo económico (*laissez faire* o mercado total), la propiedad privada y el poderío militar

[119] Juan Manuel Sandoval Palacios, "La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la seguridad binacional", en *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos, Seminario permanente de estudios chicanos y de fronteras*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1993, p. 69.

a nivel internacional. Dicho movimiento también conocido como la "Nueva Derecha"[120] argumentaba que la seguridad de Estados Unidos se conseguiría a través de vigorizar su capitalismo interno, exportarlo a los demás países junto con la democracia occidental y combatir de esta manera los totalitarismos marxistas auspiciados por la Unión Soviética.

En este contexto se impulsó a Ronald Reagan como candidato a la presidencia de los Estados Unidos. Su plataforma política mostró que la nación perdía estabilidad a causa de las pésimas condiciones económicas y como efecto del crecimiento militar e influencia ideológica de los soviéticos. Asimismo afirmó que las peligrosas acciones del comunismo demandaban un Estados Unidos firme en sus compromisos internacionales y fuerte en sus capacidades militares. Con este objeto se propuso reactivar las energías militares, tecnológicas y el poder estadounidense que garantizaran la paz mundial y la seguridad del pueblo estadounidense.[121] En pocas palabras, la política exterior abordaría los temas de la agenda de seguridad desde una perspectiva activa que protegiera los intereses nacionales.

Ahora bien, hemos señalado este marco contextual para puntualizar que el objetivo de la administración Reagan era recuperar dos pilares fundamentales de la seguridad nacional estadounidense: la fortaleza económica interna e internacional, y la solidez de una política exterior basada en la superioridad militar. En ese sentido, Estados Unidos procuró abandonar su debilidad político-económica que permitía el surgimiento de amenazas, y transformarla en una política de fuerza que preservara libres las instituciones del país, asegurara una estabilidad mundial, y construyera sociedades democráticas.

Asimismo esta política de fuerza se concentró en desplegar prácticas militares en áreas estratégicas para la seguridad estadounidense, así como en identificar

[120] "Este movimiento es una estructura centralizada de múltiples organizaciones diversificadas. Sus objetivos de abordar temas sociales y asuntos singulares le ha conferido una considerable base de masas; junta un conservadurismo social con uno económico; exalta la ideología anticomunista; y desarrolla una fuerte conexión religiosa". En Ana María Ezcurra, *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad.* Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires, 1988, pp. 32-33.

[121] Para analizar de manera más detallada los argumentos del Partido Republicano con respecto a la reforma económica interna, la transformación de los lineamientos de política exterior, y las estrategias para cumplir sus objetivos, puede leerse el documento completo titulado "Selección de la Plataforma del Partido Republicano" en Roberto Bouzas, *Op. cit.*, pp. 273 -310.

enemigos potenciales y configurar planes ofensivos para finiquitar sus acciones antes de que dañaran el interior del Estado. Dichas áreas no eran únicamente los países Centroamericanos influenciados con la presencia soviética, sino también la frontera con México por la cual podían atravesar miles de migrantes irregulares, refugiados e incluso terroristas que ya que habían sido concebidos como amenazas potenciales.

Así entonces, el asunto de la migración irregular en general y el fortalecimiento de la protección fronteriza en particular, fueron retomados por el Presidente Reagan porque el número de entradas sin inspección iba en aumento, y porque un historial de iniciativas legislativas restrictivas manifestaban que el problema de los *illegal aliens* era una crisis paulatina con implicaciones de seguridad nacional. Como lo comentó el Departamento de Estado en 1981: "las presiones sobre nuestras fronteras desde el Caribe y Centroamérica, particularmente México, certifican que en un futuro predecible los Estados Unidos mantendrán una política exterior que incluya medidas preventivas, y cuyo objetivo central sea la protección de nuestras fronteras contra una inmigración ilegal excesiva".[122]

En resumen, a principios de los ochenta se conjugaron varios elementos que, manipulados, resurgieron el nativismo en contra de la inmigración irregular. Por un lado, frente a una crisis económica que afectaba a la sociedad se creyó que la nación no podía mantener a millones de migrantes con servicios de salud, alimentación, vivienda, y trabajo; por lo que era necesario reformar las leyes de inmigración e implementar medidas de control tanto al interior como en la frontera. Igualmente, y en el ámbito de una política agresiva hacia fenómenos externos, se identificaron a los migrantes como una amenaza que abusaba de la ley de inmigración y violaba el derecho soberano del Estado para proteger sus fronteras; además de incluírsele junto con el narcotráfico y el terrorismo en el grupo de enemigos que obstaculizaban la recuperación del poderío mundial estadounidense.

Como lo indica Max Castro: "La realidad era enfocar la inmigración como un problema de seguridad nacional, [...] pretendiendo eliminarlo por medio del uso de

[122] Timothy Dunn, *Op. cit.*, p. 2.

tecnología y estrategias militares".[123] Así pues, cuando los migrantes mexicanos irregulares volvieron a ser percibidos como parte de la crisis estructural se inició otro periodo de vigorización de la ley migratoria.

El primer esfuerzo político por reformar las leyes migratorias surgió del Presidente Ronald Reagan, quien, tomando en cuenta que el Ejecutivo es el responsable de fortalecer la ley migratoria federal junto con el Congreso, se encargó de establecer una Comisión llamada Fuerza de Tarea Presidencial sobre Inmigración y Refugiados (*President´s Task Force on Immigration and Refugee Policy*) para presentar recomendaciones de reforma migratoria. Sus objetivos centrales fueron: "revisar el alcance de las políticas y los programas de inmigración y refugiados, reportando al Presidente las alternativas o recomendaciones en las que se pudiera progresar; reajustar el marco legal de Estados Unidos; y perfeccionar los métodos para controlar la inmigración ilegal y el manejo de crisis migratorias".[124]

Para cuando fue establecida la Comisión, el sentimiento restriccionista aumentaba entre la opinión pública y diferentes integrantes del Congreso; aduciendo que las mayores amenazas de la inmigración masiva desde 1965 eran el cambio en la composición racial y un potencial desplazamiento laboral; conjugado éste con una disminución en las condiciones laborales.

Este restriccionismo que buscaba plasmarse en una legislación migratoria se avivó por el Presidente del Subcomité de Inmigración en el Senado Alan Simpson (republicano) y por el Presidente del Subcomité de Inmigración en la Casa de Representantes Romano Mazzoli (demócrata); quienes comenzaron a presionar para que las recomendaciones finales de la Comisión reflejaran sus intereses, así como para facilitar la aprobación de cualquier Legislación en el Congreso. Para ambos legisladores era necesario reducir la inmigración legal permitida desde 1965 bajo la cláusula de la reunificación familiar y eliminar el problema de los migrantes irregulares que cruzaban la frontera con México.

---

[123] Max J. Castro, "Ideología, ciencias sociales y política. El debate sobre la política de inmigración en Estados Unidos", en *Migración y Fronteras, Op. cit.,* p. 402.
[124] Nicholas Laham, *Ronald Reagan and the politics of immigration reform.* Praeger Publishers, Westport, Connecticut, United States of America, 2000, p. 6.

En el caso del Senador Simpson, la creación de la Comisión le permitió comentar:

> "La inmigración causará un gran crecimiento poblacional cuyos efectos serán un alto costo de los servicios gubernamentales como salud, educación, y salubridad; una sobrepoblación y deterioro de espacios públicos como carreteras o parques; incremento en el precio de la vivienda urbana; carencia de recursos naturales; daño ambiental en alto grado; mayor uso de petróleo importado y otras fuentes naturales que implicaban riesgos para los intereses nacionales; mayor consumo de alimentos; así como problemáticas deficitarias en el comercio exterior [...] Estados Unidos no debe permitir estos desequilibrios en una etapa de crisis estructural".[125]

Todo lo anterior sumado a la histórica creencia de la competencia laboral entre extranjeros y nativos; la cual perjudica a los segundos por no aceptar salarios ínfimos y por exigir a los empleadores mejores condiciones laborales. Por ello, en el debate de los ochenta sobre la reforma migratoria surgió la frase "hemos perdido el control sobre nuestras fronteras" y se le dio al fenómeno migratorio un carácter externo ajeno a la vida nacional que repercutía en el bienestar nacional. Sin embargo, el incremento de la migración, principalmente la de mexicanos irregulares, era efecto de una dinámica económica que demandaba fuerza de trabajo y de la costumbre que tenían los empleadores de contratar fuerza de trabajo barata y sin derechos. En ese sentido el control que se había perdido era sobre los empleadores que contrataban a estos migrantes.

Ahora bien, en la formulación de las recomendaciones que la Comisión presentaría ante el Presidente era de gran importancia considerar los puntos de vista de los Presidentes de los Subcomités de Inmigración; ya que si las recomendaciones finales eran contrarias a las propuestas del sector más fuerte dentro del Congreso en el tema migratorio, no se podría generar un consenso político que permitiera aprobar una reforma a la legislación migratoria. Ante tal situación la Casa Blanca necesitaba crear un acercamiento con el senador Simpson para obtener su apoyo y tener la capacidad de presentar una reforma

[125] *Ibid*., p. 35.

ante el Congreso. Este primer acercamiento constó de analizar la propuesta del senador, la cual incluía:

a) Vigorizar la ley migratoria federal,
b) Establecer un régimen de sanciones a los empleadores que contrataran, con conocimiento, a migrantes irregulares,
c) Articular un mecanismo de identificación para los trabajadores legales,
d) Rechazar el proyecto de un nuevo programa de trabajadores temporales y,
e) Aprobar un programa de regularización para los inmigrantes que ya se encontraban en Estados Unidos, concediéndoles el status de residentes legales temporales.[126] Simpson se oponía a la propuesta liberal de incrementar el nivel de inmigración legal anual.

Cabe señalar que estas recomendaciones estuvieron proyectadas para reducir el número de migrantes no regulares que entraban al país y modificar los parámetros de las legislaciones migratorias anteriores. De esa manera, puesto que la inmigración irregular era concebida problema nacional, tanto el sector pro-inmigrante como el anti-inmigrante compartieron la obligación de suprimir los incentivos que alentaban el ingreso de esta inmigración, es decir, los empleos. Para ello se admitió la formación de un esquema que sancionara civil y penalmente a todo aquel empleador que contratara trabajadores no autorizados; dificultando así el acceso de los migrantes al mercado laboral estadounidense, y exigiendo a los empleadores que cumplieran con la legislación laboral nacional y emplearan fuerza de trabajo autorizada de ciudadanos estadounidenses e inmigrantes regulares.

En segundo lugar se propuso otorgar la residencia legal permanente a los millones de migrantes irregulares que vivían en Estados Unidos. El objetivo de esta reforma era articular una política migratoria que les permitiera a estos migrantes formar parte de la sociedad estadounidense con el derecho de residencia; así como también aligerar el trabajo del SIN, ya que no sería necesario

[126] *Ibid*., p. 40.

desarrollar operativos de deportación masiva que, como ocurrió con la Operación Espalda Mojada de 1954, requerían elevados recursos económicos federales.

No obstante, para muchos representantes republicanos esta no era una medida correcta para terminar con el problema de la migración irregular, pues la "amnistía" era igual a premiar a aquellos individuos que habían violado la legislación migratoria y entraban al país sin permiso. Para los republicanos, los migrantes no regulares debían ser castigados mas no recompensados, ya que otorgarles la ciudadanía era injusto para aquellos inmigrantes que habían entrado a la Nación de manera legal y habían esperado mucho tiempo para obtener la residencia permanente. También consideraban que la "amnistía" alentaría más migración irregular.

Es importante remarcar que tanto el Presidente Ronald Reagan como el senador republicano Simpson compartían las propuestas de regularizar a los migrantes que vivían en Estados Unidos y la de establecer un régimen de sanciones a empleadores; lo cual demostró que la reforma a ley migratoria se centraría en combatir la inmigración irregular. Sin embargo, el punto de controversia entre ambos actores políticos era el número de inmigración legal que sería admitido anualmente. En ese sentido el Presidente mantuvo una visión liberal que pretendía continuar con una política que no estableciera límites a la inmigración legal; mientras que Simpson trató de demostrar que la entrada irrestricta de extranjeros repercutía en efectos negativos para la nación, ante lo cual debía instaurarse un límite anual.

También otros organismos como la FAIR (*Federation of American Immigration Reform*) se oponían al número de extranjeros aceptados anualmente y compartían la propuesta de endurecer las sanciones a empleadores que contrataran a migrantes irregulares.

En cuanto al primer aspecto, el organismo recomendó limitar el número de inmigrantes legales anuales a 300,000;[127] mientras que en el asunto de las sanciones planteó vincularlas con un sistema de verificación laboral que acreditara los documentos presentados para adquirir un empleo. Para tales motivos, el

[127] *Ibid*., p. 42.

Gobierno Federal debería emitir una tarjeta de identidad nacional que incluyera los datos personales del portador, los cuales serían verificados en un banco nacional de información para comprobar la autenticidad de dicha credencial. Con esta tarjeta personal los empleadores certificarían la estancia legal del trabajador y evitarían ser sancionados por contratar a migrantes no autorizados.[128] Al final esta disposición fue rechazada porque violaba la privacidad individual de las personas y porque los intereses de los agroindustriales en seguir contratando trabajadores sin derechos laborales, económicos y de salud, se impusieron en el Congreso.

No obstante, resulta claro que estas medidas impactarían la situación económica de los estados que dependían de los inmigrantes y dañarían la relación bilateral con México; principalmente porque la mayoría de los migrantes con estatus migratorio irregular que cruzaban la frontera y vivían sin autorización al interior eran de origen mexicano. Además de que es importante recordar que el gobierno de Reagan necesitaba mantener un mayor acercamiento con México; especialmente porque la vinculación económica entre ambos países se consolidaba y resultaba necesario institucionalizarla. De modo que la creciente interdependencia económica entre los dos países requería que los gobiernos construyeran un acercamiento sólido capaz de solucionar problemas como el de la migración irregular.

Los opositores a las recomendaciones restriccionistas consideraron que una política migratoria más coherente debía incluir medidas que no afectaran la relación entre ambos países y que también cumpliera con las demandas de la economía estadounidense. De esa manera se propuso establecer un nuevo programa laboral bilateral que redujera los incentivos de migrar sin documentos y formara un diálogo cordial con México que consolidara la integración económica.

Dicho acuerdo permitiría que un número limitado de mexicanos ingresara a Estados Unidos para ocupar los trabajos en los que existiera escasez de mano de obra. Asimismo establecía que la permanencia de los trabajadores sería temporal teniendo que abandonar Estados Unidos cuando el contrato hubiere vencido. En este sentido, el nuevo acuerdo pretendía reducir el flujo de migrantes irregulares.

[128] *Ibid*., p. 43.

En esta parte cabe mencionar que Estados Unidos ya tenía experiencia en acuerdos laborales con México (1942-1964) y los resultados habían sido parciales. Por un lado se reguló un número limitado de trabajadores mexicanos, pero al mismo tiempo se incrementó la migración irregular como resultado de dos razones: los trabajadores que habían sido aceptados como braceros temporales no regresaban a México cuando sus permisos de permanencia expiraban y, por otro lado, aquellos mexicanos que deseaban trabajar en Estados Unidos y que tenían que esperar un largo proceso para recibir el permiso decidían cruzar sin autorización. También a estas dos razones hay que agregar que los empleadores siempre han preferido la contratación de trabajadores extranjeros con estatus migratorio irregular por ser más dóciles y más propensos a la explotación.

Así entonces, la experiencia indicaba que los acuerdos laborales temporales generaban explotación por parte de los empleadores, cierto desplazamiento laboral de los ciudadanos estadounidenses, alteración de las relaciones bilaterales con México, violación de la legislación laboral a favor de los intereses de los empleadores e incremento de la inmigración irregular.

Frente a las consideraciones anteriores, las medidas más óptimas de control y reforma migratoria eran vigorizar las leyes correspondientes a las responsabilidades laborales, permitir un programa amplio de regularización migratoria, fortalecer la ley migratoria y otorgar mayores recursos para la seguridad fronteriza, así como no considerar un acuerdo de trabajadores temporales por los efectos negativos que contenía.

Por medio de estas disposiciones se reconocía que la regularización de los inmigrantes irregulares representaba altos beneficios para la economía nacional. Al mismo tiempo que las crisis migratorias como el desembarco de 250,000 refugiados cubanos o la entrada masiva de mexicanos irregulares por la frontera sur demandaban un real fortalecimiento de la ley migratoria y el control fronterizo.

Los aspectos anteriores correspondieron a la política interna estadounidense; sin embargo, a nivel bilateral era complicado tratar el asunto de manera compartida, ya que México procuraba mantener el *statu quo* que permitía a sus ciudadanos emigrar de manera irregular y relajar así las tensiones sociales

internas causadas por una problemática reestructuración económica que impedía la creación de empleos y aumentos salariales. Por ese motivo también era debatible la recomendación de un nuevo programa laboral, pues México enfatizaría en la prolongación del programa y se centraría en la protección de los derechos humanos, mientras que Estados Unidos argumentaría la necesidad de finiquitar el acuerdo cuando su economía lo demandara.

Finalmente, y tras un debate entre restriccionistas y simpatizantes de una política migratoria liberal, la Fuerza de Tarea Presidencial sobre Inmigración y Refugiados presentó sus recomendaciones al Ejecutivo Federal. Sus aspectos principales se centraron en concertar una política migratoria integral que reconciliara los intereses del Presidente Reagan en mantener una política abierta para los extranjeros regulares y controlar la inmigración irregular, con los de los opositores que demandaban una reducción en el número de inmigrantes regulares admitidos por año y la erradicación del problema de los migrantes no regulares.

Las recomendaciones de la Comisión fueron: "1. Legalizar a los cubanos que hubieren arribado a Estados Unidos antes de octubre de 1980, 2. Prevenir nuevos éxodos masivos de refugiados y proveer un fondo de emergencia para atender crisis migratorias, 3. Vigorización de la vigilancia fronteriza, 4. Fortalecimiento de la legislación laboral, 5. Concertación de un programa piloto de trabajadores mexicanos temporales (50,000 visas) y 6. Otorgar el status de residente permanente a aquellos indocumentados que hubiesen residido en Estados Unidos por un periodo considerable, y demostraran una adecuada incorporación a la vida nacional".[129] La propuesta que aún un no se presentaba concernía al régimen de sanciones aplicable a empleadores de trabajadores migrantes irregulares.

Estas recomendaciones que en un principio eran laxas permitieron que el Ejecutivo formulara sus proposiciones de reforma y las presentara ante el Congreso. Dirigiéndose a terminar con el asunto de la migración irregular Reagan propuso:

[129] *Ibid.,* p. 105.

- Imponer sanciones a empleadores de cuatro o más empleados que, a sabiendas, contratasen migrantes no regulares, con multas de 500 a mil dólares por extranjero contratado indebidamente.
- Otorgar el estatus legal temporal a aquellos que se encontrasen en Estados Unidos después del 1 de enero de 1980, por tres años y renovable. Asimismo cabía la posibilidad de obtener una visa de inmigrante o de residente permanente. Después de 10 años bajo el estatus temporal y de poder mostrar un conocimiento del inglés podrían obtener una visa de inmigrante.
- Aumentar los recursos para hacer cumplir las leyes laborales del país y reforzar las capacidades de la Patrulla Fronteriza.
- Iniciar un programa piloto de dos años que permitiera la entrada anual de 50,000 trabajadores mexicanos, autorizándoles ocupar, por un periodo de nueve a doce meses, aquellos empleos donde se detectase una escasez de mano de obra.[130]

Como ya se comentó, el asunto más controversial fue el del régimen de sanciones, tanto por las presiones de los empleadores como por la desaprobación de instaurar una tarjeta de identidad nacional. En ese sentido, las recomendaciones de Reagan mantuvieron el rechazo a esta última idea y sólo propusieron que los empleadores comprobaran si el futuro empleado tenía una residencia legal en el país; solicitando para ello la verificación de documentos específicos como la tarjeta de seguro social o el acta de nacimiento.

Por medio de esta medida se protegía a los empleadores, ya que la ley decía que las sanciones se aplicarían a quien contratara "con conocimiento" a un migrante irregular; sin embargo, si el empleador contrataba a un trabajador que hubiese presentado documentos falsos podría argumentar que al momento de verificar la documentación había actuado de buena fe, recayendo la infracción en

[130] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", en *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, UNAM-Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 95.

el migrante y no en el empleador que “no sabía” que los documentos eran falsos al momento contratar al trabajador.

Por eso podemos observar que las recomendaciones de la Comisión y las del Presidente Reagan propusieron una reforma que equilibrara intereses y obligaciones nacionales. Establecieron por un lado un mecanismo de regularización para millones de inmigrantes y un programa de trabajadores temporales que reconocería los aportes de los inmigrantes en la economía estadounidense; mientras que por otro lado configuraron un sistema que supuestamente sancionaría a los empleadores y vigorizaría la ley laboral interna.

Las primeras medidas humanizaban la política migratoria, pero las segundas acentuaban el carácter irregular de los inmigrantes que continuaban entrando al país y los convertían en sujetos vulnerables a explotación; además de instaurar diferentes estrategias fronterizas para reducir el ingreso de “ilegales” que supuestamente causaban descontrol en las fronteras y eran un peligro para la seguridad nacional.

Una vez que las recomendaciones de Reagan fueron anunciadas, el siguiente paso fue presentarlas ante el Congreso para que las aprobara y las convirtiera en una nueva legislación. Sin embargo, como los intereses de los actores políticos y sociales involucrados en el debate eran diferentes, no se tuvo la capacidad de construir un consenso nacional en torno a la política migratoria de Reagan, implicando ello que el Congreso rechazara las propuestas del Ejecutivo y no las aprobara como una reforma a la ley migratoria.

No obstante, la plataforma política de Reagan tenía como un objetivo principal “retomar el control de las fronteras”, y por tanto era prioritario instaurar una legislación que sellara las fronteras a la inmigración indeseable e impidiera cualquier crisis migratoria como la invasión de cubanos en 1980 o los intensos cruces de mexicanos por la frontera sur.

De ese modo presentó la propuesta de Ley de Emergencia Inmigratoria que autorizaba al Presidente declarar una emergencia inmigratoria por un periodo de 120 días si se presentaban las siguientes circunstancias: “1. si un número sustancial de extranjeros hubieran embarcado o lo fueran hacer hacia los Estados

Unidos, 2. Si los recursos del SIN y los procedimientos establecidos por la ley de inmigración fueran inadecuados para responder al número esperado de extranjeros mencionados en el punto anterior, y 3. Si los flujos de inmigrantes fueran considerados un peligro para el bienestar de la Nación o para cualquier comunidad estadounidense".[131] También autorizaba la detención por un lapso indeterminado de todos los migrantes no regulares que fueran detenidos durante el periodo de emergencia.

Si bien esta Ley tampoco fue aprobada por el Congreso, permitió instaurar las bases de la política de seguridad fronteriza aplicada durante la administración Regan, ya que ciertas estipulaciones como el otorgamiento de elevados recursos económicos para el SIN o la concepción de la inmigración como peligro a la seguridad fueron plasmadas en la reforma a ley migratoria.

Además, y como más adelante se desarrollará, con el objetivo de terminar con el problema del flujo masivo de refugiados y migrantes mexicanos, el gobierno estadounidense comenzó a diseñar estrategias policiales represivas a lo largo de su frontera, cumpliendo así con la tarea de recobrar la soberanía territorial, defender el país de la entrada de individuos no deseados como migrantes irregulares o traficantes, y otorgar a la sociedad la confianza de que el país estaba a salvo de amenazas externas. Sin embargo, con esta encomienda de cerrar las fronteras se desarrollaron medidas que violaron los derechos humanos de los migrantes.

Posteriormente, y una vez que el Congreso rechazó las recomendaciones de Reagan, se presentó otra iniciativa a cargo del senador republicano Alan Simpson y el diputado demócrata Romano Mazzoli. Ambos legisladores habían respaldado las más importantes propuestas del proyecto Reagan, ante lo cual continuaron apoyando el programa de regularización, el reforzamiento de la vigilancia fronteriza, el cumplimiento de la ley laboral y la aplicación de sanciones a empleadores, y el establecimiento de un programa de trabajadores temporales. No

[131] Timothy Dunn, *Op. cit.,* p. 57.

obstante, esta iniciativa no fue aprobada en 1982 a causa de los diferentes intereses entre las Cámaras, situación que se repitió en 1983 y 1984.[132]

Ahora bien, para 1985 el republicano Alan Simpson volvió a presentar su proyecto de ley, solo que esta vez en coordinación con el diputado y presidente del Comité Jurídico de la Cámara de Representantes, Peter Rodino. En esta ocasión la nueva iniciativa contó con el respaldo del Senado y de la Cámara de Representantes, de tal modo que pudieron armonizarse las provisiones restrictivas de crear un régimen de sanciones e incrementar el fortalecimiento de la seguridad fronteriza, con las provisiones liberales de permitir la regularización y autorizar un programa para contratar trabajadores extranjeros.

Asimismo, con la entrada en vigor de esta nueva ley que oficialmente se denominó *Immigration Reform and Control Act of 1986* (Ley de Reforma y Control a la Inmigración o IRCA) se pretendió terminar con el problema de la "invasión silenciosa" y cumplir una demanda que la sociedad exigía a la cúpula política.[133] De hecho, tal como lo comentó el Presidente Ronald Reagan en la ceremonia de la firma de la ley, "La IRCA es la reforma más comprensiva a nuestras leyes migratorias desde 1952 [...] las futuras generaciones de estadounidenses estarán agradecidas por nuestros esfuerzos que humanamente recobrarán el control de nuestras fronteras, y de esa manera preservar el valor de una de las posesiones más sagradas de nuestra gente, la ciudadanía".[134] La ley fue aprobada por el Congreso el 6 de noviembre de 1986.

Esta ley enfocada a terminar con el problema de la migración irregular planteó mecanismos que pretendieron reducir el número de aquellos que ya residían en

---

[132] Jorge Bustamante comenta que "de haber sido aprobado el proyecto Simpson-Mazolli, las facultades discrecionales de las autoridades de inmigración se hubieran ampliado de una manera sin precedente en la historia reciente de los Estados Unidos. La consecuencia de esta ampliación de facultades sería disminuir las posibilidades de que sean respetados los derechos humanos y las garantías individuales de los trabajadores migratorios irregulares". En, Jorge Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos,* Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 206.

[133] La aprobación de la ley se agilizó por las cifras de aprehensiones manejadas por el SIN. Para 1984 el SIN había localizado 1,246,981 extranjeros sujetos a deportación, en 1985 1,348,749, y finalmente en 1986 1,767,460. De esta última cifra el 95% eran inmigrantes mexicanos, y el 97% del total representaba casos de entradas sin inspección. Véase Carlos Rico, "Migration and U.S.-Mexican Relations, 1966-1986", en *Western Hemisphere immigration and U.S. foreign policy*, Pennsylvania State University Press, United States of America, 1992, p. 252.

[134] Roger Daniels, *Guarding the golden door. American immigration policy and immigrants since 1882*, Hill and Wang, a division of Farr, Straus and Giroux, New York, United States of America, 2004, p. 224.

Estados Unidos, o también conocido como *stock*, y detener a los migrantes que intentaban ingresar al país a través de la frontera con México sin la documentación requerida, o el *flow* de migrantes. Por ello se aumentaron las responsabilidades del SIN en sus dos áreas más importantes: la de servicios encargada de aprobar las aplicaciones de ciudadanía, estatus de residente legal y autorización de visas de entrada, y la del fortalecimiento de la ley responsable de prohibir la entrada de migrantes con estatus migratorio irregular y expulsar a aquellos que han violado los términos por los cuales se les autorizó ingresar al país.

Así entonces, e independientemente de que respondieron a las exigencias de los empresarios por mantener a su disposición mano de obra barata, primero se expondrán aquellas medidas que redujeron el *stock* de migrantes irregulares, reconocieron a millones de mexicanos como contribuyentes a la economía estadounidense y lograron vender a la sociedad la idea de que el gobierno había establecido una política realista para terminar con el problema de los "ilegales".

Dentro de estas disposiciones, la IRCA instauró un primer programa general de regularización que otorgó la residencia legal temporal a aquellos extranjeros que hubiesen entrado a Estados Unidos sin autorización antes del 1° de enero de 1982 y que residieran en territorio estadounidense desde aquella fecha. Dicho Programa de Trabajadores Legales Autorizados (*LAW PROGRAM* por sus siglas en inglés) mantuvo una primera fase que otorgó la residencia legal temporal a los migrantes y les autorizó trabajar en el país,[135] y una segunda fase que concedió la residencia permanente a aquellos extranjeros que, habiendo recibido su residencia temporal 19 meses antes, demostraran tener conocimientos del idioma inglés, del funcionamiento del gobierno y de la historia de Estados Unidos, así como reunir estándares de salud y no tener antecedentes criminales. Bajo este programa que también concedía la posibilidad de adquirir la ciudadanía después de la residencia

[135] Para adquirir la residencia temporal el irregular debía presentar ciertos documentos que comprobaran su residencia continua en Estados Unidos desde 1982, dichos documentos podían ser; recibos de renta, de casa, de teléfono, o de luz. Además se establecía una cuota de legalización de 185 dólares por persona y un máximo de 425 dólares por familia de cuatro o más miembros. Véase Mónica Verea Campos, "Contradicciones de la Ley Simpson-Rodino", en *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, *Op. cit.*, pp. 30-31.

permanente se legalizaron 1.77 millones de migrantes irregulares, de los cuales 87 por ciento eran mexicanos.[136]

En segundo lugar y expresando los intereses del sector agrícola-empresarial se estableció otro programa que legalizó a aquellos migrantes que trabajaban en el campo. En este Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales (*SAW PROGRAM*) se concedió la residencia temporal a aquellos inmigrantes que comprobaran haber trabajado en los campos de cultivo por lo menos 90 días durante 1984 y 1986, manteniendo la posibilidad de otorgar la residencia permanente tras haber concedido la calidad de no inmigrante o residente temporal. Asimismo este programa otorgó la residencia temporal a aquellos trabajadores agrícolas irregulares que hubiesen laborado, por lo menos, 90 días del 1° de mayo de 1985 al 1° de mayo de 1986 con la prerrogativa de recibir el estatus permanente después de dos años. En los términos de este Programa se legalizaron 1.31 millones de irregulares, y el 83 por ciento de estos eran de origen mexicano.[137]

Ahora bien, ante la posible reducción de la fuerza de trabajo extranjera irregular, los empleadores presionaron y lograron conseguir que la IRCA dispusiera un nuevo programa de trabajadores extranjeros más extenso que el H-2. Por medio de este nuevo convenio unilateral se autorizó contratar fuerza de trabajo extranjera siempre y cuando se comprobara, ante el Departamento del Trabajo, el intento por reclutar trabajadores domésticos sin éxito de haber encontrado candidatos, y que la presencia de los extranjeros no dañaría los salarios ni las condiciones laborales de los empleados estadounidenses.

Si bien es cierto que esta nueva categoría de trabajadores H-2A les permitió a los empleadores abastecerse de fuerza de trabajo extranjera por mecanismos legales, el proceso administrativo que debían seguir para obtener el permiso del Departamento del Trabajo era demasiado largo; además de que la prerrogativa

---

[136] Frank D. Bean, Georges Vernez y Charles B. Keely. *Opening and closing the doors. Evaluating immigration reform and control,* Rand Corporation, The Urban Institute, United States of America, 1989, p. 36.
[137] *Idem*.

para importar trabajadores les impondría mayores obligaciones como respetar los derechos laborales de los migrantes.

En ese sentido es claro que el Programa H-2A fue una alternativa a las medidas restrictivas que imponía la ley y que enseguida se describirán; sin embargo, también es claro que los permisos otorgados para trabajar temporalmente no compensarían la demanda de mano obra, así como tampoco se garantizaba que los términos de los contratos fueran respetados ni que la inmigración irregular se reduciría. De hecho, y como ocurrió con el acuerdo de braceros de 1945 a 1964, junto con el esquema de contratación legal temporal existiría un acuerdo paralelo de migrantes no autorizados.

A pesar de este señalamiento sobre la futilidad del nuevo acuerdo de trabajadores H-2A, es posible observar que las disposiciones reguladoras beneficiaron en gran manera a millones de mexicanos irregulares; pues les concedieron la calidad migratoria de residente legal temporal, les otorgaron la posibilidad de adquirir la ciudadanía estadounidense, y la libertad para trabajar y hacer cumplir sus derechos laborales en Estados Unidos.

Sin embargo, debe indicarse que los programas de regularización de ninguna manera eran políticas humanitarias, más bien formaron parte de un proyecto político que buscó reducir el número de inmigrantes irregulares al interior del país y reconocer que la integración de éstos era indispensable para la economía estadounidense. Es decir, la legislación admitió que los migrantes irregulares que ya estaban en Estados Unidos no abandonarían el país, y que desarrollar deportaciones masivas implicaba usar recursos económicos necesarios para otras obligaciones como la seguridad fronteriza; por tanto era mejor desarrollar una regularización que transformara a los inmigrantes en fuerza de trabajo autorizada, barata y productiva.

Tal situación permitió que el objetivo de reducir el *stock* de migrantes irregulares se cumpliera casi en su totalidad y que la sociedad norteamericana retomara la confianza en las política migratorias, así como también se logró establecer un mecanismo político para acceder a fuerza de trabajo. No obstante, la IRCA tuvo otra sección destinada a fortalecer la ley y controlar a los que

intentaran cruzar la frontera. En ésta área fue donde la ley tuvo más dificultades para cumplirse y donde muchos mexicanos sufrieron violaciones a sus derechos humanos.

En primer instancia, la ley dispuso medidas para eliminar los incentivos que los migrantes tenían para ingresar y trabajar sin autorización en el país; o sea los empleos. Ante eso consignó como delito el contratar, reclutar, o referir para honorarios o empleo en Estados Unidos a un extranjero a sabiendas de que no tiene autorización para trabajar en el país, imponiendo para el cumplimiento de esta disposición un régimen de sanciones y multas para quien incurriera en tal infracción.

En la ley se fijó que el empleador que recayera en una primera falta sería sancionado con una multa de entre 250 y dos mil dólares por cada migrante irregular contratado; a aquel que cometiera una segunda falta se le impondrían entre dos mil y cinco mil dólares como multa, y para el que cometiera una tercera falta se le multaría hasta con diez mil dólares. Asimismo estableció que para aquellos que contrataran a migrantes no regulares como una práctica constante se les sancionaría con una multa de tres mil dólares por cada migrante y no más de seis meses de prisión.[138]

Dichas penalizaciones innovaron la legislación migratoria desde la ley de 1952 y simularon reformar la disposición permisiva llamada *Texas Proviso*, puesto que en esta ocasión ya se sancionó la contratación y el otorgamiento de servicios a extranjeros irregulares. Pese a ello, y como los intereses de los empleadores no podían ser menguados, la ley contuvo una terminología que impedía establecer un marco normativo que vigorizara su aplicación. La ley indicó que solamente serían sancionados aquellos empleadores que **a sabiendas** contrataran a migrantes irregulares. Cláusula que dejó libres de todo castigo a los patrones que demostraran que al haber contratado al migrante irregular lo habían hecho sin conocimiento y habían actuado de buena fe.

Este actuar de buena fe significaba que el contratista podía comprobar que había solicitado al extranjero ciertos documentos como el pasaporte, la licencia

[138] Mónica Verea Campos, "Contradicciones de la Ley Simpson-Rodino", *Op. cit.*, p. 22.

para conducir, un certificado de nacimiento, la carta de naturalización o la tarjeta de seguro social para corroborar su identidad, su estatus y su autorización para obtener un empleo en Estados Unidos, pero que al momento de verificarlos no sabía que el candidato al empleo tenía una condición migratoria irregular, ya que no lograba cerciorar que la documentación fuera auténtica o falsificada, pero que en su opinión aparentaba ser genuina. De esa manera aquellos empleadores que aseguraran haber corroborado, mas no guardado, los documentos de autorización laboral sin saber que eran falsos, argumentarían que actuaban de buena fe en el cumplimiento de la legislación y por ende no serían acreedores a ninguna penalización.

Así entonces se puede observar que la efectividad de la ley sería muy parcial. En principio porque los sujetos que supuestamente iban a ser sancionados estaban protegidos con una cláusula que les permitiría continuar contratando y utilizando trabajadores con estatus migratorio irregular; sosteniéndose así la demanda de trabajadores útiles para incrementar la productividad y reducir los costos. En segundo lugar porque fomentaría la creación de un mercado negro de documentos falsos que los migrantes utilizarían para poder acceder a un empleo, situación que los convertiría en sujetos delictivos.

Como consecuencia, los más favorecidos de esta ley fueron los empleadores que pudieron acceder a una fuerza de trabajo más explotable, con menos derechos y más fácil de amenazar; los sujetos que realizan el tráfico ilícito de migrantes[139]; los fabricantes de documentos fraudulentos; y los políticos que pudieron disimular, ante la sociedad, un control en la entrada de migrantes no autorizados. Mientras que los migrantes sufrieron más violaciones a sus derechos humanos y laborales, tuvieron que tomar más riesgos en su intento de cruzar la frontera, fueron extorsionados por traficantes, acusados penalmente por portar

[139] Según el artículo 3 inciso a) del *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, se entiende por tráfico ilícito de migrantes "[...]la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material[...]". Ahora bien, en el inciso b) del mismo artículo se establece que "por entrada ilegal se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado Receptor. Por consiguiente, un traficante de migrantes irregulares, o comúnmente llamado "pollero", es el sujeto que realiza la actividad criminal del tráfico ilícito de migrantes.

documentación falsificada, sujetos a constantes redadas policiales y, lo más grave, fueron objeto de mayor explotación a causa de una clandestinidad impuesta.

En síntesis, al contrario de lo que denominaba la ley como "sanciones a empleadores", la realidad fue que los migrantes irregulares fueron los mayormente penalizados; tanto por tratar de entrar al país sin la inspección debida, como por solicitar un empleo sin documentos o, en el peor de los casos, adquirir uno con documentos fraudulentos.

Por otro lado debe recordarse que la tarea de la ley era retomar el control de las fronteras, para lo cual tuvieron que establecerse medidas que detuvieran el flujo no regulado de migrantes en la frontera sur y que vigorizaran la seguridad fronteriza. Ante ello primero se dispuso que el área del fortalecimiento de la ley del SIN[140] recibiera mayores recursos económicos; destinándosele así un monto de 415.5 millones de dólares para el año fiscal 1987 y 497.2 millones para 1988.[141] En segundo lugar se estableció un fondo de emergencia de 35 millones de dólares para actividades de vigilancia fronteriza, usables en caso de que el Presidente demostrara la existencia de una crisis migratoria.[142]

Puesto que el objetivo de esta investigación es analizar los mecanismos de seguridad fronteriza, es conveniente destacar que la suma de recursos otorgados a agencias como la Patrulla Fronteriza demuestra el verdadero objetivo de la ley IRCA. Se desatendió la responsabilidad de imponer sanciones a los empleadores por la tendencia a convertir Estados Unidos en una fortaleza que combatiera la entrada de migrantes irregulares.

Precisamente puede señalarse que en 1986 el presupuesto del área de fortalecimiento, según la información presentada por Jason Juffras, fue de 366 millones de dólares; de los cuales 41% (150.4 millones de dólares) estuvieron destinados a la Patrulla Fronteriza, 23% (82.4 millones de dólares) para el sector de detención y deportación, 21% (6.1 millones) para las inspecciones, 11% (42

[140] Esta área del SIN incluye los grupos de la Patrulla Fronteriza, los encargados de llevar a cabo inspecciones, los de detención y deportación, los del combate al tráfico de irregulares, y los de investigación.
[141] Timothy Dunn *Op. cit.,* pp. 180-181.
[142] Frank D. Bean, Georges Vernez y Charles B. Keely, *Op. cit.,* p. 32.

millones) para investigaciones, y 4% (15 millones) para atacar el tráfico de migrantes irregulares.[143]

Por su parte, Timothy Dunn muestra la siguiente tabla que nos permite sacar algunas conclusiones:

Recursos que el Congreso asignó para el SIN, periodo 1985-1988.
(Recursos en millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988
Patrulla Fronteriza	141.9	150.9	194.6	205.3
Deportación	75.6	82.4	91.7	128.8
Total del área de fortalecimiento	351.6	365.8	415.5	497.2
Total del SIN	580.0	574.3	651.1	807.8

Fuente: Timothy Dunn, *Op. cit.,* pp. 180-181.

Como podemos observar, en 1986 el presupuesto del SIN se redujo 5.7 millones de dólares en comparación con lo que se había destinado un año antes; sin embargo, los dos años que siguieron a la aprobación de la IRCA demuestran que la vigilancia fronteriza y el control migratorio eran una responsabilidad de seguridad nacional.

En este sentido, en 1987 el Congreso destinó al SIN 76.8 millones de dólares más que en 1986, y para 1988 se agregó la suma de 156.7 millones de dólares; lo que indica que de 1986 a 1988 se duplicó la fuerza de las agencias migratorias en un 50%, y que las instituciones encargadas de proteger las fronteras como la Patrulla Fronteriza aumentaron en capacidad y tecnología.

Además hay que notar que en 1987 el área de fortalecimiento de la ley acaparó el 63.8% de los recursos destinados al SIN y el restante 37% (235.6 millones de dólares) correspondían al área de servicios. Asimismo, de los 415.5 millones de

[143] Jason Juffras, *Impact of the Immigration Reform and Control Act on the Immigration and Naturalization Service*, The Rand Corporation, The Urban Institute, United States of America, 1991, p. 39.

dólares, el 47% le correspondía a la Patrulla Fronteriza y el resto se dividía entre las otras coordinaciones del área de fortalecimiento. Esto nos indica que el primer año después de que se aprobó la IRCA se enfocó a intensificar la seguridad fronteriza e impedir la entrada no autorizada de migrantes, y que en el cumplimiento de tal objetivo era necesario dotar de mayores recursos económicos a la Patrulla Fronteriza para incrementar sus facultades y perfeccionar sus actividades.

Por otro lado, en 1988 el monto que otorgó el Congreso fue mucho mayor; sin embargo, como las responsabilidades impuestas por la IRCA se intensificaron, se necesitó extender el dinero a las diferentes agencias migratorias. Por ejemplo, e independientemente de que el énfasis siguió puesto en la seguridad de la frontera, se puede distinguir que la diferencia del dinero otorgado entre el área de fortalecimiento y el área de servicios no fue tan grande como el año anterior, ya que en el año de 1988 la primera recibió 497.2 millones de dólares (61.5%) y la segunda 310.6 millones (38.5%).

Tal situación es clara cuando se recuerda que el programa general de regularización migratoria y la solicitud de la residencia legal temporal dieron inicio el 5 de mayo de 1987 hasta el 5 de mayo de 1988, de tal manera que a partir de mediados de 1987 y hasta el año siguiente tuvo que equilibrarse un poco el presupuesto de ambas áreas para cumplir con los objetivos de la ley.

También se puede apreciar que en este año la Patrulla Fronteriza recibió 10.7 millones de dólares más que en el año anterior, pero si se toma en cuenta el porcentaje que ocupó de los recursos totales, se nota que fue menor al obtenido un año antes, o sea un 41.2%. Sin embargo, ello no quiere decir que el propósito de proteger la frontera haya sido desplazado, sino que otras tareas como los procesos de deportación incrementaron sus actividades, siendo necesario aumentar sus fondos económicos. Así entonces se observa que las unidades de deportación del SIN recibieron 37.1 millones de dólares más que en 1987; lo cual indica que ante la mayor responsabilidad de la Patrulla Fronteriza de aprehender a migrantes irregulares, el número de individuos sujetos a deportación se

incrementaría y por ende tendrían que concederse más recursos económicos para agilizar los procesos de deportación.

Analizando las cifras del cuadro anterior es fácil comprobar que las labores de vigilancia fronteriza y detención de migrantes irregulares fueron la prioridad de la IRCA, seguidas por los programas de regularización y el establecimiento del acuerdo de trabajadores H-2A. En ese sentido, la reforma a la ley migratoria adquirió el enfoque de una política que facilitó la estancia legal de ciertos migrantes y la ingreso temporal de trabajadores extranjeros, pero que por otro lado se comportó como un garrote que golpearía a la inmigración irregular tanto al interior como en la frontera, e igualmente menoscabó la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes irregulares que siguieron cruzando la frontera.

Aún cuando la ley mostró que la medida más severa eran las sanciones a los empleadores, es obvio que el alto financiamiento otorgado a la Patrulla Fronteriza significó un mayor control de la migración y que la fortificación de la frontera fue la solución más óptima para la crisis migratoria. Así, si bien es cierto que esta fortificación volvería a las aprehensiones más violentas, no podría evitar que la fuerza de trabajo mexicana siguiera intentando cruzar la “línea”, no mientras en existiera y se consolidara una demanda laboral en Estados Unidos.

2.1.1. La militarización de la frontera sur de Estados Unidos en el contexto de la Ley IRCA.

En este apartado de la investigación se establecerá que el estricto control fronterizo, agudizado desde mediados de los ochenta, fue efecto de que la migración irregular se concibiera en Estados Unidos como una amenaza para los intereses nacionales. De esta manera, mientras que en la esfera económica la frontera entre Estados Unidos y México comenzó a desdibujarse, las fronteras físicas se revaloraron y se establecieron mayores barricadas para contener la entrada irregular de los flujos migratorios.

Tal vigorización del control fronterizo estuvo determinado en términos de leyes migratorias y estrategias fronterizas más restrictivas, presupuestos más robustos

para las agencias migratorias, intercomunicación entre diferentes dependencias gubernamentales y expansión de misiones de seguridad fronteriza, incremento en la integración de instituciones de seguridad nacional y cumplimiento de la ley, utilización de mejores tecnologías para vigilar la frontera, y desarrollo de estrategias de carácter militar. Con todos estos programas y acciones el Estado norteamericano se fue convirtiendo en un sujeto político con características policíacas de control migratorio.

Para comenzar debemos indicar que el debate migratorio al interior de Estados Unidos, en el marco de la ley IRCA, se revistió de términos militares. Se señalaba que las fronteras terrestres estaban "fuera de control" a causa de una gran "invasión" de migrantes no autorizados; invasión que tendría que someterse por medio de controles también militares. Con base en esto cabe mencionar que la presencia policíaca y militar en la frontera se ha ido afirmando conforme a los enemigos externos que el Estado identifica; es decir, mientras más enemigos, más aplicación de medidas represivas.

En este orden de ideas, al iniciar la década de 1980 se tenían identificados los enemigos para los intereses de Estados Unidos, los cuales no sólo eran los migrantes irregulares, sino también los refugiados centroamericanos, el terrorismo y la amenaza del narcotráfico. Así, aunque la migración irregular procedente de México ya era percibida como problemática de seguridad nacional en Estados Unidos, el narcotráfico fue un nuevo enemigo incluido en la agenda de seguridad.

Su importancia como asunto de seguridad fue tomada desde 1971 por el Presidente Richard Nixon, quien comentó que "El abuso de las drogas representa una emergencia nacional, el enemigo público número uno, y ante el cual debe efectuarse una total ofensiva".[144] No obstante, fue hasta 1986 cuando el Presidente Ronald Reagan firmó la Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221

[144] Steven Wisotsky, *Beyond the war on drugs. Overcoming a failed public policy*, Prometheus Books, New York, United States of America, 1990, p. 3. Asimismo, el Presidente Richard Nixon autorizó en 1973 la formación de una nueva agencia de fortalecimiento de la ley, la *DEA* o *Drug Enforcement Agency*. La agencia agrupó agentes antinarcóticos de varios departamentos para formar una sola entidad federal responsable del cumplimiento de las leyes antinarcóticos. Para más información véase Ted Galen Carpenter, *Bad neighbor policy. Washington's futile war on drugs in Latin America*, Palgrave Macmillan, CATO Institute, United States of America, 2003, p. 29.

y declaró que el tráfico de drogas era una amenaza significativa para la seguridad nacional.

A partir de ese momento el gobierno estadounidense inició una Guerra Contra las Drogas. La política del Presidente para combatir al narcotráfico se centró en expandir el rol de las fuerzas militares para mejorar los esfuerzos antinarcóticos, enfatizar a otras naciones que la problemática del narcotráfico era un asunto de seguridad nacional que requería de mayor cooperación regional, extender la participación de la comunidad de inteligencia estadounidense para contener las acciones del narco, incrementar las capacidades de telecomunicación, contratar mayor personal para agencias como el FBI y la DEA, aumentar los recursos económicos para las agencias y mejorar la coordinación entre las agencias de seguridad y de aplicación de la ley.[145]

Estas directrices políticas se enfocaron en principio a erradicar el narcotráfico en países latinoamericanos como Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia; pero las agencias antinarcóticos consideraron como otra preocupación el hecho de que México se convirtiera en un importante productor y en un país de tránsito de todo tipo de drogas destinadas a Estados Unidos. Por ello, para detener el tráfico de drogas a través de la frontera con México se comenzaron a desarrollar estrategias fronterizas de interdicción de narcóticos. Como lo muestran Tom Barry, Harry Bronne y Beth Sims, Estados Unidos afianzó su visión de México como un "componente crucial" para sus estrategias de control de drogas, de tal modo que las actividades estadounidenses más importantes se aplicaron en la frontera e implicaron la colaboración de las fuerzas militares y la Guardia Nacional con agencias civiles federales, estatales y locales.[146]

De este modo, para 1986 fueron dos los sucesos que condujeron a un mayor reforzamiento fronterizo: la declaración de que el tráfico de drogas era una prioridad de seguridad nacional y la aprobación de la Ley IRCA como proyecto para aumentar el control migratorio.

---

[145] Steven Wisotsky, *Op. cit.*, p. 4; Ted Galen Carpenter, *Op. cit.*, pp. 30-31.
[146] Tom Barry, Harry Bronne and Beth Sims, *Crossing the line: immigrants, economic integration and drug enforcement on the U.S.-Mexico border*, Resource Center Press, Albuquerque New Mexico, 1994, p. 68.

A partir de entonces, como lo indica José Z. García, “hubo una mayor tendencia a considerar que las drogas y la migración eran problemas de una oferta de mercado que podía atacarse mediante firmes políticas paralelas y, en ocasiones coordinadas, de interdicción fronteriza”.[147]

Desgraciadamente la percepción de los asuntos era muy diferente tanto en México como en Estados Unidos. Los temas se enfrentaron de manera independiente en ambos lados de la frontera con objetivos y prioridades desiguales, y limitados por la tendencia a enfatizar en la reducción de la oferta sin trastocar las fuerzas de demanda. También como consecuencia del unilateralismo estadounidense se aplicaron las mismas tácticas tanto en el control migratorio como en el combate al narcotráfico. Situación que a largo plazo significó un verdadero fracaso, ya que los estrictos controles y la tecnología utilizada para vigilar la frontera no lograron disminuir el flujo de migrantes y el contrabando de sustancias ilegales, pero si agudizaron otras problemáticas como el tráfico ilícito de migrantes, aumento en la violación a los derechos humanos de los migrantes, y el incremento de la violencia en la región fronteriza.

Ahora bien, aquí debe indicarse que la política de seguridad fronteriza conjugó la participación de las dependencias civiles ejecutoras de la ley interna con las fuerzas militares; de tal manera que el control de las fronteras contó con el apoyo de una ideología militar que utilizó tecnología, equipo, estrategias, tácticas y personal militar. Por tanto, como Juan Manuel Sandoval, Timothy Dunn y Tom Barry lo han mostrado, se aprecia que la frontera entre Estados Unidos y México se sometió a una creciente militarización que desarrolló operaciones belicosas con efectos graves en grupos sociales vulnerables como los migrantes irregulares.

Para comprender la situación anterior hay que apuntar que la estructura de Estados Unidos con intensa participación militar en la frontera derivó de la Ley de Apropiaciones de Defensa de 1982. Esta ley alteró la estructura del estatuto *Posse*

[147] José Z. García, “Los sistemas de seguridad en la frontera E.U.- México”, en *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés Editories, México, 2003, p. 388.

Comitatus[148] que se instauró desde 1878, y que instituía que la utilización de cualquier parte de la Armada o de la Fuerza Aérea como *Posse Comitatus* representaba un crimen, autorizando usarlas solamente en ocasiones especiales y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o el Congreso. Es decir, se prohibía el uso, la ayuda y la participación de personal militar en actividades domésticas de cumplimiento de la ley salvo en situaciones extremas.

Sin embargo, el cambio en 1982 consistió en permitir que el personal militar participara junto con las dependencias civiles en el cumplimiento interno de la ley; autorizando el uso de equipo militar en estas dependencias; permitiendo que las fuerzas armadas entrenaran a oficiales de la policía federal, estatal y local para operar el equipo militar; así como aprobando que las instituciones civiles recibieran consejos militares para desarrollar tácticas de control fronterizo.[149] Tales dependencias autorizadas para recibir apoyo del ejército eran las encargadas de fortalecer las leyes antinarcóticos, inmigratorias y aduaneras.

Aquí también se debe mencionar que si bien esta militarización fue una estrategia formulada para luchar la guerra contra las drogas, la progresiva coordinación de las fuerzas militares con las organizaciones policíacas civiles para combatir el narcotráfico tuvieron serias implicaciones en los mecanismos de control migratorio. Es decir, al momento en que se elevó a prioridad de seguridad nacional una problemática como el narcotráfico, se dispuso como solución el reforzamiento de un aparato estatal policiaco-militar. Por consiguiente, en esa coyuntura se criminalizaron todos los asuntos fronterizos y se percibió a la frontera como una zona de guerra contra narcotraficantes e inmigrantes, disponiendo como medidas de solución el establecimiento de unidades militares en la frontera, la

[148] Posse Comitatus= Del Latín *Posse* (Poder) / *Comitatus* (del condado). En términos de Derecho se refiere al grupo de civiles armados que el alguacil puede alistar para fines policiales y para reprimir cualquier tipo de desorden social. Véase José Z. García, *Op. cit.,* p. 635.

[149] Debe mencionarse que las fuerzas armadas tenían prohibido participar en la detención de vehículos y en la búsqueda y arresto de individuos. Además, la relajación de la figura del *Posse Comitatus* ocurrió en varias ocasiones. En 1989 cuando al Departamento de Defensa se le designó como agencia líder en la detección y monitoreo del tráfico de drogas en Estados Unidos; y en 1990 y 1991 cuando se les permitió a las fuerzas armadas conducir ejercicios de entrenamiento en áreas identificadas como cruces de tráfico de drogas, así como transferir provisiones militares, armas pequeñas y municiones, a las agencias estatales y federales. Para más información véase Timothy Dunn, *Op. cit.,* pp. 118-119.

construcción de bardas divisorias y el incremento de operaciones coordinadas entre el SIN y el ejército.

En este sentido, la política de seguridad fronteriza desarrolló las mismas medidas de control a dos fenómenos totalmente diferentes, ampliando las capacidades de varias dependencias civiles para que se comportaran como autoridades militares y, peor aún, autorizando a las fuerzas armadas para desarrollar responsabilidades propias de los cuerpos policíacos civiles y de las instituciones migratorias. Por ejemplo, la Patrulla Fronteriza amplió sus responsabilidades al grado de que sus agentes fueron habilitados para realizar la doble función de aplicar las leyes migratorias y aquellas destinadas a la lucha contra el narcotráfico.

La primera manifestación de que la Patrulla Fronteriza amplió sus responsabilidades fue la formación de un grupo especial llamado Equipo Táctico de la Patrulla Fronteriza (BORTAC, por sus siglas en inglés). Fundado en 1984, el grupo estuvo entrenado para desarrollar actividades como controlar disturbios sociales, realizar ejercicios paramilitares y conocer estrategias contraterroristas; acciones similares a las aplicadas por los *U.S Marshalls* y los equipos especiales SWAT (*Special Weapons and Training*) de la Oficina Federal de Investigaciones. Como resultado la Patrulla Fronteriza empezó a convertirse en una fuerza habilitada con instrumentos militares que podían contener a los narcotraficantes, pero que repercutirían en un tratamiento violento hacia los migrantes irregulares cuya mayoría era de nacionalidad mexicana.

Al igual que con la agrupación anterior, la Patrulla Fronteriza formó parte importante de otras unidades de seguridad. La más relevante de estas agencias de carácter civil-militar se formó en 1986 bajo el nombre de Operación Alianza. Su estructura la integraron oficiales superiores del Servicio de Aduanas, el SIN y su Patrulla Fronteriza, la Guardia Costera, la DEA, el FBI, la Oficina del Fiscal General de Estados Unidos, la Administración Federal de Aviación, el Servicio Secreto, y otras agencias como el Departamento de Estado y la Guardia Nacional.

El objetivo principal de la Operación fue controlar las rutas fronterizas utilizadas para el tráfico de narcóticos y el cruce de migrantes irregulares. Para ello se

estableció que los agentes de aduanas y otros oficiales de dependencias federales, estatales y locales trabajaran junto con la Guardia Nacional en la inspección de los puertos de entrada, la revisión de todo tipo de cargamento, y en el intercambio de información de inteligencia. También se autorizó la participación de la Patrulla Fronteriza para que decomisara las drogas que cruzaban la frontera y empleara equipo militar especializado.[150]

Por otro lado, como se comentará más adelante en el caso de la Patrulla Fronteriza, la tecnología y el equipo que el Departamento de Defensa otorgó a la Operación Alianza para desarrollar sus actividades fue el siguiente: aeronaves avanzadas como el avión radar E-2C, helicópteros Halcón Negro, dos interceptores de alta velocidad, seis globos aerostáticos equipados con radares, un avión radar P-3, un avión C-12 equipado con radar sofisticado y varios helicópteros que realizaran misiones de interdicción terrestre en la frontera entre Estados Unidos y México.[151]

Otra manifestación de la participación de las fuerzas militares en la seguridad fronteriza fue el establecimiento de la Fuerza de Tarea Conjunta 6 (*Joint Task Force 6 o JTF-6*) en 1989. Como parte de la estrategia nacional del nuevo presidente George Bush para contener el tráfico de drogas y prevenir la entrada de traficantes, esta misión debía diseñar y coordinar el apoyo militar que el Departamento de Estado otorgaba a las dependencias federales, estatales y locales. Debía desarrollar actividades como: reconocimiento aéreo y entrenamiento de vigilancia, asistencia en transportación, control terrestre por radar, entrenamiento, apoyo de ingeniería general como la construcción de vallas en puntos fronterizos por los que cruzara el tráfico de drogas e inspección de cargamento en sectores fronterizos. Dichas actividades se desarrollaron para complementar el trabajo de la Operación Alianza y fueron organizadas por la

[150] Gabriela D. Lemus, "U.S.-Mexican Border Drug Control: Operation Alliance as a Case Study", en *Drug trafficking in the Americas*, North South Center Press, University of Miami, United States of America, 1996, pp. 430-433.
[151] Timothy Dunn, *Op. cit.*, p. 115.

Guardia Nacional, los infantes de la Marina, el ejercito, entre otros grupos especiales como los *Army Rangers*, los Boina Verdes y los paracaidistas.[152]

A pesar de que la Operación Alianza y la Fuerza de Tarea Conjunta 6 fueron percibidas como unidades que integraron y coordinaron a varias agencias en la tarea de asegurar la frontera, su debilidad se demostró cuando el tráfico ilícito de drogas no se redujo a los niveles que se esperaba ni la frontera logró ser sellada.

Por otro lado, aunque la formación de unidades especiales antinarcóticos tuvo una problemática especifica a erradicar, ello eso no significó que sus actividades fueran diferentes a las aplicadas por las inter-agencias cuyo primer objetivo era el control de la migración irregular; pues finalmente la responsabilidad nacional que debía cumplirse era la misma y abarcaba a ambos asuntos, es decir la protección de las fronteras terrestres con especial énfasis en la frontera sur.

Ahora bien, el SIN y la Patrulla Fronteriza participaron en una fuerza de misión especial cuya obligación fue evitar el surgimiento de una crisis migratoria. Dicha misión creada en 1986 con el nombre de Comité de Control Fronterizo (*Alien Border Control Committee,*) se formó con el propósito de prevenir una emergencia migratoria derivada de la entrada no regulada de extranjeros "indeseables", condición reservada para aquellos ciudadanos de países hostiles a Estados Unidos que intentaran ingresar en territorio estadounidense y desarrollar actividades terroristas.

Con relación a la formación de este organismo, Juan Manuel Sandoval ha indicado que uno de los pretextos de Reagan para asegurar las fronteras con mecanismos represivos, además de detener el flujo masivo de migrantes irregulares y la creciente entrada de drogas, fue "[...] impedir la entrada de posibles terroristas, luego que desde la toma de rehenes en la embajada estadounidense en Teherán se habían incrementado los ataques terroristas no solo contra instalaciones de las corporaciones transnacionales, sino contra funcionarios, diplomáticos, turistas y aún militares de la Unión Americana".[153]

[152] Tom Barry, Harry Bronne and Beth Sims, *Op. cit.,* pp. 78 y 79.
[153] Juan Manuel Sandoval Palacios, *Op. cit.,* p. 79.

Bajo este pretexto, el Comité encargado de repeler cualquier intento de ingreso terrorista estuvo conformado por las siguientes agencias de seguridad: el SIN, el FBI, la CIA, el Departamento de Estado, el Servicio de Aduanas, y varios oficiales del Departamento de Justicia. Dentro de sus funciones principales estuvieron: desarrollar planes de contingencia para trasladar extranjeros seleccionados desde los Estados Unidos, sellar las fronteras, prevenir la entrada a Estados Unidos de terroristas identificados, desarrollar restricciones de visa para extranjeros oriundos de países que respaldaran el terrorismo y efectuar deportaciones expeditas a extranjeros que apoyaran el terrorismo.[154]

A pesar de que estos objetivos se centraron en la detención de terroristas, es claro que los esfuerzos para contener una "emergencia" migratoria serían desplegados a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos e involucrarían el uso de personal y tecnologías de carácter militar; por lo que las tácticas represivas de control migratorio, más que proteger al Estado de la entrada de terroristas, causarían una extensa violación a los derechos humanos de las poblaciones fronterizas vulnerables como los migrantes mexicanos con condición migratoria irregular.

Si bien se han presentado las diferentes fuerzas de tarea que coordinaron la participación de instituciones civiles con las fuerzas armadas, para esta investigación es importante indicar la manera en que se desarrollaron las actividades del SIN y la Patrulla Fronteriza para controlar la inmigración irregular; ante lo cual es interesante apuntar los recursos que se utilizaron para cumplir sus cometidos y cubrir otros como la interdicción de narcóticos. Además de que esto clarifica la participación de instituciones migratorias en el proceso de militarización fronteriza y las directrices con las cuales se intentaría disuadir la entrada de extranjeros sin inspección.

Aún cuando se ha plasmado la asistencia tecnológica y logística que las fuerzas armadas dieron a dependencias civiles para asegurar la frontera, el punto de referencia en el caso migratorio es la probación de la ley IRCA, ya que autorizó incrementar el presupuesto del SIN de 1987 a 1988 para contratar mayor personal

[154] Timothy Dunn, *Op. cit.,* p. 55.

de vigilancia y adquirir más y mejor equipo tecnológico. Dicho robustecimiento, aplicado en el segundo periodo presidencial de Regan de 1984 a 1988, estuvo justificado tanto por el control de la migración irregular como por las actividades de combate a las drogas; de tal forma que para los dos asuntos sería utilizado el mismo personal y el mismo equipo de vigilancia fronteriza.

Primordialmente el Congreso autorizó un incremento del 50% en el personal de la Patrulla Fronteriza, la cual contó con 3,600 agentes para los años fiscales de 1987 y 1988 y para finales de 1988 había 4,699 agentes desplegados a lo largo de la frontera junto con otros 3,700 en el interior del país. Finalmente para febrero de 1989 la Patrulla Fronteriza congregaba 4,919 agentes.[155]

En segundo lugar, dentro del equipo adquirido por el SIN resalta la presencia de helicópteros pertenecientes a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, los cuales estaban equipados con radares infrarrojos y sensores de calor que permitían desarrollar observaciones nocturnas en zonas que los migrantes utilizaban y facilitar así la detección de los migrantes irregulares. La importancia de estos artefactos fue de tal grado que para 1988 había desplegadas 22 unidades en diferentes puntos fronterizos, a diferencia de los 2 helicópteros dispuestos en el periodo de 1978 a 1980. También para desarrollar observaciones aéreas se utilizaron 46 aeronaves en 1988.[156]

Por otro lado se introdujeron avanzados sistemas de detección y equipo sofisticado en las unidades de la Patrulla Fronteriza. La Guardia Nacional contribuyó a este esfuerzo y otorgó 335 equipos con tecnología infrarroja de observación nocturna, dispositivos de detección que usaban vibraciones sísmicas para percibir movimientos de posibles entradas de migrantes o narcotraficantes, gafas de visión nocturna, sistemas de televisión de circuito cerrado, sistemas de comunicación instaurados en Texas y California, así como el uso de armas de alto calibre como los rifles semiautomáticos M-14 y los automáticos y semiautomáticos M-16. Asimismo se auxilió con el establecimiento de infraestructura como la

[155] Frank D. Bean, Georges Vernez and Charles B. Keely, *Op. cit.,* p. 44.
[156] Timothy Dunn, *Op. cit.,* p. 183.

construcción de 22 estaciones de la Patrulla Fronteriza y cuatro puntos de inspección colocados a lo largo de la frontera.[157]

Con base en la información que se ha mostrado, el resultado de utilizar tecnología militar en instituciones civiles para "retomar" el control de las fronteras fue el incremento de la violencia esgrimida contra los inmigrantes a lo largo de la frontera; característica propia de un Estado policiaco que reprime a poblaciones civiles específicas. En este sentido Tom Barry comenta: "Los programas de control fronterizo erosionan los derechos humanos y civiles de las poblaciones fronterizas, ya que las tropas militares están entrenadas para matar y no para realizar cuidadosas distinciones legales".[158]

Así las cosas, a mediados de los ochenta se mostró la manera contradictoria en la que Estados Unidos aborda el tema migratorio. Por un lado continuó permitiendo el ingreso de trabajadores mexicanos irregulares por el beneficio económico que significaban, y por otro mezcló el asunto migratorio con el del narcotráfico, el crimen y el terrorismo para justificar la vigorización de la ley y la militarización fronteriza. Tal situación no sólo no detuvo los flujos, sino que fomentó un ambiente de hostilidad y violencia.

2.1.2. Resultados de la ley IRCA en la reducción de la migración irregular mexicana en y hacia Estados Unidos.

En este apartado se valorarán los resultados que tuvieron las actividades de las inter-agencias, la efectividad del uso de tecnología militar para detener la entrada de individuos y sustancias narcóticas, y sobre todo los alcances de la ley IRCA para reducir el flujo de trabajadores mexicanos irregulares. Para esto es indispensable analizar algunos datos sobre el número de aprehensiones que la Patrulla Fronteriza realizó después de 1986, así como el número de migrantes con estatus migratorio irregular que se encontraban en Estados Unidos después de la aprobación de la IRCA.

[157] *Idem*; Tom Barry, Harry Bronne y Beth Sims, *Op. cit.,* p. 81.
[158] *Idem.*

Por tanto, para saber si la migración irregular se redujo después de la IRCA es necesario tomar en cuenta el número de aprehensiones que la Patrulla Fronteriza efectuó en la línea fronteriza con México y al interior de Estados Unidos. Estas aprehensiones se refieren al número de detenciones que una persona experimenta al intentar cruzar la frontera sin autorización migratoria o al permanecer en territorio estadounidense sin la documentación requerida, y se dividen en dos categorías: las aprehensiones en línea de vigilancia (*line watch aprehensions*) y las aprehensiones fuera de la línea de vigilancia (*non-line watch aprehensions*).

Las primeras resultan del tiempo que la Patrulla Fronteriza utiliza para vigilar la frontera y detener la entrada de migrantes irregularres, y se desarrollan por medio de actividades como vigilancias en torres de control y patrullajes a lo largo de la frontera. Las segundas son resultado de diferentes actividades como patrullajes a centros ganaderos o ranchos donde se sospeche que haya migrantes irregulares contratados, verificaciones en rutas de tránsito vehicular, verificaciones en puntos de transporte y patrullajes en ciudades específicas.[159]

Antes de señalar la información debe indicarse que el alcance explicativo de las estadísticas de las aprehensiones no es del todo claro, ya que los números presentados se refieren a eventos y no a personas; es decir, que la misma persona pudo haber sido detenida varias veces, pero en cada ocasión se cuantificó como una aprehensión diferente. Por ende es difícil mostrar si el flujo de migrantes se redujo o no, puesto que no se cuenta el número exacto de individuos que buscaron cruzar la frontera y que fueron detenidos por los agentes fronterizos. Sin embargo, estas aprehensiones demuestran el volumen de los cruces irregulares por la frontera, la importancia de la seguridad fronteriza, las prioridades de instituciones como la Patrulla Fronteriza y la eficacia de los métodos que esta institución ejecutó para cumplirlas.

[159] Frank D. Bean, Thomas J. Espenshade, Michael J. White y Robert F. Dymowsky, "Post-IRCA changes in the volume and composition of undocumented migration to the United States: an assessment based on apprehension data", en *Undocumented migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980´s.*, The Rand Corporation and the Urban Institute, United States of America, 1990, p. 115.

Una vez aclarado este punto, el estudio de Espenshade, White y Dymowsky muestra el total de aprehensiones en el periodo 1985 a 1989; así como particularmente las aprehensiones de hombres, mujeres y niños mexicanos, y migrantes no mexicanos. Indicadores que nos permiten observar que la migración irregular era mayoritariamente de nacionalidad mexicana, y que por ende los mecanismos de seguridad fronteriza estaban enfocados a contener a esta población.

En primera instancia debe indicarse que en 1985 la cifra total de aprehensiones fue de 666,000 en la línea de vigilancia y 510,000 fuera de la línea de vigilancia, generando un total de 1,176,000. Por el contrario, para 1986 las detenciones en la frontera fueron 946,000 y las no realizadas en la frontera alcanzaron 657,000, dando un total de 1,603,000.[160] Por tanto, para éste último año se registró un incremento del 36% con respecto a 1985; de ahí la urgencia por instrumentar una política migratoria que restringiera la entrada de migrantes irregulares y regularizara a los que ya radicaban en el interior.

Sin embargo, en 1987 se registraron 747,000 detenciones en línea de vigilancia y 360,000 fuera de la línea de vigilancia; es decir un total de 1,107,000.[161] De manera que un año después de haberse aprobado la IRCA la situación fue a la inversa, puesto que las aprehensiones totales se redujeron un 31% en comparación con 1986.

Aquí es interesante observar que la reducción de las detenciones en 1987 fue el reflejo de las disposiciones de la IRCA para fortalecer las instituciones de control migratorio y vigorizar la vigilancia en la zona fronteriza. Situación que volvió a presentarse en los dos años siguientes. Es decir, en 1988 el índice total de aprehensiones se redujo hasta 929,000 - de las cuales 614,000 se efectuaron en la frontera y 315,000 al interior de Estados Unidos -, y para 1989 la cifra fue menor; pues el total de detenciones fue de 849,000 - 522,000 en la frontera y 327,000 que no fueron en la frontera. [162]

---

[160] *Ibid.* p. 130.
[161] *Idem*.
[162] *Ibid*. p. 132.

Así entonces, con las cifras anteriores se muestra una reducción de las aprehensiones en sus dos categorías después de 1987. Reducción que se comprende al recordar que en ese año iniciaron los programas de regularización que concedieron la residencia legal temporal a migrantes irregulares que vivían en Estados Unidos y a aquellos que trabajaban temporalmente en el sector agrícola.

Por tanto, la disminución de las aprehensiones reflejó estos programas de regularización, de los cuales el de trabajadores agrícolas tuvo más efecto en el periodo de 1986 a 1989; pues involucró a migrantes mexicanos que cruzaban la frontera para trabajar temporalmente en Estados Unidos y regresar después a sus comunidades de origen (migrantes también conocidos como *sojourners*), y les permitió efectuar dicho proceso migratorio sin el peligro de ser capturados.

No obstante, si en el periodo 87-89 se comparan a los tres millones de regularizados - 70% de ellos de nacionalidad mexicana[163] - con las 2,885,000 aprehensiones registradas en el mismo periodo - de las cuales el 65% se efectuaron en la frontera -, se observa que la ley fue efectiva en reducir el número de migrantes irregulares al interior de Estados Unidos, pero que en la frontera los flujos migratorios de mexicanos que ingresaban sin inspección continuó manifestándose.

Por otro lado, en el caso del programa general se regularizaron a inmigrantes que radicaban en Estados Unidos (comúnmente denominados *settlers*) y que no llevaban a cabo mucho tránsito transfronterizo, de ahí que el mayor número de aprehensiones después de 1986 continuara registrándose en los puertos de entrada.

Entonces, al analizar las cifras de las detenciones que se realizaron en 1987, e independientemente de que la mayoría correspondió a las efectuadas en la frontera, se distingue que aquellas no realizadas en la frontera disminuyeron con respecto a las cuantificadas un año antes; lo cual indica que en ese año muchos de los migrantes no regulados que ya tenían tiempo en Estados Unidos se

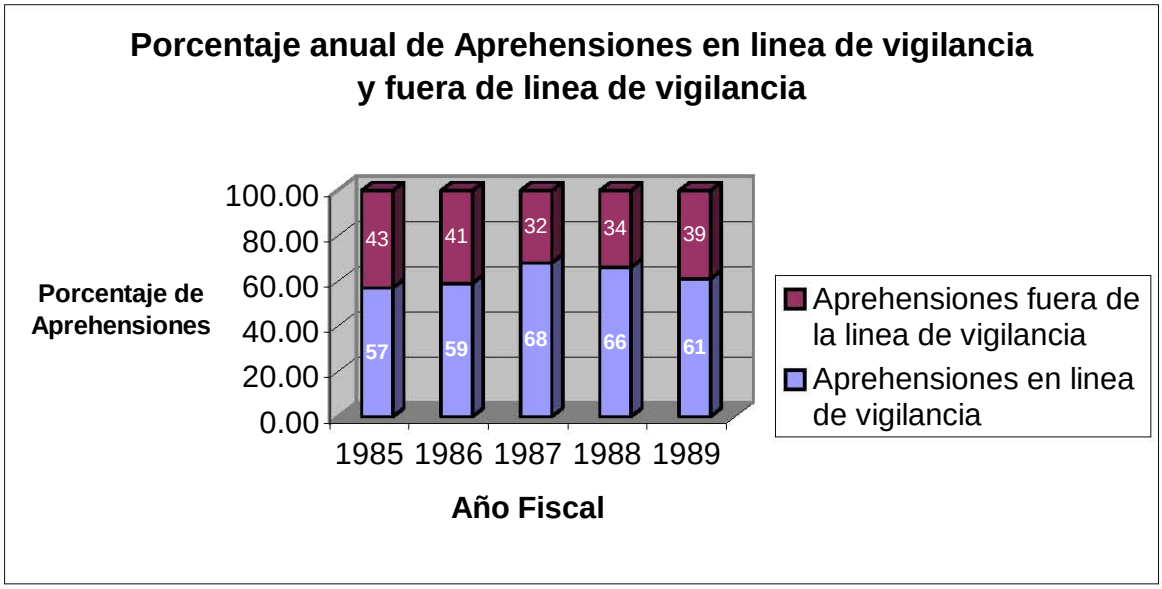
[163] Karen Woodrow y Jeffrey Passel, *Post-IRCA undocumented immigration to the United States: Assessment based on the June 1988 CPS*, Bureau of the Census and The Urban Institute, United States of America, 1989, p. 8.

inscribieron en el programa general para adquirir su residencia legal y dejaron de formar parte de un grupo social sujeto a detención.

También se debe indicar que el incremento de las capacidades del SIN y de la Patrulla Fronteriza, así como la participación de estas agencias con las fuerzas militares en inter-agencias antinarcóticos, redujo momentáneamente el flujo migratorio, pues los mecanismos de seguridad desplegados en la frontera volvieron más peligrosa la posibilidad de cruce, y por tanto se tiene un registro de menos aprehensiones en el periodo 1987-89.

Pero eso no quiere decir que el flujo migratorio se haya reducido, pues al tomar como factor de medición a las detenciones efectuadas durante el periodo de los tres años siguientes a la aprobación de la IRCA se observó un total de 2,884,332, mientras que en los tres últimos años de los setenta se habían registrado 2,291,900[164]; lo que muestra que a finales de la década de los ochenta el flujo de migrantes se mantuvo constante y representó un número mayor que en la década anterior.

A continuación una gráfica que demuestra el comportamiento porcentual de las aprehensiones registradas en el periodo 1985-1989.



Fuente: Frank D. Bean, Thomas J. Espenshade, Michael J. White y Robert F. Dymowsky, "*Op. cit.,* pp. 130 y 132.

[164] Frank D. Bean, Thomas J. Espenshade, Michael J. White y Robert F. Dymowsky, *Op. cit.*, p. 130.

En cuanto al registro de detenciones por origen nacional, edad y género, los autores plantean las siguientes cifras que introduciremos en un cuadro:

Promedio anual de aprehensiones según hombres mexicanos, mujeres y niños mexicanos y no mexicanos: años fiscales 1985-1989.

Año fiscal	Hombres mexicanos	Mujeres y niños mexicanos	No mexicanos	total
1985	975,307	170,904	30,183	1,176,394
1986	1,345,362	216,039	41,746	1,603,147
1987	941,195	152,426	13,347	1,106,968
1988	761,708	146,697	20,419	928,824
1989	632,605	176,127	39,808	848,540
1985-89	4,656,177	862,193	145,503	5,663,873

Fuente: Frank D. Bean, Thomas J. Espenshade, Michael J. White y Robert F. Dymowsky, *Op. cit.,* p. 133.

La información de este cuadro ilustra que del total de las aprehensiones en el periodo 85-89, el 82% correspondió a migrantes mexicanos hombres y un 15% a mujeres y niños migrantes también mexicanos, mientras que solo un 3% fue de migrantes cuya nacionalidad no era la mexicana. Esto expresa que el grueso de la migración irregular a los Estados Unidos era originaria de México y, más aún, que éstos flujos estaban integrados mayoritariamente por hombres, lo que demuestra que la migración era de carácter laboral.

Como ya se indicó, las detenciones dan cierta claridad sobre los patrones de los flujos migratorios. Así entonces, por medio de la información del cuadro anterior se expresa que en 1989 se incrementó la migración irregular de mujeres y niños mexicanos, tendencia que respondió, como lo indican Espenshade, White y Dymowsky, a la búsqueda de una reunificación familiar con los hombres que se habían regularizado, y al modelo migratorio de enviar a otros miembros de la familia para trabajar en Estados Unidos.[165]

Puesto que la cifras antes mencionadas muestran que las aprehensiones de 1987 a 1989 disminuyeron, podría afirmarse que el fortalecimiento de la Patrulla Fronteriza y sus actividades disuadieron el cruce no regulado de migrantes y que

[165] *Ibid.,* p. 149.

el costo por entrar a Estados Unidos sin documentos aumentó; pero un estudio elaborado por Massey, Donato y Liang revela que el efecto de la IRCA no fue reducir el flujo migratorio ni elevar los costos de los traficantes de migrantes.

Ya que un análisis estricto de ese estudio ampliaría la extensión de esta investigación, nos centraremos en indicar que los autores encuentran que las probabilidades de migrar se mantuvieron altas después de 1986, y que el uso de traficantes y el precio de éstos se conservaron estables. En éste último aspecto realizaron una encuesta que preguntaba a los migrantes mexicanos el método que habían usado para cruzar la frontera y el costo que ello había significado.

En sus resultados perciben que de 1975 a 1982 el 69% de los entrevistados había contratado los servicios de un pollero; para el periodo de 1983 a 1986 este porcentaje se incrementó al 70%, y para el periodo posterior a la aprobación de la IRCA de 1987 a 1988 la proporción de usar a un pollero aumentó hasta el 85%. Ahora bien, en cuanto a la tarifa que los traficantes manejaban para cruzar a un migrante señalan que en el primer periodo (1975-82) el cruce costaba 330 dólares, mientras que en el siguiente (1983-86) disminuyó a 285 dólares y finalmente en los años posteriores a la IRCA subió a 303 dólares (precios constantes con base en dólares de 1988).[166] Con estos datos se puede observar que el incremento en el costo de un traficante para entrar a Estados Unidos fue insignificante después de 1986 e incluso fue un costo menor al registrado a finales de los setenta.

Lo anterior demuestra que, tal y como lo señalan los autores, uno de los impactos de la IRCA fue aumentar la eficiencia de las entradas sin inspección por medio del uso intensivo de traficantes de personas. Sin embargo, la consecuencia de esto fue que los controles fronterizos, instaurados por la ley migratoria, representarían una seria amenaza para los derechos humanos de los migrantes.

Ahora bien, al igual que con la información sobre las aprehensiones, la capacidad de aplicación de la ley IRCA se evalúa tomando en cuenta el volumen de migrantes irregulares que vivían en Estados Unidos después de 1986. Para ello debe indicarse que en 1986 este volumen había alcanzado su más alto índice y

[166] Douglas Massey, Kheterine M. Donato y Zai Liang. "Effects of the Immigration Reform and Control Act of 1986: Preliminary data from Mexico", en *Undocumented migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980´s., Op. cit.,* p. 197.

que precisamente la aprobación de la reforma a la ley migratoria fue porque la Encuesta General de Población (CPS por sus siglas en inglés) había registrado un total aproximado de 3,158,000 inmigrantes irregulares, de los cuales 2,195,000 o el 70% eran de nacionalidad mexicana.[167]

Entonces, a pesar de que sí se redujo el *stock* de trabajadores irregulares hasta finales de la década de los ochenta, la realidad fue que los flujos migratorios que entraban a Estados Unidos sin inspección continuaron manifestándose; situación que, además de demostrar que ni los estrictos controles fronterizos ni las sanciones a empleadores lograron restringir las entradas no autorizadas, se conservó la presencia de inmigrantes irregulares en ese país. Así, por medio de la información consultada se tiene que para 1988, cuando la mayoría de los inmigrantes habían recibido la residencia legal temporal, habían 1,906,000 migrantes con estatus migratorio irregular, de los cuales 1,100,000 eran originarios de México.[168]

Con esto se deduce que el total de la población inmigrante no regulada se redujo en un 40% en el periodo de 1986 a 1988, mientras que en el caso de los migrantes mexicanos la disminución fue de un 50%; pero ello se debió a los programas de regularización, ya que los cifras de las aprehensiones dan señal de que los intentos por cruzar la frontera sin inspección fueron constantes aún después de 1986. La razón de ello fue el carácter económico del fenómeno migratorio ante el cual ninguna de las disposiciones restrictivas pudieron modificar el patrón.

De hecho Laham lo comenta en el caso del impacto que tuvieron las sanciones a empleadores y expone que el mecanismo no tuvo ningún efecto perceptible en frenar el flujo de la migración irregular a los Estados Unidos, pues "[...] la administración política no buscó instaurar un régimen efectivo, más bien modelar una medida simbólica que creara la ilusión de que el gobierno federal estaba dando los pasos necesarios para frenar el flujo de irregulares, cuando en realidad no hacía nada".[169]

---

[167] Karen Woodrow y Jeffrey Passel, *Op. cit.,* p. 42.
[168] *Idem*.
[169] Nicholas Laham, *Op. cit.,* pp. 205 y 206.

La reforma a la ley migratoria en 1986 fue pues la reacción de que en Estados Unidos se concibiera al fenómeno migratorio como una amenaza de seguridad nacional; adjetivándolo como una invasión silenciosa que debilitaba la soberanía estatal representada en la protección de las fronteras. Como respuesta se estableció un marco normativo nacional que teóricamente tenía la obligación de reducir la población irregular que radicaba en Estados Unidos y detener los flujos migratorios que cruzaban sin autorización, pero que en la práctica fue el reflejo de su esencia misma; es decir, la aplicación de una ley que simplemente satisfacía presiones ideológicas, políticas y sociales para retomar el control de las fronteras.

Por tanto se configuró una legislación que enfatizó en la criminalización de los inmigrantes que supuestamente habían cometido el "delito" de cruzar sin documentos. Sin embargo, ello no quiso decir que verdaderamente se buscara detener el tránsito no regulado de migrantes, lo que ocurrió fue que políticamente era exitoso culparlos tanto por violar las leyes migratorias del país, como por afectar las condiciones laborales de los estadounidenses; mientras que por otro lado era económicamente productivo contar con trabajadores explotables y sin ningún tipo de derechos.

Asimismo se ha mostrado que la IRCA fue decretada en un contexto de protección fronteriza, al grado de que la frontera se representó como una línea de defensa contra una inmigración irregular vinculada con el narcotráfico, y éste con el terrorismo internacional. De tal manera que se inició una política de militarización fronteriza contra el narcotráfico que cruzaba por México y contra los migrantes irregulares mexicanos que representaban el grueso de los flujos migratorios. Los efectos de tal política no solamente confirmaron la diferencia de poder entre México y Estados Unidos, sino que se creó un escenario hostil hacia los migrantes irregulares que eran confundidos con narcotraficantes, criminales y terroristas.

Como consecuencia de las medidas extremas de control migratorio se elevaron los abusos cometidos a migrantes irregulares que intentaban cruzar la frontera. La ampliación de la autoridad de los agentes de la Patrulla Fronteriza causó que se cometieran muchas violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Violaciones derivadas de un abuso de autoridad entendido como “Cualquier acción cometida por un oficial migratorio que, sin prestar atención a un motivo, tiende a amenazar la seguridad personal, la dignidad humana, y/o violar un derecho legal inherente del ser humano”. Dichos actos se caracterizan por: “el uso excesivo de la fuerza (abuso físico), el empleo de la coerción psicológica (abuso verbal), y la violación de los derechos civiles (abuso legal)”.[170]

Por medio de un estudio del *American Friends Service Committee* se tienen registrados, en el periodo del 5 de mayo de 1988 al 5 de mayo de 1989, un total de 380 casos de violaciones a los derechos humanos y civiles, y un total de 814 víctimas de esas violaciones. El estudio identifica las diferentes categorías de abuso que se cometieron en contra de los migrantes irregulares, de las cuales las principales son: el abuso físico que involucra el uso de esposas para inmovilizar a los detenidos, patear a las víctimas, golpear a las víctimas con diferentes objetos, entre otros acciones que atentan contra la integridad física de la persona; el uso inapropiado de armas de fuego que se entiende como la acción de abrir fuego en contra de un migrante por defensa propia o porque el individuo trataba de huir; condiciones inaceptables de detención como el hacinamiento en lugares de detención, la carencia de asistencia médica en dichos centros, inexistencia de condiciones básicas de salud, entre otros; y/o negación del debido proceso que es cuando la autoridad niega al detenido el derecho a la protección legal.[171]

Desglosando la información se tiene que en el área de San Diego, California, se registró un total de 209 casos, o lo que es un 55% del total de todos los casos registrados (380); mientras que el resto se dividió entre las otras zonas de Rio Grande, Tucson, El Paso y Florida. Más aún, del total de los 55 casos reportados de abuso físico, en la misma área de San Diego se registraron 43 casos.[172] Entonces, resulta claro que el área de mayor tránsito de migrantes irregulares era San Diego y que por tanto fue la región en la que se desarrollaron directamente las medidas drásticas de control migratorio, manifestadas éstas en abusos físicos.

---

[170] American Friends Service Committee and México-U.S. Border Program, *Human rights at the Mexico-US border,* Immigration Law Enforcement Monitoring Project (*ILEMP*), second annual report, United States of America, 1990, p. 5.
[171] *Ibid*., pp. 7 y 9.
[172] *Ibid*., p. 8.

Por otro lado, el estudio nos muestra que la mayoría de los abusos fueron cometidos por agentes de la Patrulla Fronteriza (132 casos) y que el resto fue cometido por otros agentes u oficiales del SIN (89 casos), agentes de la Oficina de Aduanas (13 casos), cuerpos policíacos locales (21 incidentes), entre otros. En particular, en San Diego se manejó un reporte de 41 violaciones cometidas por parte de la Patrulla Fronteriza, en las que las víctimas fueron 36 migrantes irregulares, 33 de nacionalidad mexicana y 3 centroamericanos, y 5 ciudadanos estadounidenses. En el 95% de los casos se presentó abuso físico en el momento de aprehender al migrante.[173]

En general, la información consultada indica que en las áreas de mayor cruce de migrantes irregulares - San Diego, Tucson y el Paso - se manifestaron abusos físicos, abusos verbales, violación de los derechos legales, y verificaciones ilegales de documentos migratorios por medio de técnicas como interrogaciones prolongadas, uso de amenazas, restricción de la libertad, insultos verbales, y otros.

Si bien es cierto que el total de los casos y de víctimas registrados parece ser un número pequeño para una realidad totalmente diferente, es una estimación que permite comprobar que el flujo de migrantes irregulares a través de la frontera no se había logrado reducir por medio la Ley IRCA de 1986. Pero sobre todo que la unilateralidad de las medias implementadas en la frontera conducía al tratamiento policiaco de un fenómeno que debía ser abordado con pleno respeto a los derechos humanos.

Por tanto, a finales de la década de los ochenta se comprobó que el fenómeno de la migración irregular de mexicanos fue políticamente regido por los Estados Unidos desde un enfoque de seguridad fronteriza, lo cual permitió que en nombre de la seguridad se violara la integridad y los derechos de los migrantes; pero que al mismo tiempo no logró conseguir el objetivo primordial de reducir los flujos migratorios.

De tal forma que a partir de 1990 el Congreso retomó la necesidad de efectuar reformas migratorias y así conseguir la aprobación tanto de la Ley Migratoria de

[173] *Ibid*., pp. 11 y 14.

1990, como de la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés) de 1996. Leyes que se complementaron con una serie de operativos fronterizos que de nueva cuenta criminalizaron la situación irregular de los inmigrantes y transgredieron sus derechos humanos.

2.2. Normatividad migratoria norteamericana en 1990 y el recrudecimiento de la seguridad fronteriza.

El desarrollo de este apartado debe comenzar por recordar que Estados Unidos inició la década de los noventa como el polo vencedor de la Guerra Fría; situación que colocó al país en una posición de hegemonía ideológica y militar mundial. Sin embargo, esto significó que su percepción de la realidad internacional se modificara y que el principal elemento para afrontar esa realidad se cuestionara; es decir el concepto de la seguridad nacional.

Como lo analizamos en el capítulo 1, Estados Unidos ha mantenido desde su formación un concepto tradicional de la seguridad nacional. Es decir, entender a ésta como la capacidad del Estado-nación para defenderse de ataques externos y como la habilidad de ese ente jurídico-político para defender sus intereses nacionales, entendidos como la integridad territorial y la soberanía política. Por tanto, la seguridad nacional es para Estados Unidos la capacidad de mantener la integridad física de sus fronteras y con ello salvaguardar la independencia del Estado-nación.

Dicho concepto fue el que perduró de manera más intensa durante la confrontación con la Unión Soviética, pues los grupos políticos estadounidenses identificaron al comunismo como el máximo enemigo o amenaza externa para los intereses nacionales. Por consiguiente, el objetivo principal se centró en frenar y controlar la expansión de la influencia soviética.

No obstante, tras la caída de la Unión Soviética se debilitó el concepto tradicional que Estados Unidos sostenía, pues al extinguirse el comunismo como una amenaza externa a los intereses estadounidenses ya no tenía sentido seguir desarrollando políticas o programas de contención militar. Ante ello se promovió una redefinición del concepto de seguridad en la cual se puntualizara que las

amenazas a la seguridad nacional no solo involucran actos de dimensión militar cometidos por otros Estados, sino también otra serie de amenazas involucradas con aspectos económicos, sociales y políticos.

Se planteó la postura de ampliar el término de seguridad a fin de que éste implicara la identificación de otras problemáticas que amenazan la integración social nacional y el bienestar del pueblo norteamericano; las cuales son más amplias y complejas que las amenazas a la integridad territorial. Dichas amenazas son el deterioro económico y la mala distribución de los recursos, la estratificación social y económica, la deuda externa, la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental, el narcotráfico y el terrorismo.[174]

Si bien es cierto que la seguridad nacional ya no debía basarse en la contención del ataque de la amenaza comunista por mecanismos belicosos, la realidad era que el Estado deseaba seguir protegiendo sus intereses nacionales de amenazas externas. En este punto cabe mencionar que la colectividad social estadounidense ha percibido e interpretado al mundo externo y a sus amenazas de manera diferente; dependiendo de sus experiencias, valores, intereses y prioridades.

Así, puesto que Estados Unidos siempre ha argumentado que las amenazas a sus valores e intereses provienen de enemigos más allá de sus fronteras, la prioridad se ha centrado en localizar a esas amenazas externas y eliminarlas. Además en Estados Unidos se ha demostrado, como lo plantean Bailey y Goodman, que "Se puede lograr que un asunto particular adquiera mayor importancia dentro de una apretada agenda política, siempre y cuando se argumente persuasivamente que ese asunto afecta la seguridad nacional".[175]

---

[174] El debate acerca de la ampliación del concepto de la seguridad nacional surgió del "dilema de la seguridad", el cual indicaba que las amenazas surgen no solo de acciones político-militares de otros Estados, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control de cualquier Estado. Para analizar a profundidad la reconceptualización de la seguridad pueden consultarse, Cathryn L. Thorup, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Op. cit.*, pp. 99-102; y Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, *Op. cit.*, pp. 53-67.

[175] John Bailey y Timothy Goodman, "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 182.

Con esta idea se dilucida que al final de la confrontación bipolar, Estados Unidos ya no debía seguir defendiéndose de una asechanza ideológica y militar como el comunismo, pero si de problemáticas crónicas que ya antes habían sido identificadas como amenazas para la seguridad de la nación. En este caso se trata del combate contra fuerzas originadas al interior de las sociedades, como la mexicana, que se convierten por sí mismas, y no por ser acciones del Estado, en un peligro para la sociedad norteamericana. Así, dentro de éstos "peligros", que no eran percibidos como nuevos pero que si eran considerados con mayor preocupación, se encuentra la migración irregular proveniente de México.

Con base en estos planteamientos, el debate migratorio al inicio de la década de 1990 se centró en efectuar una reforma que no sólo abordara a la migración irregular, sino que además incluyera la configuración de una política concreta respecto a la migración regulada. De ese modo, el debate sobre la migración regulada estuvo enfocado a controlar el número total de extranjeros admitidos legalmente en el país; designio que se lograría al enfatizar en un criterio de empleo en la elección de inmigrantes y, por consiguiente, reducir el criterio familiar.

Con base en estos requerimientos, y ya bajo la administración del nuevo Presidente Republicano George Bush, se efectuó una enmienda a la ley de inmigración en 1990 que estableció un periodo de transición para los años fiscales 1992 a 1994, durante el cual se estipuló una cuota anual de 714,000 visas para extranjeros regulares.[176]

Por otro lado se fomentó la inmigración de trabajadores altamente calificados y la reducción de los no calificados; pues, según información del Servicio de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos, antes de 1990 se emitían 27,000 visas a inmigrantes altamente calificados y 27,000 para trabajadores no calificados, mientras que a principios de 1992 se dispusieron 110,000 visas para

[176] Para más información acerca de las visas otorgadas bajo criterio familiar y el establecimiento del Nuevo Sistema de Preferencia de Empleo, véase Charles B. Keely, "The United States of America: Retaining a Fair Immigration Policy", en *The politics of migration policies. Settlement and integration. The first world into the 1990´s*, Center for Migration Studies, New York, United States of America, 1993, pp. 80-82.

trabajadores de la primera categoría y solamente 10,000 para trabajadores sin calificación.[177]

La ley de 1990 enmendó los requerimientos y la autoridad competente para la naturalización; es decir, se estableció que la jurisdicción de la naturalización se transfiriera de las cortes Federales y Estatales al Procurador General. Asimismo se instituyó que para adquirir la naturalización bastaba con haber residido tres meses en el Estado; y se incluyó un fundamento más para dejar sin efecto el requerimiento del idioma inglés.[178] Por otro lado creó la Comisión de Estados Unidos sobre la Reforma de Inmigración (USCIR por sus siglas en inglés) que un principio estuvo dirigida por Barbara Jordan.

Las principales disposiciones de esta Ley se enfocaron a controlar la inmigración regular y permitir el ingreso de trabajadores extranjeros altamente capacitados. Sin embargo, para los propósitos de esta investigación es importante revisar las disposiciones correspondientes a la aplicación de la Ley y la vigorización de la seguridad fronteriza, las cuales se registran a partir del Titulo V.

Dentro de las Secciones más relevantes se puede señalar la 503 del Subtitulo A referente a la extensión de la autoridad de los oficiales del SIN. En ella se contempla la autorización para que los oficiales migratorios efectúen arrestos por: a) cualquier ofensa en contra de los Estados Unidos, esto si la ofensa se comete en presencia de los oficiales, o b) por cualquier crimen enjuiciable bajo las leyes de Estados Unidos, si el oficial tiene bases razonables para creer que la persona que debe ser arrestada ha cometido dicho crimen.

Asimismo, la Sección indica que bajo regulaciones determinadas por el Procurador General, un oficial o empleado del Servicio de Inmigración puede portar una arma de fuego; así como ejecutar cualquier orden, autorización, citación, notificación, o cualquier otro proceso emitido bajo la autoridad de los Estados Unidos.[179]

---

[177] "Immigration to the United States in Fiscal Year 1994", en U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), http://www.uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/annual/fy94/726.htm#footnote2

[178] Para ver información consúltese, "Immigration to the United States in Fiscal Year 1994", *Op, cit.*

[179] Título V Subtítulo A Sec. 503 inciso a) punto 5 de "The Immigration Act of 1990", en The Library of Congress Thomas, http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101:5:./temp/~c101AznO56

Como se puede apreciar, la disposición no únicamente amplió las responsabilidades de los oficiales del SIN al convertirlos en policías que podían efectuar arrestos por faltas no migratorias, sino que además les proporcionó el derecho de portar armas de fuego para realizar esos arrestos y detener a inmigrantes irregulares; lo cual violaría aún más los derechos y la integridad de los migrantes. Aparte de esto, la aplicación de la Ley se tornó totalmente discrecional, ya que la ejecución de un arresto se dejó al libre criterio del oficial, quien era el que determinaba las condiciones bajo las cuales se "creía" que un extranjero estaba cometiendo un delito contra Estados Unidos.

Por otra parte, en el Subtítulo D Sección 541, del mismo Titulo A, se menciona la autorización de un incremento del personal de la Patrulla Fronteriza. Dicha sección señala que "se autoriza asignar para el año fiscal 1991 un incremento de 1,000 nuevos miembros para el Personal de la Patrulla Fronteriza, cifra que está por encima del nivel autorizado desde el 30 de septiembre de 1990".[180] Paralelamente, los fondos económicos que el Congreso dispuso para la Patrulla Fronteriza se incrementaron en el periodo de 1988 a 1992 en un 59%, alcanzando en 1992 la suma de 325.8 millones de dólares; monto que representaba el 78% del total de los fondos que el Congreso otorgó a todo el SIN.[181]

Ahora bien, aquí es importante indicar que desde que comenzó la administración de Bush, en 1989, se puso mayor énfasis en la guerra contra las drogas que inició la administración anterior;[182] de tal manera que los esfuerzos para prohibir la entrada de narcóticos a través de la frontera con México se incrementaron, y por tanto la agencia federal sobre la cual recayó esa responsabilidad fue la Patrulla Fronteriza.

Así, con el propósito de detener a presuntos narcotraficantes se dispuso que los agentes de la Patrulla Fronteriza extendieran su jurisdicción legal y adquirieran mayores atribuciones y prerrogativas, autorizándoles velar por el cumplimiento no

[180] Título V Subtítulo D Sec. 541 de "The Immigration Act of 1990", *Op. cit.*
[181] Timothy Dunn, *Op. cit.*, pp. 78-79.
[182] Para un análisis detallado acerca de la política estadounidense para combatir el narcotráfico, el desarrollo de una política exterior antinarcóticos hacia América Latina, reflejada en la estrategia andina de 1989 con características militares - intervencionistas, y la aplicación de programas que controlaran el tráfico ilegal de drogas y que ayudaran a mantener la hegemonía estadounidense en América Latina, consúltese Raphael F. Perl, "U.S.- Andean Drug Policy", en *Drug trafficking in the americas, Op. cit.*, pp. 23-36.

solamente de las leyes migratorias, sino de cualquier ley de los Estados Unidos; así como permitiéndoles utilizar la fuerza física y armas de fuego en caso de una violación a cualquiera de esas leyes. Es decir, la Patrulla Fronteriza aumentó su aspecto de policía federal nacional que identifica, persigue y deporta a extranjeros criminales; sin embargo, el problema fue que ante el mandato de combatir el narcotráfico en la frontera, cualquier individuo con apariencia extranjera que se resistiera a un arresto sería catalogado como criminal.

Antes de mencionar las Secciones que enuncian las categorías de extranjeros criminales, es importante señalar los instrumentos y mecanismos materiales que se utilizaron para impedir la entrada de narcotraficantes e inmigrantes irregulares, o mejor dicho, para sellar la frontera.

Substancialmente, en la Sección 542 de la Ley se indica que el SIN debía desarrollar actividades que incrementaran la exigencia de las provisiones de la Ley, acciones tales como "[...] la reparación, el mantenimiento, o la construcción en la frontera estadounidense, en aquellas áreas que experimenten altos niveles de aprehensión de extranjeros ilegales, de estructuras que disuadan la entrada ilegal a los Estados Unidos [...]".[183] Por medio de esta disposición se realizaron, a lo largo de la administración de Bush, diferentes proyectos tendientes a construir barreras fronterizas; dentro de los cuales el más importante fue la construcción en 1991 de un muro de tres metros de altura a lo largo de 7 millas de la frontera desde el interior del océano en el área entre San Diego y Tijuana.[184]

El resultado de esta medida, que supuestamente disminuiría el tráfico de drogas y el cruce de migrantes, fue desviar el flujo migratorio hacia zonas más despobladas en las cuales resultaría más fácil aprehenderlos. Sin embargo, dicha acción tuvo como consecuencia que los migrantes tomaran rutas más inhóspitas y peligrosas que implicaban mayores riesgos a sus vidas; puesto que se exponían a sufrir agotamientos físicos, robos por parte de bandas criminales, abusos a cargo de autoridades migratorias que los podían confundir con traficantes y una amplia

[183] Título V Subtítulo D. Sec. 542 de "The Immigration Act of 1990", *Op. cit*.
[184] Timothy Dunn, *Op. cit.,* p. 66.

gama de violaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades no migratorias.

A la par de la construcción del muro se continúo presentando la participación de las fuerzas armadas con las autoridades migratorias, participación que se demostró con el tipo de armamento que usaban los agentes de la Patrulla Fronteriza y otros agentes del SIN. Como lo muestra Dunn, a lo largo de la frontera se incrementó el uso de equipo electrónico sofisticado, se agregaron más helicópteros al inventario del SIN - de 22 a 58 entre 1988 y 1992 - , se expandió la utilización del equipo que detectaba cualquier tipo de movimiento - como los instrumentos de circuito cerrado - , se agregaron más equipos de visión nocturna y radares aéreos infrarrojos, así como la instalación de censores electrónicos y reflectores que alumbran las zonas de cruce más utilizadas por los migrantes.[185]

Habiendo comentado lo anterior, la vigorización de la ley en contra de los inmigrantes irregulares se complementó con aquellas Secciones que revisaban los fundamentos de Exclusión y Deportación, en las cuales se describían los tipos de inmigrantes que no tenían autorización para ingresar a Estados Unidos. Por esto es importante revisar los apartados que describen el termino de “extranjero criminal”.

En ese sentido, la Ley estipuló en la Sección 601 del Título VI las diferentes clases de extranjeros sometidos a exclusión. En general, las categorías de inmigrantes inadmisibles son: a) aquellos extranjeros con ciertas características de salud inaceptables, poseedores de enfermedades transmisibles, con desordenes mentales o físicos, o adictos a las drogas; b) criminales; c) extranjeros relacionados con asuntos de seguridad como espías, saboteadores, terroristas o individuos relacionados con cualquier actividad terrorista; d) extranjeros que pudieran convertirse en una carga pública; y e) aquellos trabajadores que buscaran ingresar a Estados Unidos para realizar una actividad calificada o una no calificada, excepto si el Secretario del Trabajo determinaba y certificaba frente al Departamento de Estado y al Procurador General que no había suficientes trabajadores nacionales disponibles para realizar la labor que el extranjero

[185] *Ibid*., pp. 68-69.

realizaría, y que la contratación de dicho extranjero no afectaría negativamente los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses.

Por su parte la Sección 602 revisa los argumentos de deportación y establece que las clases de extranjeros sujetos a deportación son: a) aquellos extranjeros que hayan entrado a Estados Unidos sin inspección o los que estén dentro del país en violación de la Ley; b) aquellos que hayan violado el estatus de no inmigrante o la condición de entrada; c) extranjeros culpados de haber cometido algún crimen; d) aquellos involucrados en cualquier actividad que amenazara la seguridad del Estado estadounidense; así como e) los que pudieran convertirse en una carga pública para el Estado.[186]

Puesto que la Ley se centró en la aprehensión y detención de los extranjeros criminales, debe percatarse que el punto 2 de la Sección 601 describe a un extranjero criminal de la siguiente manera: "[...] cualquier extranjero que sea convicto de un crimen concerniente a una bajeza moral [...]".[187] Asimismo, el punto 2 de la Sección 602 planteaba que un extranjero era proclive a ser deportado cuando efectuaba ciertas ofensas criminales. Así, en el inciso a) de este punto 2 se señala que cualquier extranjero que fuera convicto de un crimen relacionado con una bajeza moral (*moral turptitude*) cometido dentro de los cinco años después de su fecha de entrada debía ser deportado; o bien, todo extranjero que en cualquier momento después de su entrada fuera convicto de dos o más crímenes relacionados con una bajeza moral también estaba sujeto a proceso de deportación.

Lo que resulta llamativo en estas Secciones es el hecho de que un extranjero es catalogado como un criminal cuando comete un delito de "bajeza moral"; sin embargo, el problema radica en que la Ley no especifica a qué se refería con este término de "bajeza moral", y mucho menos clarifica el tipo de delitos que eran considerados como moralmente infames. Por tanto, podría pensarse que este tipo de crímenes estaban relacionados con el narcotráfico o con actividades terroristas, pero la Ley en esa misma Sección 602 en el punto 2 inciso B, señala que es

[186] Título VI Sec. 601 y 602 de "The Immigration Act of 1990", *Op. cit.*
[187] Sección 601 punto 2 de "The Immigration Act of 1990", *Op. cit.*

criminal aquel extranjero que sea traficante de narcóticos; mientras que en el punto 4 de la Sección se habla de los extranjeros que cometan o intenten cometer cualquier actividad criminal que vulnere la seguridad nacional de Estados Unidos.

Así entonces, un crimen inmoral pareciera describirse como cualquier falta que un extranjero cometiera contra una ley de Estados Unidos en cualquier momento después de su entrada. Lo cual involucraría que no solamente aquellos delitos graves como asesinatos fueran merecedores de sanciones penales, sino que incluso las sanciones menores y administrativas como el traspasar la frontera sin la documentación requerida se sancionara como un delito, y que la persona que lo cometiera fuera procesada como criminal; recluyéndosele, además, en centros de detención instaurados para criminales.

Otra disposición se refiere a las sanciones por fraude en los documentos federales. La Sección 274 C dentro de la Sección 544 (a) indica: "Es ilegal 1. falsificar o alterar cualquier documento con el propósito de satisfacer un requerimiento de la presente Ley; 2. usar, procurar usar, poseer, obtener, aceptar, o recibir cualquier documentos falsificado o alterado con el fin de cumplir cualquier requerimiento de la presente Ley; 3. usar o procurar usar cualquier documento legalmente emitido a otra persona que no es la que lo posee; y 4. aceptar o recibir cualquier documento legalmente emitido a otra persona que no es la que lo posee".[188] Por medio de estas disposiciones, al igual que como lo establecía la Ley IRCA, se intentó reducir el número de trabajadores inmigrantes irregulares, pues se intensificó la responsabilidad que tenían los empleadores de no contratar trabajadores sin documentos o con documentos falsos; puesto que si se "aceptaba" a un trabajador con estos documentos, el empleador sería sancionado con una penalización civil.

Por otro lado, como los migrantes intentarían conseguir un empleo con el uso de documentos falsificados, la Ley estableció que "usar o tratar de usar" un documento no autorizado por el Gobierno era ilegal, por lo que los trabajadores extranjeros no autorizados por el gobierno eran igualmente "ilegales".

[188] Título V Subtítulo D Sec. 544 de " The Immigration Act of 1990", *Op. cit.*

Con todo lo anterior, independientemente de que la Ley de Inmigración de 1990 fue aprobada para facilitar el ingreso de trabajadores extranjeros que poseyeran las habilidades necesarias para incrementar la productividad de Estados Unidos, las disposiciones referentes al cumplimiento de la ley intensificaron la criminalización de los migrantes irregulares; ya que siguieron siendo incluidos en el grupo de extranjeros "prohibidos" por motivos criminales junto con los traficantes de sustancias narcóticas y los terroristas.

Además, con la participación de la Patrulla Fronteriza en las actividades contra el narcotráfico se decidió, como medida de seguridad fronteriza, extender las responsabilidades de las autoridades migratorias y equiparlas con armamento propio de los cuerpos militares, lo cual tuvo como resultado final un incremento en las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

2.2.1. Política migratoria restrictiva en el estado de California. Propuesta 187.

Durante la década de los noventa se recrudeció el debate migratorio al interior de Estados Unidos y predominaron los argumentos antiinmigratorios que enfatizan en las consecuencias económicas, sociales y demográficas de la migración irregular. El resultado de concebir el tema migratorio desde los efectos negativos que origina en la sociedad llevó a que el gobierno y la sociedad estadounidenses aprobaran la definición de políticas migratorias restrictivas.

Algunos datos de 1994 muestran que la migración irregular y el descontrol fronterizo eran identificados por los estadounidenses como amenazas para sus intereses particulares, y en general para la seguridad de Estados Unidos. De las responsabilidades más importantes para la Unión Americana, las tres principales, que de alguna manera involucraban a México, eran: "a) detener el flujo de drogas ilegales a Estados Unidos (considerado como muy importante por el 85% del público y 57% de los líderes), b) proteger los puestos de trabajo de los estadounidenses (83 y 50% respectivamente) y c) controlar y reducir la migración ilegal (72 y 28%)".[189]

[189] John Bailey y Timothy Goodman, *Op. cit.*, p. 209.

Como puede distinguirse, las preocupaciones a y c eran asuntos que debían ser eliminados directamente en la frontera, lo que indica que la frontera que en 1994 se había abierto para permitir la libre circulación de mercancías y capitales, era la misma frontera que debía estar extremadamente vigilada para evitar la entrada de elementos que atentaban contra la seguridad de la nación; poniendo en claro que la frontera con México era la primer línea de defensa de los intereses estadounidenses.

Por su parte, la responsabilidad de proteger los empleos tenía cierta relación con la inmigración, pues, como en el estado de California se discutía, la entrada masiva de migrantes irregulares desplazaban a la fuerza laboral local. Así entonces, la discusión antiinmigratoria y el pronunciamiento de nuevos controles migratorios restrictivos se introdujeron en el ámbito político, económico y social norteamericano.

Las diferentes propuestas que obstaculizaron la entrada de migrantes irregulares durante la década de los noventa surgieron después de que el partido Republicano consiguiera el control de las dos Cámaras del Congreso. De esta manera, a pesar de que en 1992 el partido Demócrata había logrado posicionar a su candidato William Clinton en la Presidencia del país, la derecha republicana se fortaleció en las elecciones de 1994 y consiguió los siguientes resultados: 47 demócratas contra 53 republicanos en la Cámara de Representantes y 204 demócratas contra 230 republicanos en el Senado; además de que los republicanos también ganaron la mayoría de las gubernaturas: 19 demócratas contra 30 republicanos.[190]

Esta victoria implicó que el sector más conservador de los republicanos impulsara un debate nacional para implementar políticas, en todos los rubros, sustentadas en la recuperación de los valores y la cultura anglosajones que las administraciones pasadas, y más aún la demócrata de Clinton, habían menguado; y que por ello se amenazaba con una desintegración social nacional. Es decir, fomentar un nacionalismo estadounidense que identificara a los males sociales

[190] Mónica Verea Campos, "Tendencias conservadoras y el impacto en la política migratoria estadounidense", en *Estados Unidos y Canadá. ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?,* CISAN, UNAM, México, 1999, p. 101.

que debilitaban la cultura, las costumbres, la economía nacional - estatal y personal -, las condiciones laborales, los servicios públicos, etc.

Como lo apunta Mónica Verea, “para los conservadores el significado de recuperar los valores tradicionales conlleva a un americanismo, al que sólo estarían en contraposición aquellas fuerzas no-americanas o extranjeras”.[191]

En el caso de la migración irregular los conservadores radicales pugnaron por políticas de control más estrictas, pues identificaron a los migrantes como problemas no propios sino adquiridos, y como amenazas potenciales para la civilización americana. Esta práctica de utilizar a los trabajadores migratorios como excusa de los problemas socioeconómicos de Estados Unidos no era nada extraña en la cultura estadounidense, pero lo relevante radica en que en los noventa se volvieron más intensas las manifestaciones antiinmigratorias que afectaron la dirección de la política migratoria. Además, los grupos políticos conservadores infundieron en la sociedad la idea de que nuestros migrantes eran los causantes de los problemas económicos, sociales, laborales y fiscales de los estados de la Unión Americana; para lo cual era urgente desplegar mecanismos que los rechazaran.

Ahora bien, junto con el reaparecimiento de un sector político xenófobo, racista y discriminatorio, y el fomento de un sentimiento antiinmigrante en la sociedad estadounidense; otros factores como la crisis fiscal de California, estado con significativo crecimiento económico e importante receptor de migrantes irregulares, provocaron que el discurso en contra de la migración se profundizara y se impugnaran medidas restrictivas tanto en la frontera como en el interior del país.

Los principales indicadores que daban muestra de la crisis en California fueron: una tasa de desempleo abierto que osciló entre 9 y 10 por ciento en el primer semestre de 1994, que inició un estancamiento o reducción del ingreso familiar; un declive en sectores económicos como el de la industria de transformación, en donde el empleo disminuyó de un total de 1,039,000 trabajadores en 1986 a 298,000 empleos; así como, derivado de lo anterior, la desaparición de empleos

[191] *Ibid*., p. 102.

de calificación e ingresos altos y la creación de empleos de calificación e ingresos bajos.[192]

Por otro lado también se mostró una sobreestimación de los ingresos del estado y una subestimación del gasto social para los desempleados y la población de bajos ingresos, generando esto un desequilibrio del presupuesto estatal derivado de una brecha entre los ingresos y los egresos; es decir, una crisis en las finanzas públicas del estado. De esta manera el gobernador californiano se enfrentó al problema de un déficit fiscal de casi 4.9 mil millones de dólares en el presupuesto del año fiscal 1994-1995,[193] para lo cual estableció un plan presupuestal que consistía de préstamos a corto plazo para financiar el gasto público, reducción selectiva del gasto estatal, y aumento temporal de ciertos impuestos.

Dentro de tal plan, y buscando reducir dos terceras partes del déficit, el gobernador Wilson incluyó la suposición de que el Gobierno Federal destinaría 3.1 mil millones de dólares al presupuesto de California, de los cuales 2.3 mil millones serían dedicados al sector educativo, de salud y al encarcelamiento de los migrantes detenidos en el estado; con lo cual se aseveró que la crisis se había originado por un gran gasto estatal en servicios públicos, principalmente en los que eran sobreexplotados por los migrantes irregulares.

Sin embargo, como lo muestran García y Griego y Mónica Verea, resultaba ilusorio creer que el Gobierno Federal pudiera conceder esa cantidad de dinero cuando, por un lado, no existía acuerdo entre el Gobierno Federal y el estatal para rembolsar los fondos utilizados por el segundo en los servicios señalados, y mucho menos cuando el primero de éstos también atravesaba por aprietos presupuestales. Además de que las dificultades fiscales no se resolverían con la

[192] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "La crisis económica y fiscal de California y la nueva ofensiva verbal en contra de los indocumentados", en *California. Problemas económicos, políticos y sociales,* CISAN, UNAM, México, 1995, pp. 129-135.
[193] Mónica Verea Campos, "Tendencias conservadoras y el impacto en la política migratoria estadounidense", *Op. cit.*, pp. 133-114.

desaparición de los migrantes irregulares que, supuestamente, hacían gran uso de servicios públicos.[194]

Entonces, lo que difundía el gobernador era que las dificultades internas se reducirían cuando se eliminara el problema de la migración irregular, tanto el de aquellos que se encontraban al interior como el de aquellos que intentaban cruzar la frontera en busca de los beneficios otorgados por el estado. Finalmente el resultado de señalar a los inmigrantes como los causantes de la crisis y el deterioro del nivel de vida de los estadounidenses fue el diseño de la Propuesta 187.

Esta propuesta que fue realizada por grupos de control migratorio no fue tomada muy en cuenta hasta que la retomó y la promovió el gobernador Wilson; quien en busca de su reelección como dirigente estatal tenía que modificar las criticas sociales vertidas en su contra por la crisis económica y fiscal, y proponer diferentes iniciativas con las cuales pudiera ganar los votos de los electores.

Para lograrlo utilizó una estrategia de bajo costo político y alto rendimiento electoral, "[...] echar la culpa de la crisis presupuestal del gobierno de California y del desempleo creciente en el estado a los inmigrantes mexicanos";[195] aún cuando la verdadera razón haya sido el quiebre de empresas del sector militar que después del fin de la Guerra Fría ya no eran costeables para la economía. Dicha estrategia tuvo un resultado tal que el gobernador recobró la confianza de la gente y pudo reelegirse, dejando en claro que la mejor campaña política consistía en fomentar un ambiente de desacreditación migratoria y en achacar todos los males estatales a los migrantes irregulares.

Para el 8 de noviembre de 1994, cuando fueron las elecciones para elegir candidato a gobernador, los votantes tuvieron que manifestarse a favor o en contra de cada una de las propuestas que se les presentó en la boleta electoral. Por medio de este proceso conocido como el *referéndum* se puso a consideración la propuesta 187, la cual finalmente fue aprobada por casi dos tercios de quienes

[194] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "La crisis económica y fiscal de California y la Nueva ofensiva verbal en contra de los indocumentados", en *Op. cit.*, pp. 139 y 146.
[195] Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos, Op. cit.*, p. 261.

votaron; o bien, con un voto del 59 por ciento a favor y un 41 por ciento en contra de la iniciativa.

De esa manera la propuesta se convirtió en una ley estatal con las mismas atribuciones de una ley aprobada por el Congreso estatal. Sin embargo, después de ser aprobada se emitieron ordenes de suspensión por considerarla violatoria de principios constitucionales, como el de que la materia de migración es sólo responsabilidad de la jurisdicción federal.

Las disposiciones principales de la iniciativa eran: a) la obligación de todos los empleados de gobierno de denunciar a la policía a todo aquel que parezca sospechoso de ser extranjero "ilegal", b) la obligación de todas las escuelas públicas de verificar la situación migratoria de los alumnos sospechosos de ser extranjeros "ilegales", y c) la obligación de negar toda asistencia médica, incluida la hospitalaria, a todo aquel que sea sospechoso de ser un extranjero "ilegal".[196]

Tales preceptos denotaron la promoción de un escenario discriminatorio en el cual se autorizó perseguir a los inmigrantes irregulares y violar sus derechos; decretando que cualquier persona que trabajara en el gobierno, los centros educativos y los de salud, tenía la capacidad de fungir como un agente migratorio con la facultad de verificar el estatus migratorio de los extranjeros. Asimismo se fomentó la discrecionalidad para que las autoridades estatales pudieran inculpar a todo extranjero que en su opinión fuera un migrante irregular sin señalar cuáles eran los criterios para efectuar tal acusación. Además se promovió un intenso rastreo de migrantes por el temor de que éstos eran transgresores de la ley que deseaban saquear los servicios públicos estatales. El efecto de tal situación fue que los inmigrantes siguieron siendo catalogados como criminales sin derecho a una identidad, a la salud y a la educación, y como individuos sujetos a todo tipo de explotación.

Gracias a esta iniciativa se implantó un ambiente nacional en el cual, por medio de la proposición de medidas similares a la propuesta 187, se legitimaron actitudes antiinmigratorias. Tal fue el caso de la propuesta 209 en contra de los beneficios que la Acción Afirmativa habían otorgado a las minorías étnicas, y la

[196] *Ibid*., p. 272.

227 que prohibía a las escuelas la enseñanza y el uso del idioma español como segunda lengua, pues lo consideraba una amenaza para un pilar del Credo Americano que conlleva la cohesión socio-cultural; el idioma inglés.

Dichas medidas se relacionaron, además de ser una estrategia política para ganar popularidad, con la responsabilidad de localizar y reducir la migración irregular que ya se encontraba al interior del país, y que se especulaba estaba generando mayores costos que beneficios. Pero por otro lado también resultaba necesario, tanto para los políticos como para la sociedad, que los flujos de migrantes que diariamente cruzaban por la frontera, y que eran percibidos como una invasión, fueran controlados y detenidos antes de que pudieran ingresar al territorio. De forma que así como ya antes se había planteado, la manera de afrontar el fenómeno migratorio fue por medio de clasificarlo como un problema y después formular una serie de seudo soluciones cuya justificación fuera la defensa nacional contra criminales, y cuyos mecanismos de aplicación consistieran en el despliegue de operaciones de vigilancia fronteriza intimidantes, agresivas y que perpetuaran la vulnerabilidad de los inmigrantes frente a los ciudadanos estadounidenses.

2.2.2. Operaciones de seguridad fronteriza en los estados de Texas, California y Arizona.

Para comenzar debe indicarse que la frontera México-Estados Unidos ha sido una región dinámica en términos económicos y al mismo tiempo ha fungido como una barrera de control en aspectos sociales. Así, mientras que el intercambio comercial se intensificaba en la década de los noventa[197] y se consolidaba el proceso de integración económica de América del Norte; por otro lado se endurecía la política migratoria y se desarrollaban estrategias de vigilancia fronteriza destinadas a contener el flujo de migrantes irregulares.

[197] El comercio total de México con Estados Unidos (importaciones y exportaciones) aumentó de 88,145.5 millones de dólares en 1993, a 106,435 millones de dólares en 1994. Véase Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante los procesos de refronterización vs. desfronterización entre México y Estados Unidos", en *Fronteras en América del Norte. Estudios Multidisciplinarios,* CISAN, UNAM, México, 2004, p. 181.

De esta manera, en el contexto regional de interdependencia económica se incrementaron las relaciones comerciales transfronterizas, y se dispuso un acuerdo comercial que permitiría liberalizar las economías y facilitar el flujo de mercancías, capitales y servicios dentro de la región norteamericana. Sin embargo, al marco del tratado de libre comercio que suscribieron México y Estados Unidos, junto con Canadá, el gobierno estadounidense demandó una mayor estabilidad fronteriza; pues la obtención de un tránsito seguro de mercancías se conseguiría y se sostendría por medio de una óptima seguridad en la frontera.

Dicha seguridad debía alcanzarse a través de controles que identificaran, detuvieran y rechazaran a determinados sujetos adversos a la libre movilidad de bienes como los narcotraficantes y/o los migrantes irregulares. Esos controles se realizarían a través de un aumento de recursos económicos destinados a incrementar la vigilancia con un número significativo de patrullas, así como para la adquisición de métodos sofisticados de detección; acciones cuyo propósito fue impedir el libre tránsito de migrantes no regulares provenientes de México.[198]

Ahora bien, puesto que el Tratado de Libre Comercio (TLC) no introdujo cláusulas que abordaran el fenómeno de los migrantes irregulares como parte de un mercado laboral y ante la prioridad del gobierno estadounidense de incrementar su seguridad fronteriza; las políticas y los controles migratorios estadounidenses tras el TLC se enfocaron a restringir el flujo de trabajadores mexicanos que hipotéticamente dañaban sus principales intereses nacionales.

Esta situación de la seguridad fronteriza nutrió el debate migratorio estadounidense acerca de las medidas que debían implementarse para contener a la migración irregular. Por ello, a raíz del interés nacional que adoptó el tema migratorio, el Presidente William Clinton también centró su atención en analizar las maneras por las cuales pudiera politizar el fenómeno; tomando en cuenta que de cara a las elecciones de 1996 debía participar activamente en el debate migratorio sin caer en las posturas extremistas del sector político republicano.

---

[198] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos", en *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, CISAN, UNAM, México, 2000, p. 29.

Desafortunadamente, su participación en este debate no fue con la finalidad de velar por la protección de los migrantes, sino expresando que la contención de los flujos en la frontera era la mejor manera para reducir la migración y asegurar las fronteras terrestres.

Ante esa postura presentó un plan para reducir la migración irregular que contenía las siguientes medidas: a) aumentar el personal encargado de la persecución de inmigrantes; b) extender y mejorar el sistema de verificación de la autorización de trabajo; c) cancelar todos los servicios públicos a los indocumentados, excepto los correspondientes a educación y atención medica; y d) crear un peaje de cruce fronterizo.[199] Todas estas medidas fueron aprobadas posteriormente, salvo la del peaje.

A continuación de esto se establecieron varias operaciones para reforzar la seguridad en la frontera sur, las cuales habían comenzado a manifestarse en 1993 con la aplicación de la Operación Bloqueo (*Operation Blockade)* en la región del Paso, Texas; y que para 1994 se expandieron a San Diego California, bajo el nombre de Operación Guardián (*Operation Gatekeeper*), y a Nogales, Arizona, denominada como Operación Salvaguardia (*Operation Safeguard*).

La Operación Bloqueo fue propuesta por el Director de la Patrulla Fronteriza del Sector de El Paso y su propósito fue obstruir el cruce de migrantes en las zonas fronterizas donde ocurrían más entradas no autorizadas. Dicha estrategia inició el 19 de septiembre de 1993 cuando se colocaron 400 agentes de la Patrulla Fronteriza a lo largo de 32 kilómetros que se extienden de Ysleta, al Este de El Paso, a Sunland Park al Oeste; lo que abarca la sección fronteriza que divide El Paso, Texas, de Ciudad Juárez. Para el cumplimiento de su objetivo el SIN otorgó al Sector de El Paso una cantidad de 300,000 dólares para detener a la migración, de los cuales la mayor parte se gastó en reparar la barda que dividía el territorio estadounidense del mexicano.[200]

---

[199] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, Op. cit.,* p. 114.

[200] Para más información consúltese John L. Martin, "Operation Blockade: a bullying tactic or a border control model?", en *Backgrounder*, Center for Immigration Studies (CIS), No. 9, December 1993, pp. 1-18.

A partir de entonces se aplicó una estrategia de contención migratoria en la frontera; es decir, detener a los migrantes en la frontera antes de que lograran ingresar a territorio estadounidense.

Al poco tiempo de llevar a cabo esta técnica, la Patrulla Fronteriza registró una disminución en el número de aprehensiones, ya que antes de la Operación había un promedio diario de 800 a 1000 aprehensiones, pero después de la Operación el promedio era de 200 por día. Por su parte, el Director de la Patrulla Fronteriza mostró que las aprehensiones después del 9 de noviembre variaban entre 140 y 170 con un promedio de 150. Además también se indicaba que cerca del 98% de las aprehensiones correspondía a ciudadanos mexicanos.[201]

La Operación Bloqueo, que después adquirió el nombre de *Operation Hold the Line*, fortaleció la percepción de que la frontera de Estados Unidos se encontraba fuera de control a causa de una masiva entrada de migrantes no regulares, lo cual conducía a una inseguridad fronteriza que amenazaba los intereses internos del país. Por ello se consideró como prioridad el diseño de políticas que reestablecieran el orden y el cumplimiento de la ley, y que en consecuencia enfatizaran que la migración irregular es un problema de ilegalidad y violación de la ley; argumentos que no consideran al migrante como un sujeto con derechos y sí como alguien que no debe acceder a ningún tipo de protección por haber cometido una infracción a la legislación migratoria.

En este sentido, el concepto de irregular no deja de ser sinónimo de “criminal” y “agente generador de problemas económicos, sociales, y culturales”; postura que John Martin defiende al decir que “La reducción de la migración indocumentada repercute en grandes beneficios para la Nación, tales como una disminución en los niveles de crímenes y otros problemas sociales, y la ampliación de trabajos más atractivos para los ciudadanos y residentes legales desempleados”.[202]

Aunque la Operación solamente duró dos semanas, sus resultados propagaron la idea de que una mayor presencia de la Patrulla Fronteriza es igual a una mejor

[201] *Idem*.
[202] *Ibid*., p. 21.

contención de las entradas no autorizadas, y establecieron las bases para que en otras áreas fronterizas - independientemente de las condiciones físicas -, se buscara emplear medidas similares.

Así entonces, los políticos republicanos del área con mayor cruce de migrantes - San Diego, California - consideraron que la Operación *Hold the Line* había sido un éxito para controlar el problema migratorio, por lo cual comenzaron a presionar y a plantear propuestas para que se estableciera una estrategia semejante en la zona fronteriza colindante con Tijuana, México.

Ahora bien, puesto que el clima nacional se había cubierto de un sentimiento antiinmigratorio y el propio presidente Clinton había señalado que su postura era eliminar el problema de los migrantes que cruzaban por la frontera sin autorización, la Procuradora Janet Reno, quien dirigía el Departamento de Justicia dentro del cual se encuentra el SIN, anunció la instauración de una estrategia de control fronterizo en San Diego que se puso en marcha el 1 de octubre de 1994 con el epígrafe de Operación Guardián, o *Gatekeeper* por su nombre en inglés.

El sentido primordial de la estrategia es reducir la migración irregular dificultando el ingreso de los migrantes por el sector de Tijuana-San Diego. La táctica para conseguir su cometido es utilizar un número mayor de agentes de la Patrulla Fronteriza y mejores sistemas de detección; es decir, con una estrategia que en vez de aprehender a los migrantes después de que hayan cruzado, dirige esfuerzos a la frontera para detenerlos antes de que intenten traspasar la “línea”.

Por tanto el espíritu de la Operación Guardián, al igual que en la Operación Bloqueo, es prevenir la inmigración irregular con mecanismos que desalienten el ingreso de los migrantes; mecanismos que obviamente dañan la integridad personal. Además, este “desalentar” significa que los flujos se desvían hacia zonas menos pobladas en las que resulta más fácil para la Patrulla Fronteriza detectarlos y detenerlos, aunque eso también implica que las nuevas rutas de ingreso sean más peligrosas.

La Operación se dividía en tres diferentes etapas. La primera se concentró en los 22 kilómetros mas al Oeste del Sector de San Diego, área que comienza en el Océano Pacífico y continua mas al este hasta el puerto de entrada de San Isidro.

La segunda etapa inició en mayo de 1996 y sus principales medidas fueron: el establecimiento, por parte del Departamento de Justicia, de la primer Corte de Inmigración fronteriza que expedía audiencias administrativas y deportaciones para aquellos migrantes aprehendidos por tratar de entrar con documentos falsos o por haber declarado falsamente ser ciudadanos estadounidenses; así como la introducción de un sistema de identificación computarizado llamado IDENT que permite al SIN identificar cruces repetidos de migrantes irregulares y a los extranjeros que tienen antecedentes criminales u ordenes pendientes de detención.

Esta segunda etapa se concentró en expandir el control del Este de las Montañas Otay al puerto de entrada de Tecate (aproximadamente 107 kilómetros desde el Océano Pacífico), hasta donde el tránsito de migrantes se había movido. Finalmente la tercer etapa se implementó en octubre de 1997 ampliando la Operación al Sector Centro, el cual se extiende desde el límite Este del Sector de San Diego / condado de San Diego, a la frontera California / Arizona donde se había desplazado el cruce de irregulares, ya que la *Gatekeeper* amplió sus controles hasta la parte mas Este del Océano Pacífico.[203]

Durante estas etapas de la Operación Guardián se concedieron más recursos al SIN y fueron empleados para incrementar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, adquirir nueva tecnología para detectar y detener a los migrantes "ilegales", y mejorar la infraestructura utilizada para proteger los puertos de entrada más utilizados por los migrantes. En general, el presupuesto del SIN para la vigilancia de la frontera sur creció de 400 millones de dólares en el año fiscal 1993, a 800 millones en el año fiscal 1997; y a su vez el número de agentes de la Patrulla Fronteriza se expandió de 4,226 en el año fiscal de 1994 a 6,880 para el año fiscal de 1997.

Particularmente, el Sector de San Diego de la Patrulla Fronteriza contaba con 980 agentes antes de la Operación Guardián y en 1998 esa cifra se elevó hasta 2,264; la cantidad de las vallas a lo largo del condado de San Diego se incrementó de diecinueve a mas de 72 kilómetros; el número de sensores ascendió de 448 a

[203] Joseph Nevins, *Op. cit.*, pp. 125-126.

1,214; y los sensores infrarrojos aumentaron de 12 a 60. Además de que los inspectores del SIN, quienes son responsables de trabajar en los puertos de entrada oficiales, se incrementaron de 202 a 504.[204]

Tal despliegue de instrumentos de seguridad fronteriza ocasionó que el SIN comentara que la *Gatekeeper* era "una operación excepcional [...] los niveles de crímenes han bajado casi 30 por ciento, los narcotraficantes son forzados a introducir las drogas por puertos de entrada más controlados, y las aprehensiones en el Sector de San Diego están en su punto más bajo en 17 años".[205] No obstante, y como adelante se discute, el índice de aprehensiones en la frontera no simboliza analogía con la reducción de los flujos migratorios, pero aún así es importante indicar cuáles fueron los totales de aprehensiones tras los tres primeros años de aplicación de la Operación.

De este modo se tiene que en 1994 el total de aprehensiones fue de 955,612, cifra que se elevó hasta 1,120,096 para 1995, pero que se redujo a 1,101,036 en 1996, y que alcanzó su punto más bajo en 1997 con 860,198;[206] lo cual muestra que dos años después de la aplicación de la operación hubo menos detenciones en la frontera. Tal situación se utilizó, como lo hizo el SIN, para afirmar que la migración irregular que deseaba cruzar se estaba disminuyendo, y que por ende la estrategia de disuadir a los migrantes estaba dando resultado. Sin embargo, la realidad fue que las medidas empleadas tuvieron serias repercusiones en el fenómeno migratorio, ya que el hecho de tratar a los migrantes con agresividad no significó que los flujos se redujeran como se especulaba, sino que se cometieran graves violaciones a los derechos humanos y que los patrones de los flujos se modificaran; dando lugar a problemas que más adelante se explican.

En ese sentido, independientemente de que la "Operación" le permitió a la Patrulla Fronteriza tomar el control de las zonas urbanas que eran las más usadas por los migrantes, dicha acción derivó en una desviación de los flujos hacia áreas del este; en las cuales el terreno, el clima y las rutas dificultan el ingreso e intensifican los riesgos que los migrantes sufren al intentar cruzar, pero facilitan el

[204] *Ibid*., pp. 127 y 197.
[205] *Ibid*., p. 127.
[206] "Migrant Deaths", en Californian Rural Legal Assistance (CRLA), http://www.stopgatekeeper.org

trabajo de los agentes de la Patrulla Fronteriza. Por tanto, el resultado de la estrategia fronteriza se limitó a dirigir los flujos migratorios por otras rutas sin mostrarse una clara reducción del fenómeno. (véase mapa anexo 2, p. 322)

De hecho, en términos del éxito para cruzar en un primer intento, Nevins muestra que un 78% de los migrantes lo consiguió antes de enero de 1995, un 87% durante 1995, y un 81% en la primera mitad de 1996, lo cual indica que "[...] los inmigrantes indocumentados han aprendido rápidamente a evadir los segmentos fronterizos más fortificados y a cruzar por cualquier otro lugar".[207]

La Operación Guardián igualmente generó que, frente a la dificultad de atravesar la frontera, los migrantes contrataran con más intensidad los servicios de los traficantes. En este sentido, para antes de enero de 1995 un 42% de los migrantes reportó haberle pagado a un traficante, durante 1995 se elevó a un 44% y durante los primeros seis meses de 1996 el porcentaje fue del 52%.[208] Además de que el costo de los servicios del traficante fluctuaron entre los 800 y los 1,500 dólares por cada migrante.[209]

Un tercer efecto versaría en el sentido de que a mayor control mayor permanencia; es decir, que mientras fuera más difícil burlar los controles fronterizos, aquellos flujos que lograran entrar se quedarían por más tiempo al interior del territorio estadounidense. Así entonces se presenta un cambio de una migración temporal y circular a una migración permanente, pues resulta riesgoso regresar a México y después tratar de ingresar nuevamente a Estados Unidos. En tal caso la operación no fue efectiva en su objetivo de eliminar la inmigración irregular, puesto que tratando de presentarse como una medida preocupada por la seguridad de la frontera y la entrada masiva de "ilegales", condujo a que al interior del país se elevara el número de inmigrantes irregulares.

Tal situación dejó en claro dos cosas. La primera concerniente a que todo ese despliegue de tecnología, policías y estrategias, fue sólo un mecanismo político para hacer creer a la sociedad estadounidense que se tenía preocupación por el

[207] Joseph Nevins, *Op. cit.,* p. 128.
[208] *Idem*.
[209] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos", O*p. cit.,* p. 35.

problema de los “ilegales” y que se estaba haciendo algo al respecto. En segundo lugar, los migrantes seguirían siendo criminalizados, perseguidos, utilizados como trabajadores fáciles de explotar y vulnerables a sufrir todo tipo de abusos - cometidos por agentes de la Patrulla Fronteriza o del SIN - a causa de haber violado la ley, intentado cruzar la frontera sin la documentación necesaria o radicar en Estados Unidos con documentos no válidos.

Con tales circunstancias se afirmó un escenario en el que los ganadores son los políticos que se definen a sí mismos como defensores de la ley interna - lo cual les reditúa en votos electorales -, los intereses económicos que mantienen su reserva de fuerza laboral, y las agencias migratorias como el SIN y su Patrulla que en nombre de mantener un orden fronterizo justifican la violencia y la xenofobia vertida contra los migrantes. Mientras que los perdedores son los seres humanos que en busca de una mejor vida se enfrentan a daños físicos, muerte, discriminación, xenofobia, miedo, explotación, intolerancia étnica y represión institucional.

Precisamente con estos aspectos se muestra que la “Operación” cumplió con su propósito de alejar los flujos migratorios hacia otras zonas de la frontera; lo cual, reiteramos, no significó que el fenómeno dejara de presentarse como especulaban las autoridades migratorias, quienes insistían que por el simple hecho de hacer que los migrantes intentaran cruzar por zonas más peligrosas haría que éstos desistieran en sus intentos y regresaran a México.

En cambio, el resultado fue que los migrantes no desistieron en sus intentos de cruzar, aún cuando tuvieran que hacerlo a través de rutas desconocidas, climas extremosos, riesgos de ser asaltados o ser vejados por cualquier tipo de autoridad; condiciones que redundaron en un aumento del número de muertes en la frontera. En este sentido, en 1994 se registró un total de 23 muertes de migrantes que intentaron cruzar por los sectores fronterizos de San Diego y el Centro, al sur de California; cifra que para 1995 se elevó a 61 y que en 1997 alcanzó las 89 muertes; alcanzando un número de 194 en 1998 y disminuyendo un poco en 1999 a 110 fallecimientos.[210] (Para una ubicación geográfica de las

[210] Jorge Vargas, *Op. cit.,* p. 90.

muertes de migrantes en este periodo, véanse mapas anexos 3, 4, 5 y 7; pp. 323-325)

Una tercera operación fue la que se instaló en el corredor de Nogales, Sonora y Nogales, Arizona, con el mismo propósito de disuadir los flujos migratorios. La Operación denominada Salvaguardia se puso en marcha el 21 de febrero de 1999 y consistió en la colocación de agentes de la Patrulla Fronteriza en posiciones muy visibles a lo largo de las áreas más pobladas de la frontera, dificultado así el acceso de los migrantes irregulares por dichas zonas. Por medio de tecnología altamente avanzada, la Operación consiguió reducir los cruces de migrantes por las áreas con acceso inmediato a Nogales y forzar a los migrantes a utilizar rutas más alejadas de Nogales en donde los agentes pueden aprehenderlos con mayor facilidad.

Estas estrategias de vigilancia fronteriza son la muestra de que en Estados Unidos se difunde una concepción errónea de la migración, pues se le señala como un peligro que surge fuera de las fronteras nacionales y que pretende internarse al territorio violando las leyes y creando un contexto de ingobernabilidad, ilegalidad y desorden que amenaza el perfil democrático del sistema nacional estadounidense. Ante tal escenario se proponen mecanismos que fortalezcan el sistema legal y vigoricen la imagen del migrante irregular como un sujeto que vive fuera de la ley. Situación por la cual la sociedad estadounidense no tiene ninguna otra responsabilidad mas que rechazarlo.

Por medio de las operaciones también se dejó en claro, a pesar del contexto internacional y regional, que para mantener la seguridad del Estado debía incrementarse la vigilancia de las fronteras. De manera que en una era de interdependencia económica y liberalización comercial se emplea un discurso de apertura fronteriza al libre movimiento de mercancías, capitales y servicios, pero se aplican barricadas al movimiento de supuestos males externos como la migración irregular. Sin embargo, estrategias como la *Hold the Line*, la *Gatekeeper* o la *Safeguard* fallan en su tarea de reducir la entrada de migrantes irregulares, pues intentan eliminar los flujos de trabajadores que pertenecen a una movilidad

laboral transnacional impulsada tanto por México como por Estados Unidos, y de la cual ambos países se han beneficiado.

Ante tal situación se presenta una contradicción en el argumento económico de que la liberalización comercial erosionaría el poder estatal para controlar las fronteras, ya que a pesar de que el mercado es quien exige menos reglas que obstruyan el libre tránsito de bienes y capitales, el Estado sigue conservando y ejerciendo su poder para establecer límites territoriales y para determinar qué elementos pueden ingresar su territorio y cuáles no; es decir, para aplicar medidas de control que organicen y fortalezcan a la entidad nacional.

En el caso entre México y Estados Unidos se ejemplifica claramente que aún cuando exista una mayor interdependencia económica que conduce a una intensa cooperación interestatal, reduce la intervención estatal y agiliza la apertura entre ambos países en términos económicos; no se reducen los esfuerzos por cerrar la frontera y aplicar controles restrictivos en oposición a la "clandestinidad" de fenómenos bilaterales como el migratorio. Tal y como señala Peter Andreas, "la paradoja de la integración de México y Estados Unidos es que una economía sin fronteras y una frontera bloqueada están siendo construidas simultáneamente".[211]

Por ende, independientemente de que la internacionalización de la economía mundial implica un proceso de "desnacionalización del territorio nacional" [212] en donde las fronteras garanticen una intercomunicación entre las sociedades y permitan la integración de las economías, el control fronterizo como responsabilidad del Estado-nación no ha dejado de ser la premisa para manejar el fenómeno migratorio.

Ahora bien, hemos visto que las medidas que el Estado implementa para tratar de contener los flujos migratorios son maniobras políticas que propagan un impresión de orden y legalidad, y que procuran restablecer una norma nacional que ha sido violada. No obstante, con los resultados de las operaciones fronterizas se percibe que su propósito cardinal no era erradicar el fenómeno de la migración

---

[211] Peter Rich Andreas, *Sovereigns and smugglers: enforcing the U.S-Mexico Border in the age of economic integration, Op. cit.,* p. 4.

[212] Véase Saskia Sassen, "Beyond sovereignty: Immigration policy making today", en *Immigration. A civil rights issue for the Americas,* Scholarly Resources Books, United States of America, 1999, pp.15-22.

irregular, sino simplemente manipularlo y presentarlo como algo “malo” para adquirir el apoyo de la opinión pública nacional. Para plantearlo con las palabras de Andreas, “Aún cuando las acciones de vigorización de la ley fallan en su objetivo de disuadir a los violadores de la ley, son exitosas en términos de reafirmar la importancia de una norma”.[213]

Finalmente, la consecuencia de desarrollar políticas como las que se han descrito es agravar la situación que pretendían resolver. En ese sentido ha resultado muy claro que la reducción de la migración irregular no se logra con la desviación de los flujos a otras rutas más difíciles ni con el aumento de recursos en la frontera; pero lo que si se presenta es una aceleración del crimen del tráfico de migrantes que redunda en la violación a los derechos humanos, o el que los migrantes temporales decidan volverse permanentes y por ende se incremente la población irregular al interior del país.

En cuanto al primer problema, por ejemplo, tan sólo en San Diego se presentó un incremento en el número de casos procesados por el delito de tráfico de migrantes. En 1993 se registraron 33 casos y en 1996 la cifra se elevó hasta los 233,[214] lo que indica que: uno, la migración que intenta cruzar sin documentos se mantiene en niveles altos a pesar de las dificultades para cruzar; dos, como resultado del primer punto se eleva la contratación de un traficante o pollero para poder cruzar la frontera; tres, a causa de una mayor vigilancia se mejoran las tácticas utilizadas por los traficantes para satisfacer la demanda de sus servicios; y cuatro, como consecuencia de lo anterior se redoblan las políticas y los mecanismos de seguridad fronteriza del Estado. Con esto se amplía esa percepción de que los migrantes irregulares y los traficantes son los culpables de la vulnerabilidad de las fronteras.

Por otro lado, y aunque este estudio se enfoca en las medidas aplicadas en la frontera para detener los flujos migratorios, un aspecto que no se tomó en cuenta para reducir la migración irregular fue el establecimiento de mecanismos que identificaran a los extranjeros que se encontraban dentro del país en situación

[213] Peter Rich Andreas, *Sovereigns and smugglers: enforcing the U.S-Mexico Border in the age of economic integration, Op. cit.,* p. 23.
[214] *Ibid*., p. 192.

irregular. Todos los esfuerzos estuvieron y han estado concentrados en la vigilancia fronteriza y no en la inspección de los puestos de trabajo y en la aplicación de sanciones a los empleadores. Como muestra de ello, ”en el año fiscal de 1996 sólo el 2 por ciento del presupuesto del SIN se destinó para la aplicación de las sanciones a empleadores de irregulares [...] y tan sólo 1,700 investigadores del SIN fueron asignados para cubrir la vigilancia al interior del país, los cuales utilizaban menos de su quinta parte de tiempo para la vigilancia en los puestos de trabajo”.[215] Además de las penalizaciones para los empleadores continuaban siendo débiles y poco aplicadas.

Por último cabe señalar que la migración, tanto regular como irregular, se hizo más intensa después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Estados Unidos, pues al fortalecerse las relaciones económicas entre ambos países y al reducirse la participación del Estado en las economías nacionales, el mercado de fuerza de trabajo, en el cual participan activamente los migrantes, se volvió más dinámico y el Estado obtendría pocos resultados si tratara de controlarlo por medio de mecanismos restrictivos o aumentando el nivel de los muros en la frontera.

2.3. Nueva Legislación Migratoria. Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA).

El apartado anterior puntualizó la manera en la que el tema migratorio fue percibido y controlado por Estados Unidos a mediados de los noventa. Se anotó que el detonador para oponerse a la migración, en general, y a los flujos de migrantes mexicanos irregulares, en particular, fue la victoria de los republicanos en el Congreso y la crisis económica y fiscal de ciertos estados como California; en donde sus dirigentes políticos alteraron las verdaderas causas del declive económico estatal y del bienestar social, y le dieron más importancia a señalar que los migrantes hacían un uso desmedido de los servicios públicos.

[215] *Ibid*., p. 197.

A nivel nacional se confundieron las causas que dan origen al fenómeno migratorio y se comunicó a la sociedad que los migrantes que entraban el país sin autorización lo hacían para explotar los servicios públicos estatales, representar una carga para la economía local, pero sobre todo que eran un costo para los contribuyentes estadounidenses. El resultado fue la intensificación de la discriminación entre extranjeros y nacionales, la implementación de operaciones de seguridad agresivas, y la aprobación por parte del Congreso de una de las leyes más restrictivas y persecutorias de la migración irregular.

El debate para aprobar medidas legislativas más intensas contra la migración irregular arrojó resultados en 1996. En este año hubo un acontecimiento político clave para que se llevara a cabo la reforma a la Ley migratoria: las elecciones nacionales para la Presidencia del país en las que Clinton buscaría reelegirse, y en las que igualmente los republicanos intentarían posicionarse.

En primer lugar, desde que el partido republicano fortaleció su presencia política en las elecciones de 1994, el tema migratorio fue utilizado como estrategia política para fortalecer la confianza del electorado y menoscabar a la administración demócrata que era considerada, por sus opositores, como tolerante a los problemas fronterizos y de los migrantes irregulares. Como se pudo observar, iniciativas como la propuesta 187 buscaban precisamente ganar los votos de los electores y evidenciar las incapacidades de la administración Federal para controlar las fronteras. Sin embargo, los demócratas también demostraron interés por abordar la temática y apoyaron políticas de seguridad fronteriza que le mostraran a la opinión pública que se estaba haciendo algo para erradicar el problema del cruce de migrantes no autorizados.

En síntesis, la contienda política que ocurrió en los noventa entre republicanos y demócratas tuvo como uno de sus principales componentes a la migración irregular. Así entonces, y en segundo lugar, para las elecciones de 1996 la situación era aún más evidente. Los republicanos siguieron presionando para aprobar otras medidas de control y el presidente Clinton reafirmó su compromiso de proteger las fronteras nacionales. Como éste dijera en 1996, “después de años y años de negligencia, esta administración ha tomado una fuerte posición para

endurecer la protección en nuestras fronteras". Asimismo, la plataforma política del partido Demócrata señaló en 1996 lo siguiente:

> "Años antes de que Bill Clinton se convirtiera en Presidente, Washington habló con resistencia pero falló en sus actos. La frontera estaba poco patrullada y los policías que se ubicaban en la frontera estaban mal equipados. El presidente Clinton es reconocido por revertir esta historia de negligencia. El Presidente ha hecho de nuestra frontera un lugar donde la ley es respetada y en donde las drogas y los migrantes ilegales son rechazados".[216]

Dichas declaraciones reflejan que, ante un Congreso dominado por la oposición, Clinton se preocupaba por que el tema migratorio fuera usado por los republicanos en su contra y no pudiera acceder a la reelección presidencial. Ante tal situación no demostró oposición a que en ese año de elecciones se aprobara una ley relacionada con el antiterrorismo y otra referente a la asistencia social; ni mucho menos a firmar la reforma a la ley migratoria que se estructuró con base en las leyes anteriores.

La primera de esas leyes aprobadas en 1996 fue la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*) como respuesta a los atentados terroristas suscitados en la Ciudad de Oklahoma y en el World Trade Center en Nueva York un año antes. Su objetivo primordial fue intensificar los mecanismos de identificación, prevención y supresión de ataques realizados por organizaciones extranjeras involucradas en actividades terroristas que amenazan la defensa nacional, las relaciones exteriores y los intereses económicos de Estados Unidos; así como la seguridad de los nacionales estadounidenses.

En esos términos la Unión Americana consideró que para mejorar la protección del país contra la amenaza de extranjeros terroristas era obligatorio contar con procedimientos migratorios minuciosos y eficaces; por lo cual instituyó en la ley el Titulo IV que hace referencia al Traslado y Exclusión de Terroristas y Extranjeros Criminales. Esta preocupación y el diseño de medidas relacionadas con el asunto

[216] *Ibid*., p. 216.

migratorio surgieron del hecho de que las organizaciones terroristas habían desarrollado redes internacionales muy sofisticadas que les permitían a sus miembros una mayor libertad de movimiento y una enorme oportunidad para atacar al país.

El Titulo IV se encuentra dividido en cinco subtítulos que son: Subtítulo A “traslado de extranjeros terroristas”, Subtítulo B “Exclusión de miembros y representantes de organizaciones terroristas”, Subtítulo C “Modificación de los Procedimientos de Asilo”, y Subtítulo D “perfeccionamiento procesal de los extranjeros criminales.

En términos generales, en el Subtítulo A sección 401 se señala la creación de un nuevo procedimiento para el traslado de extranjeros terroristas, el cual inicia con una aplicación del Procurador General indicando que un extranjero ha sido identificado como terrorista, y que recurrir a los procedimientos de un traslado normal plantearían un riesgo para la seguridad nacional. Un juez de una corte especial considera la aplicación y ordena una audiencia después de determinar que hay causa probable para creer que el extranjero es un terrorista, y que los procedimientos normales arriesgarían la seguridad nacional. Asimismo esta sección vuelve un crimen federal, con castigo de no más de 10 años de prisión, el reingreso a Estados Unidos sin la aprobación del Procurador General; después de que se haya negado la entrada a un extranjero por ser considerado terrorista o que haya sido expulsado como terrorista.

La sección 411 del Subtítulo B muestra que pertenecer o ser representante de una organización terrorista es fundamento para negar la entrada a un extranjero a Estados Unidos. Por su parte es interesante notar que en la sección 414 se indica que por funcionamiento de la ley se debe regresar a la frontera a cualquier extranjero que haya entrado a los Estados Unidos sin autorización, a pesar de la duración de su presencia en Estados Unidos.

Por otro lado, la sección 434 del Subtítulo D puntualiza nuevos delitos migratorios e incrementa la sanción para quien los comete. Los delitos enunciados se refieren a acciones cometidas para obtener una ganancia financiera. De se modo se indica que es delito: 1. el fraude concerniente a los documentos de

identificación, 2. declaración falsa para obtener un pasaporte, 3. falsificar o usar un pasaporte falso, 4. malgastar un pasaporte, 5. malgastar o utilizar documentos migratorios de entrada fraudulentos, 6. llevar a cabo actividades de peonaje o esclavitud, 7. introducir, transportar, o albergar a extranjeros ilegales, 8. auxiliar el reingreso ilegal de extranjeros rechazados como terroristas o por convicción de crímenes agravados y, 9. importar extranjeros para propósitos de inmoralidad. Estas infracciones son sancionadas con no más de 20 años de prisión.

En el mismo subtítulo pero en su sección 438 se permite la deportación antes de completar la revisión de sentencia de extranjeros convictos por crímenes no violentos (exceptuando al tráfico de extranjeros) bajo la ley estatal o federal. En la siguiente sección (439) se autoriza a los oficiales estatales y locales, encargados de aplicar la ley, para arrestar y detener a extranjeros que vuelvan a ingresar a Estados Unidos de manera irregular.[217]

Lo que demuestran las disposiciones es una clara tendencia a tratar el asunto migratorio como análogo al problema del terrorismo. Si bien los preceptos estaban enfocados a aplicar medidas más estrictas contra extranjeros criminales, la percepción que en ese momento se tenía acerca de la migración, en general, y de los migrantes irregulares, en particular, reconocía que la seguridad nacional de Estados Unidos estaba siendo amenazada por la entrada y permanencia no autorizada de migrantes. Debido a ello se consideró necesario implementar procedimientos más rápidos de traslado y exclusión, aumentar las sanciones a quienes utilizaran documentos fraudulentos y permitir que autoridades ajenas al asunto migratorio pudieran arrestar a los migrantes irregulares. Dicha ley trató a la migración como un crimen con consecuencias penales y fue el sustento para que la futura ley de inmigración acogiera principios restrictivos y excluyentes.

Otra ley que también introdujo cambios radicales en la manera de abordar el fenómeno migratorio fue la Ley de Bienestar Social o *Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA). Fue firmada el 22 de agosto de 1996 por el presidente Bill Clinton con el designio de reformar el sistema de

[217] Para más información sobre la Ley consúltese, "Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996", en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov/cgibin/query/z?c104:S.735.ENR.html

bienestar nacional para que la asistencia social se otorgara a cambio de actividad laboral. Además fue un instrumento que los republicanos utilizaron para reducir el gasto y equilibrar el presupuesto, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

Habiendo aprobado esta ley se restringieron los beneficios de asistencia social para los extranjeros (Título IV). En primera instancia se estipula que "La disponibilidad de beneficios públicos no constituyen un incentivo para la migración a Estados Unidos" [...], y en ese sentido [...] "es un interés gubernamental retirar los beneficios públicos que son estímulo de la migración ilegal".[218] Con base en ello se les prohibió a los inmigrantes irregulares recibir la mayoría de los beneficios públicos federales, estatales y locales, con excepción de la asistencia médica de emergencia o la asistencia para enfermedades contagiosas;[219] se exigió al SIN verificar el estatus migratorio de los extranjeros que solicitaban dichos beneficios; prohibió que los inmigrantes regulares obtuvieran los servicios sociales como los cupones alimenticios (*food stamps*) y los seguros de ingresos suplementarios (*suplemental security income*, SSI);[220] proporcionó a los estados mayor flexibilidad para establecer reglas que prohibieran a los inmigrantes legales el uso de programas públicos federales y estatales; y estableció que la mayor parte de los programas federales que requieren una investigación previa sobre los medios económicos, incluido el Medicaid, no serían otorgados durante cinco años a los migrantes regulares que hubiesen entrado después de promulgada la ley.[221]

Con esta legislación se autorizó aplicar a nivel Federal las propuestas antiinmigratorias del Gobernador Wilson y se complementó el paquete de directrices políticas encaminadas a contener la entrada de migrantes no autorizados, detenerlos y expulsarlos bajo el criterio de que son delincuentes y negarles el acceso a derechos básicos e inalienables del ser humano como la salud; todo con la finalidad de que desistieran en seguir cruzando las fronteras, o

[218] Sección 400 punto 2 inciso B y punto 6 de "Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)", en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3734.ENR.html

[219] Sección 401 punto 1 inciso A y C de la PRWORA. La ley define el beneficio público federal como cualquier apoyo de jubilación, de asistencia social, salud, incapacidad, vivienda, educación postsecundaria, ayuda alimenticia, y/o subsidio de desempleo, proporcionado a un particular, un hogar o una familia por parte de Estados Unidos.

[220] Sección 402 punto 2 inciso D (i) y (ii), punto 3 inciso A y B de la PRWORA, *Op. cit.*

[221] Consúltense las Secciones 403 y 411 de la PRWORA, *Op. cit.*

violándolas como lo decían los promotores de medidas restrictivas, y explotar el sistema económico estadounidense.

Finalmente con la conjunción de los operativos fronterizos, la legislación Antiterrorista y la Ley de Bienestar Social se produjo una reforma migratoria cuyo enfoque siguió siendo la sanción y la penalización de la migración irregular.

De este modo se presentó un proyecto de ley a cargo del senador Alan Simpson y el diputado Lamar Smith (Presidente del Subcomité de Inmigración y Refugiados de la Cámara de Representantes) que básicamente se concentró en presentar una lista de medidas y disposiciones orientadas a atacar al migrante irregular; y en tal óptica fortalecer las políticas y operativos de control fronterizos. Finalmente la iniciativa fue firmada por el presidente Bill Clinton el 30 de septiembre de 1996 con el nombre de Ley para Reformar la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés). Entró en vigor el 1° de abril de 1997 y su objetivo es instaurar un marco normativo más exigente que controlara la migración de “ilegales”.

La estructura de esta ley demuestra que el mecanismo utilizado para contener a los migrantes era incrementar la vigilancia en la frontera. Así, en sus primeras secciones se autoriza la contratación anual, durante los cinco años siguientes a la aprobación de la ley, de mil agentes de la Patrulla Fronteriza y de trescientos oficiales que servirían como personal de apoyo. Los agentes serían ubicados en los sectores fronterizos del SIN en proporción con el nivel de cruce de migrantes irregulares registrado en esos sectores; así como también en aquellas áreas de la frontera más utilizadas por los migrantes.

Para el cumplimiento de la ley migratoria a nivel interno se dispone incrementar el número de autoridades y personal de apoyo para investigar casos de empleadores que contratan a migrantes irregulares, de inmigrantes que usan documentos falsos y de los extranjeros que ingresan legalmente como no inmigrantes pero permanecen después de que vencen sus visas. Anualmente,

durante 1997,1998 y 1999, se aumentaron 300 policías encargados de llevar cabo dichas tareas.[222]

Además se autorizó edificar más barreras físicas para contener el ingreso de migrantes. En particular se facilitó la construcción de una triple barda a lo largo de 22.5 kilómetros de la frontera, comenzando en el Océano Pacífico y extendiéndose más al este, que fortificó la ya existente en el área de San Diego, California. Se dispuso que el monto económico para la edificación de la nueva cerca no debía exceder los 12,000,000 de dólares. También aprobó como medida de seguridad fronteriza la adquisición y el uso - con propósitos de detección, interdicción y reducción de la migración irregular - de equipo y tecnología como aeronaves, helicópteros, gafas de visión nocturna, radares y sensores proporcionados por cualquier agencia del Gobierno Federal.[223]

Cabe mencionar que la IIRIRA generó varios cambios en el control migratorio interno. Determinó la emisión de una tarjeta de identificación con un sistema biométrico, como las huellas dactilares, que contuviera las características personales del extranjero. Con este documento se establecería una red nacional de control en la que se registrara a los extranjeros y se les pudiera detectar en cualquier momento y en cualquier punto del territorio estadounidense.[224] Aumentó las sanciones para las personas que con conocimiento contratan extranjeros irregulares y/o facilitan el tráfico ilícito de migrantes a no más de cinco años de prisión; e incrementó las penas por utilizar documentos falsos como pasaportes y visas, y por hacer una declaración falsa de ciudadanía para obtener servicios federales o estatales u obtener un empleo.[225]

Con respecto a la deportación y exclusión de los migrantes irregulares se establece un nuevo procedimiento llamado remoción, y se crea el procedimiento de remoción expedita mediante el cual un extranjero que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada puede ser removido sin que

---

[222] Véase Título 1 Subtítulo A sección 101 incisos a), b), c) y d), y Subtítulo C sección 131 inciso a) de la "Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsability Act of 1996 (IIRIRA), en The Global Immigration Lawyers Alliance, http://www.visalaw.com/96nov/3nov96.html

[223] Véase Título 1 Subtítulo A sección 102 incisos a) y b) de la IIRIRA, *Op. cit.*

[224] Véase Título 1 Subtítulo A sección 104 de la IIRIRA, *Op. cit.*

[225] Para más información consúltese el Título II Subtítulo A sección 203 y Subtítulo B sección 215 de la IIRIRA, *Op. cit.*

exista una audiencia. Además de quitársele a los tribunales la facultad de revisar judicialmente toda orden de remoción. Se indica que los extranjeros que permanezcan más de 180 días pero menos de un año sin documentos, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años; y los que se queden por más de un año serán inadmisibles por diez años.[226]

Por otro lado se impusieron nuevas reglas en el mecanismo de salida voluntaria. La ley indica que el gobierno permitirá la salida voluntaria siempre y cuando: a) el extranjero hubiera estado físicamente presente en Estados Unidos al menos un año antes de la solicitud, b) el solicitante hubiera sido un persona con buen carácter moral, c) el extranjero no estuviera sujeto a deportación por fundamentos específicos y, d) el extranjero hubiera expresado su intención de marcharse de Estados Unidos. Sin embargo, se estipula que cuando un extranjero excede el tiempo que se le otorgó para salir voluntariamente del país, estará sujeto a una penalización civil de no menos de 1,000 dólares y no más de 5,000 dólares.[227]

Otra disposición que refleja la base punitiva de la ley corresponde a los centros instalados para la detención de los migrantes irregulares. En primer instancia se afirma que en caso de no haber instalaciones disponibles para la detención se otorgarán los recursos necesarios para adquirir, reparar, remodelar o construir las instalaciones requeridas; sin embargo también se menciona que antes de iniciar un proyecto para construir un centro de detención, el Comisionado del SIN deberá considerar la posibilidad de conseguir una prisión o cualquier inmobiliario adecuado para tal uso.[228]

Es importante señalar esta medida por el hecho de que utilizar "prisiones" como centros de detención de migrantes irregulares es lo mismo a afirmar que los migrantes serían encarcelados y privados de su libertad como si fueran criminales. Además, en la ley no se indican las condiciones que prevalecerían en esos

[226] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 118. La disposición referente a la "remoción expedita" puede consultarse en el Título III Subtítulo A sección 302 de la IIRIRA, *Op. cit.*
[227] Véase Título III Subtítulo A sección 304 de la IIRIRA, *Op. cit.*
[228] Véase Título III Subtítulo A sección 305 de la IIRIRA, *Op. cit.*

centros; es decir, si se cumpliría con estándares de protección para que no se atentara contra la integridad física y psicológica de los migrantes, si se contaría con adecuados programas de atención a la salud y a la alimentación, si se velaría por que el personal de los centros estuviera capacitado en materia de derechos humanos, si predominaría una visión de equidad de género entre hombres y mujeres detenidos, y si ante la creciente migración de niños, niñas y adolescentes se contaría con medidas especiales.

Llama más la atención la sección 387, en la cual se propone la viabilidad de establecer programas piloto para utilizar bases militares como centros de detención. Si bien la medida es presentada como una probabilidad y no como un hecho, el planteamiento demuestra la intención de seguir coordinando esfuerzos entre agencias civiles y fuerzas militares ajenas al tema migratorio. Dando como resultado que estas fuerzas proporcionen al SIN y a su Patrulla Fronteriza equipo, estrategias y mecanismos que militarizan los controles migratorios y la zona fronteriza.

Del mismo modo se autoriza al Comisionado del SIN formar acuerdos de cooperación con otras agencias estatales y locales para mejorar el cumplimiento de las leyes migratorias. Por medio de esta disposición se permite que autoridades no involucradas con el fenómeno migratorio amplíen su jurisdicción y puedan comportarse como agentes migratorios.

En otras cuestiones se señalan varios cambios en la verificación laboral y el cumplimiento de las restricciones contra el empleo de migrantes irregulares. A manera de resumen, la ley plantea tres programas para verificar la legalidad de empleo, que incluyen: a) un programa básico en cinco o siete estados con los niveles más altos de población migrante irregular, b) un programa de confirmación de la ciudadanía en estados con las características anteriores y, c) un programa que instituya un documento legible. En los estados donde se aplique el programa podrá participar, de manera voluntaria, cualquier persona o entidad dedicada a contratar trabajadores. Los participantes en estos programas deberán seguir un procedimiento cuando realicen una contratación laboral, en el cual es de suma

importancia la verificación de los documentos que el trabajador presente que certifiquen su estancia legal o su ciudadanía.[229]

Finalmente el Título V refuerza las disposiciones instituidas en Ley de Bienestar Social acerca de la negación de servicios públicos a los extranjeros con condición migratoria irregular. Se afirma, por ejemplo, que ningún beneficio público Federal será concedido a los extranjeros que se encuentren de manera "ilegal" en Estados Unidos; exigiendo que para obtenerlo deberá demostrarse la estancia legal o comprobar la ciudadanía estadounidense.

Igualmente se establece un periodo de transición, desde la fecha en que entrara en vigor la nueva ley hasta el primero de abril de 1997, para los extranjeros que reciben los beneficios del programa de cupones alimenticios, después del cual se tendrá que certificar si el extranjero puede seguir participando en el programa o no.

Según otra sección se autoriza a cualquier estado o a una subdivisión política del estado; prohibir, limitar o restringir el acceso de extranjeros, o clases de extranjeros, a los programas de asistencia pública. Se incrementan además las sanciones para quienes faciliten, por medio de la alteración de documentos, el acceso de los extranjeros a beneficios públicos para los cuales no están autorizados. En este sentido se decide que para conceder Seguridad Social, mejores oportunidades educativas, asistencia alimenticia y apoyo de vivienda, debe comprobarse el estatus migratorio de las personas.[230]

En términos generales, la IIRIRA es un conjunto de decretos restrictivos para controlar la migración irregular, tanto la que cruza por la frontera como la que reside y trabaja al interior de Estados Unidos. Como pudo notarse al analizar las secciones de esta ley, y escribir en este trabajo las más representativas, la perspectiva que Estados Unidos utilizó para instaurar un marco normativo fue el enfoque estrecho que sanciona, penaliza y excluye a todos los extranjeros que no poseen documentos migratorios válidos.

---

[229] Para más información sobre el establecimiento del programa, el procedimiento de los participantes en los programas y el establecimiento de un sistema que verifique la legalidad de la persona para trabajaren Estados Unidos, consúltese Titulo IV Subtítulo A secciones 401, 403 y 404 de la IIRIRA, *Op. cit.*

[230] Para más información consúltese Título V Subtítulo A secciones 503, 504, 507 y 510, y Subtítulo E sección 574 de la IIRIRA, *Op. cit.*

Las medidas dispuestas para reducir la migración fueron mucho más severas que la legislación de 1986, pues no sólo fortalecieron a agencias como la Patrulla Fronteriza encargada de detener los flujos que llegaban a la frontera, sino además aprobaron que los servicios públicos federales y estatales se otorgarían con la condición de que los migrantes cumplieran con las leyes migratorias. El resultado fue ampliar la distinción entre ciudadanos y residentes legales, y extranjeros irregulares. Distinción que otorga todos los derechos a quienes tienen autorización legal para trabajar y residir en Estados Unidos pero los suprime a quienes no cumplan con normas administrativas. En otras palabras se hace legal la discriminación contra los migrantes que viola sus derechos elementales e intereses.

De esta forma, con la aprobación de la ley migratoria de 1996 y los operativos fronterizos se demostró, una vez más, que en la relación bilateral entre México y Estados Unidos persistía un discurso contradictorio entre una apertura de fronteras al intercambio de productos y capitales, pero una "refronterización"[231] que limita el libre tránsito de personas. Frente a ello el gobierno mexicano debía formular respuestas eficientes y eficaces enfocadas a la defensa de los derechos de los migrantes. Es decir, abandonar la actitud pasiva que no defiende los intereses de los emigrantes e inmigrantes mexicanos por una política nacional más activa de protección.

[231] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante los procesos de refronterización vs. desfronterización entre México y Estados Unidos", *Op. cit.,* p. 176.

CAPÍTULO 3. El fenómeno de la migración irregular en la agenda bilateral México-Estados Unidos.

3.1. La política de “no tener política” del Gobierno mexicano en materia migratoria. 1965-1989.

La migración no regulada de trabajadores mexicanos hacia territorio estadounidense ha sido un tema conflictivo en la agenda de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos. Fundamentalmente, el problema radica en que el enfoque que cada país posee acerca de las causas, las manifestaciones y las políticas necesarias para controlarlo es constantemente divergente.

Así, por el lado de Estados Unidos se argumenta que los movimientos migratorios se impulsan por diferentes factores de expulsión como crisis económicas, inestabilidades políticas o altas tasas de desempleo manifestadas en los países de donde son originarios los migrantes. Se defiende la postura de que las políticas migratorias forman parte del derecho soberano del Estado para determinar criterios de entrada y permanencia de extranjeros en su territorio; y también se ha sostenido que los migrantes y el país de origen de éstos son los principales beneficiarios.

Para México ha sido lo contrario. Se afirma que la emigración de sus ciudadanos surge por la existencia de un mercado laboral estadounidense demandante de fuerza de trabajo extranjera. Se considera que ante un fenómeno económico bilateral es erróneo delimitar mecanismos unilaterales de control; y defiende que la participación de los trabajadores mexicanos en los sectores económicos beneficia a los empleadores y consumidores estadounidenses que cuentan con mano de obra barata que produce en grandes cantidades y a bajo costo.

Como puede percibirse, ambas posiciones se inclinan a localizar las causas de los movimientos migratorios fuera de las fronteras nacionales. Del lado estadounidense se reprocha la incapacidad de las autoridades gubernamentales y del sistema económico mexicanos como detonador de la migración, pero pocas veces se admite abiertamente que su propio sistema económico fomenta la

entrada de migrantes irregulares. Por parte de México, independientemente de reconocerse que el fenómeno se inserta en un mercado de trabajo dinámico en el que interactúan fuerzas de atracción y fuerzas de expulsión, el énfasis se ha puesto en la conducta de los empleadores estadounidenses por contratar mexicanos sin documentos. De esta manera se ubica en segundo lugar la responsabilidad de establecer condiciones de desarrollo económico interno que puedan crear mayores oportunidades de empleo y mejores niveles salariales. En síntesis, condiciones óptimas para incorporar a la población migrante en la fuerza laboral nacional.

Estas posturas, manifestadas a lo largo de la historia, han impedido el desarrollo y la implementación de políticas migratorias coordinadas; pues en Estados Unidos se aborda a la inmigración como una problemática externa que debe ser contenida desde políticas unilaterales en defensa de los intereses domésticos, mientras que en México se concibe como un fenómeno económico que requiere de políticas destinadas a regular un flujo inevitable de personas.

Ahora bien, un incipiente acercamiento con México fue durante la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, pues como en el capitulo 1 se describió, en esta época los gobiernos de ambos países concertaron un programa formal para emplear trabajadores mexicanos que laboraran en los campos de cultivo estadounidenses. Por medio de este programa los flujos migratorios eran regulados de manera ordenada, presumiblemente segura, pero sobre todo bilateral.

Sin embargo, el periodo de la cooperación culminó en 1965 cuando la contratación de trabajadores como medida de estabilidad nacional cedió su lugar al control de las fronteras. A partir de estos momentos, Estados Unidos comenzó a manejar el asunto desde sus intereses domésticos y dio menor importancia al diálogo con México; mientras que del lado sur de la frontera nuestro país mantuvo dos preocupaciones ante el término del acuerdo: la urgencia de mantener los flujos y la obligación de proteger los derechos humanos y laborales de los migrantes.

Puesto que en México la emigración de trabajadores era concebida como una gran "válvula de escape", al gobierno le preocupó que dicho mecanismo se cerrara y ello tuviera como consecuencia un incremento en los niveles de desempleo en México, o que el flujo de las remesas tan necesarias para la economía llegara a su fin.

Ante tal situación la administración del Presidente Luis Echeverría mantuvo el interés por renovar los acuerdos laborales y demandar un nuevo sistema bilateral de contratación que facilitara la legalidad de los flujos, protegiera los derechos de los trabajadores y respondiera a las necesidades económicas estadounidenses; además de que evitara el uso de mano de obra clandestina y, como resultado de ello, la explotación de los trabajadores. Por tal razón, el Presidente mexicano presentó una propuesta para reestablecer los convenios de trabajadores que constó de tres puntos: "establecer una cuota anual fijada por ambas partes para determinar la demanda de mano de trabajadores y permitir su ingreso y estadía en Estados Unidos, asegurar un trato equitativo para los trabajadores, y fijar normas dentro de las cuales los cónsules mexicanos pudieran brindar mayor y continua protección a los indocumentados".[232]

A pesar de esta línea política de solicitar un nuevo acuerdo, en 1974 el presidente Echeverría expresó a su homólogo estadounidense Gerald Ford que el gobierno mexicano desistiría en solicitar nuevos convenios. La decisión se justificó por un análisis a los resultados de los acuerdos anteriores, en el cual se concluyó que éstos no habían logrado sustituir la mano de obra irregular por regular, por lo que impulsar nuevos contratos significaría alentar más migración no autorizada. También se expresó que la solución del fenómeno era responsabilidad de México.[233]

---

[232] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", *Op. cit.,* p. 109.

[233] En su 5° informe de Gobierno Echeverría comentó: "La solución al problema de los braceros depende pues, de nuestros propios esfuerzos. Los campesinos deben tener acceso a una vida digna en su propio país. En la medida que los realicemos irá disminuyendo el espejismo de la emigración. Pero mientras el fenómeno subsista, seguiremos luchando por impedir que nuestros compatriotas sean objeto de vejaciones que contradicen los más elementales derechos". En Mónica Verea Campos, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, Op. cit*., p. 115.

Posteriormente, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) tampoco se retomó el asunto de los acuerdos laborales; sin embargo sí se plantearon, aunque débilmente, soluciones que no dañaran la relación entre las partes y atendieran el fenómeno de la migración irregular. Dentro de estas soluciones, el presidente mexicano y el presidente James Carter de Estados Unidos instituyeron en 1977 un foro de consulta entre los dos países para desarrollar otro tipo de relación bilateral.

Dicho foro se nombró Mecanismo de Consulta México-Norteamericano y su objetivo principal fue: "[...] que los miembros de los respectivos gabinetes se reunieran en el futuro, de manera periódica, para examinar de cerca los múltiples aspectos de las relaciones entre México y Estados Unidos, a fin de desarrollar políticas que reflejaran la naturaleza interrelacionada de los problemas mutuos".[234]

El Mecanismo estuvo formado por tres Grupos de Trabajo: a) Grupo de Trabajo sobre asuntos económicos, b) Grupo de Trabajo sobre asuntos políticos y c) Grupo de Trabajo sobre asuntos sociales. A estos se agregaron posteriormente otros grupos especializados en cooperación fronteriza, asuntos migratorios, asuntos legales y comercio, turismo, industria, finanzas y energéticos. Por medio de tales grupos se permitió analizar la situación que guardaba la relación bilateral en temáticas específicas; es decir, se revisaron varios tópicos de interés bilateral para hacer frente a la compleja relación entre los dos países.

Los resultados del diálogo y negociación bilaterales en esta instancia animaron a los Gobiernos de México y Estados Unidos a preservar muchas características del Mecanismo de Consulta en un nuevo organismo denominado Comisión Binacional. Ésta quedó constituida formalmente en 1981 por acuerdo entre los presidentes López Portillo y Ronald Reagan, en Washington, D.C.[235]

---

[234] Rodolfo Díaz Ortega, *Las reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos durante el primer trienio del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari,* tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1993, p. 34.

[235] Las reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos tendrían el propósito de pasar revista al estado que guarda la relación bilateral y preparar la agenda que revisan los Presidentes de ambos países en sus encuentros. Buscan analizar los temas de mayor relevancia en las relaciones entre México y Estados Unidos. A las reuniones asisten los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Estado; los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial, y los Secretarios del Tesoro y de Comercio; los embajadores de México en Estados Unidos y los de Estados Unidos en México; así como los Procuradores Generales de ambos países. Véase, Rodolfo Díaz Ortega, *Op. cit.*, pp. 25-38 y 40.

Otras soluciones que México propuso fueron la concertación de un acuerdo comercial que permitiera elevar las exportaciones mexicanas y generar mayores empleos, cooperar activamente en la protección de los derechos humanos y facilitar la participación de los consulados mexicanos. Por medio de estas medidas el gobierno mexicano expresó que la unilateralidad no era una solución adecuada al problema, pero que tampoco lo eran los antiguos convenios de braceros; por lo que el fenómeno se abordó principalmente desde una óptica comercial que reconoce la insuficiencia mexicana para crear estabilidad económica y cuya solución se halla en la mejoría de la balanza comercial. Tal como se declaró a lo largo del sexenio, "México no deseaba seguir exportando personas, sino mercancías".[236]

Con la administración de Miguel De La Madrid (1982-1988) la política migratoria mexicana se abordó de manera muy ambigua y sólo se matizaron aspectos que las administraciones anteriores habían propuesto. Las premisas de De La Madrid consistieron en el fortalecimiento de la protección de los inmigrantes regulares e irregulares, hacer notar a Estados Unidos que la presencia de los mexicanos era benéfica para la economía norteamericana, pero ante todo no intervenir en asuntos políticos internos de otro Estado.

De hecho, en su segundo informe de Gobierno el presidente De la Madrid expresó ante el Congreso que la política migratoria de México debía fundamentarse en tres pilares concretos: "Uno, respeto a los derechos humanos de todos los migrantes, tanto de los extranjeros que entran a México como refugiados desde Guatemala y otros países de Centroamérica, como de los mexicanos que han cruzado la frontera norte; dos, el de ofrecer protección consular a los mexicanos que se encuentren en Estados Unidos y; tres, ofrecer solidaridad a los mexicanos que tengan que retornar de Estados Unidos como resultado de la política migratoria de ese país".[237]

En otras palabras, la ambigüedad de la política migratoria de México en los ochenta consistió en que, efectivamente, se poseía un discurso de proteger los

[236] Mónica Verea Campos, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, Op. cit.*, p. 116.
[237] Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos, Op. cit.*, p. 169.

derechos de los inmigrantes; sin embargo, la actividad de nuestro gobierno no llegó más allá del discurso político y de la declaración de buenas intenciones. El reflejo de esto fue que el fenómeno migratorio no se abordó desde un enfoque bilateral cuado se reformó la legislación migratoria estadounidense en 1986.

Así, la inactividad del gobierno mexicano en el debate migratorio y en el proceso legislativo de Estados Unidos durante esta época fue denominada por Manuel García y Griego como la "política de no tener política",[238] o bien, la estrategia que el gobierno de México utilizó para no aplicar una política migratoria que modificara el *statu quo* y comprometiera a México en asuntos internos de su vecino del norte.

Por medio de esta estrategia, el gobierno mexicano consideró que una política verdaderamente activa en materia migratoria sería negativa en aspectos como el acceso de los mexicanos a los mercados de trabajo estadounidenses, la permanencia temporal de los inmigrantes en territorio extranjero, y la dinámica en el envío de remesas. Además de que no existían las condiciones bilaterales para plantear una política migratoria conjunta.

Por el contrario, Carlos Rico expresa que la tendencia política de México debió apuntar la necesidad de soluciones bilaterales para un fenómeno bilateral como el migratorio. De esta manera argumenta que "[...] el gobierno de Estados Unidos debía aceptar la realidad de que la política migratoria, cuando era implementada por el país receptor, formaba parte de la política exterior, debiendo por tanto actuar de conformidad con ello". Por consiguiente, "Al abordar el fenómeno migratorio desde la perspectiva de política exterior se restringirían las decisiones y acciones unilaterales utilizadas para tratar el asunto".[239]

No obstante, a pesar de que sectores mexicanos mostraron interés por establecer soluciones bilaterales, su participación en el proceso de toma de decisiones legislativas en Estados Unidos fue muy débil y no logró convertir su interés en acciones concretas.

---

[238] Manuel García y Griego, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, *Op. cit.,* p. 147.
[239] Carlos Rico, *Op. cit.,* p. 265.

Asimismo es relevante destacar que la ausencia de bilateralidad, y por tanto la laxa participación de México en el debate migratorio estadounidense, se relacionó con la concepción que se poseía del fenómeno y las soluciones propuestas para controlarlo. Así, en México se expresaba que frente a un fenómeno económico no político era difícil ejercer acciones políticas de control y que Estados Unidos debía reconocer los efectos positivos de los inmigrantes mexicanos en los sectores productivos como el agrario. Sin embargo, el factor para no ejercer una participación activa tuvo que ver con el principio mexicano de la no intervención en asuntos políticos internos de otro país y el reconocimiento del derecho soberano de Estados Unidos para adoptar su propia legislación migratoria.

En cuanto a Estados Unidos, la concepción del fenómeno migratorio y sus iniciativas políticas implicaban la urgencia de detener el inmenso flujo de mexicanos con condición migratoria irregular que presuntamente afectaban los intereses sociales y económicos del país. Por tanto, todas las propuestas indicaban que un adecuado control de las fronteras y una fuerte política migratoria correspondían a la principal obligación de Estados Unidos: su seguridad nacional.[240]

Debido a lo anterior, Carlos Rico asevera que tanto la postura no intervencionista del gobierno mexicano como los argumentos estadounidenses de que inmigración era igual a amenaza imposibilitaron el establecimiento de una "política exterior como factor moderador". Es decir, una conexión entre la política de inmigración y la política exterior que pudiera moderar consecuencias negativas específicas, y permitiera conjugar los intereses mexicanos con los intereses estadounidenses.[241] Por el contrario, Estados Unidos se encerró en sus discursos restriccionistas y nacionalistas e intentó gestionar el fenómeno desde una visión puramente interna, lo cual tendría como efecto una aplicación débil de la legislación migratoria, un deterioro de las relaciones entre ambas naciones y un aumento de la violencia en la frontera.

[240] *Ibid.*, pp. 266-269.
[241] *Ibid.*, p. 262.

Con base en esto último, declaraciones como las del Senador Simpson de que "La primera obligación de una nación soberana es el control de sus fronteras", y que "La inmigración indocumentada es una de las mayores amenazas para el futuro de este país [...] para los valores americanos, las tradiciones, las instituciones y la manera en la cual vivimos"[242] demostraron que la cooperación con México no era prioridad y que la solución para el problema de la migración irregular se dirigiría por Estados Unidos, en Estados Unidos y para Estados Unidos.

3.2. Tentativas de un diálogo intergubernamental para abordar el fenómeno migratorio.

En este apartado es trascendental recordar que las consultas bilaterales y la importancia de la Comisión Binacional se volvieron más intensas a finales de la década de los ochenta y durante los noventa. Las estrategias económicas de México y de Estados Unidos[243] demandaron una mayor interlocución y una pronta solución de cuestiones que mermaban la vecindad. Por tanto, la creciente interdependencia económica que obligó a institucionalizar las relaciones comerciales fue sostén para mejorar el diálogo entre ambos Estados.

De esta manera, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y George Bush se institucionalizaron las relaciones bilaterales. Esto significa que se decretaron diferentes acuerdos para diferentes temáticas con el propósito de evitar la confrontación y mejorar la colaboración. Como lo ha descrito Rafael Fernández de Castro, a través de la institucionalización entre los gobiernos federales se reflejó un cambio en las relaciones bilaterales que fueron "de la sana distancia a la cooperación pragmática".[244] Es decir, que entre ambos países se mostró voluntad

[242] *Ibid.*, p. 256.
[243] Para más información acerca de los proyectos y políticas económicos de los gobiernos de George Bush, en Estados Unidos, y Miguel de La Madrid, en México, pueden consultarse, Maria Teresa Gutiérrez Haces, "La política económica de los Estados Unidos bajo el libre comercio", en *La administración Bush*, CISEUA, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1991, p. 182; y Héctor Guillén Romo, *El sexenio del crecimiento cero, 1982-1988*, Ediciones ERA, México, 1990, pp. 9-10, 50-52.
[244] Rafael Fernández de Castro, "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación", en *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, Op. cit.*, p. 57.

política para instaurar relaciones sustentadas en la cooperación y el diálogo; soportes necesarios para hacer frente a un sistema internacional en el que el unilateralismo no era funcional.

La primer muestra de relación cordial se dio en 1988 cuando Carlos Salinas de Gortari se reunió con George Bush en Houston, Texas, con el propósito de discutir los asuntos más relevantes de la agenda bilateral; dicha reunión llegó a denominarse como "el espíritu de Houston" por el grado de acercamiento entre ambos mandatarios. Desde entonces, los gobiernos se mostraron dispuestos a abandonar el distanciamiento que conducía a unas relaciones bilaterales conflictivas, y a su vez plantear el objetivo de un acercamiento con mayor colaboración.

Precisamente, desde la reunión de la Comisión Binacional en 1989 los gobiernos de México y Estados Unidos plantearon sus propósitos. Dentro de éstos los más importantes fueron: por parte de México, consolidar la buena marcha de la relación bilateral en los albores de las administraciones de los Presidentes Salinas y Bush, consolidar las voluntades de cooperación de ambos gobiernos que se traduzcan en obras conjuntas, y lograr mayor coordinación y colaboración entre las autoridades mexicanas y estadounidenses en la zona de la frontera, que permita al Gobierno de México avanzar en su labor de proteger y defender los derechos humanos y laborales de sus connacionales. En cuanto a Estados Unidos, sus objetivos fueron: estrechar sus relaciones económicas con México a fin de promover la cooperación con otros países del Continente Americano y buscar que la asociación con México y otros países de América Latina le ayudaran a recomponer su economía para recuperar su competitividad y elevar los niveles de vida de su población.[245]

Ahora bien, puesto que el objetivo principal de los proyectos nacionales de Salinas y de Bush coincidía en desregularizar la economía y liberalizar el comercio, aquellas temáticas delicadas de la agenda bilateral que podían retrasar el proyecto de integración, como la migración irregular, tuvieron que ser abordadas de manera más directa. Esto no significó que las medidas propuestas implicaran

[245] Rodolfo Díaz Ortega, *Op. cit.,* p. 41.

una responsabilidad compartida o que equilibraran los intereses de ambos países. Con base en ello, aunque la Binacional abarcaba el tema migratorio desde su creación en 1981, no fue sino hasta 1989 cuando se retomaron las discusiones referentes a los flujos transfronterizos de personas.

Lo primero que debe indicarse es que el gobierno de Salinas, al igual que como las demás administraciones habían sostenido, planteó como uno de sus objetivos de política exterior la defensa de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes en el exterior.[246] Consideró inaceptable que la migración irregular de trabajadores fuera catalogada como la causa principal del índice de delincuencia o criminalidad en varios estados de la Unión Americana, y demandó que el fenómeno fuera despojado de todo enfoque policiaco.[247]

Debido a lo anterior se fortaleció el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional en sus dos subgrupos "A" y "B", y con la creación de un nuevo subgrupo "C". El subgrupo "A" se encargaría del seguimiento de la aplicación de la Ley de Reforma y Control a la Migración en aspectos de contratación de trabajadores H-2A y las condiciones de trabajo; el subgrupo "B" analizaría las cuestiones de seguridad y derechos humanos de los nacionales de ambos países, la situación de la violencia en la frontera, así como los abusos que atentan contra la seguridad y la vida de los trabajadores; y el subgrupo "C" se dedicaría a atender el problema de la migración de terceros países que cruzan por México hacia Estados Unidos.

Con la consolidación de estos grupos se fomentó el intercambio bilateral de información sobre cuestiones migratorias con la finalidad de encontrar soluciones a problemas específicos. Sin embargo, este intercambio de información, por sí mismo, no permitía llegar a una verdadera comunicación sobre el tema migratorio que facilitara encontrar soluciones reales. Tan sólo hay que analizar la mecánica de las reuniones de la Comisión Binacional para concluir que el simple hecho de reunirse no crea instrumentos vinculantes entre ambos países; pues al final de las

[246] Para ver información acerca de la tradición mexicana de protección consular a favor de los derechos de los mexicanos en el extranjero consúltese, Remedios Gómez Arnau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA, UNAM, México, 1990, pp. 127-178.
[247] Rodolfo Díaz Ortega, *Op. cit.,* p. 43.

reuniones plenarias en donde los grupos de trabajo presentan recomendaciones y conclusiones, [...] "Usualmente no se elaboran documentos o acuerdos finales que sean firmados por los representantes de ambos países".[248] Lo cual prueba que desde las primeras reuniones de la Comisión se dialoga, se comparten experiencias y se plantean algunas propuestas sobre el tema migratorio, pero no se concretan compromisos bilaterales a corto, mediano y largo plazo.

A pesar de esto, al mismo tiempo que el gobierno mexicano mostró interés por dar repuestas a asuntos bilaterales conflictivos como el migratorio, también cobró fuerza un activo involucramiento de funcionarios mexicanos en grupos de estudio y análisis sobre el amplio asunto de la relación bilateral, incluyendo el tema migratorio. El más importante de esos grupos fue la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, cuyos objetivos fueron: poner énfasis en la importancia de adoptar enfoques bilaterales ante los problemas bilaterales, abandonar las acciones unilaterales que no habían ofrecido respuestas duraderas a cuestiones que son de carácter bilateral, así como adoptar un manejo inteligente e integral de la compleja relación bilateral.[249]

Con respecto a la temática migratoria, los miembros del organismo establecieron que "[...] el primer paso para establecer un enfoque positivo [...] consiste en establecer un entendimiento común acerca de las causas y las consecuencias de la migración de mexicanos a Estados Unidos. Consideramos esencial reconocer que el fenómeno de la migración tiene sus raíces en circunstancias históricas, políticas y sociales muy complejas".[250] De esta manera, el Informe consideró la perspectiva histórica del fenómeno, mediciones de las corrientes migratorias documentadas e indocumentadas, los incentivos económicos para emigrar, los orígenes sociales de los migrantes, las vías de entrada a Estados Unidos, y los destinos geográficos y ocupacionales. Igualmente desarrolló un análisis sobre los alcances y las limitaciones de la Ley Simpson-

[248] *Ibid*., p. 44.
[249] Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 3-7.
[250] *Ibid*., p. 76.

Rodino y elaboró una serie de recomendaciones para el gobierno mexicano y el gobierno estadounidense.

Al gobierno mexicano se le recomendó definir con claridad el interés nacional de México en lo que respecta a migración, estimular la creación de empleos en las principales regiones de origen de los migrantes y colaborar activamente con el gobierno norteamericano en la creación de un enfoque bilateral para las cuestiones migratorias. Al gobierno de Estados Unidos se le solicitó asegurar que los oficiales encargados de hacer cumplir la ley se adhirieran a estándares de comportamiento civilizado hacia los migrantes y evitaran el abuso físico y verbal, y publicar informes periódicos sobre los diversos efectos de la Ley Simpson-Rodino y ponerlos a disposición de las reuniones interparlamentarias de legisladores de México y Estados Unidos. A ambos gobiernos se les exhortó definir un acuerdo que estableciera medidas para la protección de los derechos humanos y laborales de la población migrante, incluidos los trabajadores irregulares, para asegurarles condiciones razonables de trabajo y vida.[251]

A través de estas recomendaciones se propuso impulsar un entendimiento común entre México y Estados Unidos sobre las causas y las consecuencias del fenómeno migratorio. Pero más importante fue el hecho de que, ante la tarea de conseguir una perspectiva más integral del fenómeno, se exhortó al gobierno mexicano a que modificara su política pasiva de migración e intensificara su colaboración con el Presidente, y al Congreso estadounidenses para elaborar mecanismos que regularan la migración en un marco de protección de los derechos humanos.

La primer medida del gobierno mexicano para abordar el tema migratorio desde un enfoque más activo y participativo fue reconocer que los derechos humanos de los migrantes no solamente eran transgredidos por las autoridades estadounidenses, sino que diferentes cuerpos policiales mexicanos también extorsionaban, asaltaban, agredían, y cometían todo tipo de acciones delictivas en contra de los migrantes. Por ende, la responsabilidad de proteger a los migrantes y de reducir el nivel de violencia fronteriza en los principales cruces fronterizos,

[251] *Ibid*., p. 110.

como el de Tijuana y San Diego, no solamente recae en los oficiales del SIN o en la Patrulla Fronteriza, sino también en los oficiales mexicanos. Ante esta situación, el gobierno mexicano buscó mejorar la defensa que daba a sus connacionales y ser corresponsable en la protección de los derechos humanos de los migrantes, así como crear una colaboración más estrecha con Estados Unidos para establecer una región fronteriza estable y segura.

Con base en estos objetivos se creó en 1990, y por acuerdo entre la Secretaría de Gobernación, el gobierno estatal de Baja California, y el gobierno municipal de Tijuana, un grupo policial cuya tarea es proteger a los migrantes que se encontraran en Tijuana e intentaran cruzar a Estados Unidos sin los documentos migratorios.

Este cuerpo nombrado como Grupo Beta surgió de una iniciativa de la Subsecretaría de Gobernación y sus preceptos fundamentales son: a) la obligación del Estado Mexicano de proteger a sus ciudadanos; b) no es de la competencia de los policías mexicanos hacer las funciones policiales que les corresponde a las autoridades estadounidenses, mucho menos en territorio de México; c) el Estado mexicano debe poner énfasis en la protección de los derechos constitucionales de quienes se encuentran en condiciones que los hacen particularmente vulnerables como sujetos de derechos humanos; y d) mientras no se llegue a una negociación bilateral de la que resulten compromisos para ambos gobiernos respecto del fenómeno de la migración de indocumentados, el de México debe actuar soberanamente, en defensa de los derechos de sus ciudadanos, enviando un mensaje político de que éstos ejercen un derecho constitucional de libre tránsito y no son delincuentes.[252]

Gracias al establecimiento de esta agrupación se especificó la obligación que tienen los gobiernos federal, estatal y municipal de proteger los derechos humanos de una población vulnerable como son los migrantes irregulares. Precisamente la estructura del Grupo Beta estuvo integrada por 40 agentes seleccionados de los cuerpos de la Policía Municipal de Tijuana, la policía Judicial del Estado, y el

[252] Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos, Op. cit.*, p. 284.

Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal.[253]

Así, con la creación de este grupo de protección se llegó a conseguir que las acciones criminales en contra de los migrantes se redujeran. Pese a todo, y sin restar los logros obtenidos del Grupo Beta, se debe notar que la conformación de esta institución se encuadró en un contexto en el que México y Estados Unidos buscaban incrementar su vinculación económica, para lo cual fue necesario que se redujera la apariencia de inestabilidad y desorden que perduraba en la región fronteriza.

A pesar de esta acción que demostró cierta preocupación del gobierno mexicano por la protección de sus connacionales que intentaban cruzar la frontera, a mediados de la década de los noventa se agudizó la relación migratoria en la que no se compartían los mismos intereses ni se articulaban políticas compartidas.

Por el lado de Estados Unidos no hubo un cambio de postura del gobierno respecto a los migrantes irregulares, ni mucho menos una transformación de sus políticas migratorias que siguieron fundamentándose desde un enfoque de control y seguridad fronteriza. Mientras que en México no se desarrollaron políticas que atendieran las causas que originan el fenómeno migratorio, ni tampoco se realizaron declaraciones enérgicas que reprobaran las medidas migratorias restrictivas aplicadas por el gobierno estadounidense. Por tanto, estas situaciones pusieron en entredicho el amistoso acercamiento entre los dos países y la presunta colaboración bilateral estimulada con la promoción, la negociación y la entrada en vigor de un acuerdo comercial en América del Norte.

[253] *Ibid*., p. 285.

3.2.1. La migración irregular de mexicanos ante la creación del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos.

El acuerdo trilateral que entró en vigor el 1° enero de 1994 con el titulo de *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* estableció un régimen comercial sin barreras y fomentó, como lo señala Mónica Verea, "[...] un proceso de integración [...] el cual suponía propiciar un mayor desarrollo de los vínculos entre los diversos actores económicos de las sociedades y, por ende, una mayor cooperación entre actores e instituciones".[254] Es decir, constituir una región norteamericana en la cual las fronteras sirvieran como puentes de desarrollo económico y no como barreras que impiden el libre comercio.[255] Sin embargo, la limitante del Tratado de Libre Comercio fue que se negoció como un acuerdo puramente comercial, por lo cual el asunto del intercambio de fuerza laboral no se consideró como un aspecto sujeto a negociación. Las razones de tal situación fueron claras.

Por un lado, Estados Unidos requería de un acuerdo comercial para expandir su crecimiento económico y afianzar su control hegemónico en el área regional de América del Norte, pero al mismo tiempo mantuvo su derecho soberano de aplicar la política migratoria que mejor le conviniera; y en este sentido también determinar las medidas necesarias para controlar la migración irregular.

De esa forma, y como el hecho de incluir a los migrantes irregulares requería homologar la ley migratoria con las normas del TLC, el gobierno estadounidense optó por no proponer nuevos cambios a la ley que rezagarían la aprobación del Tratado en el Congreso estadounidense. Tal como lo comenta Ofelia Woo Morales, "En Estados Unidos se concibe que la inclusión del tema de los trabajadores migrantes en las negociaciones del TLC politizaría tales discusiones debido a las connotaciones políticas y sociales del problema".[256] Por otro lado,

---

[254] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos", *Op. cit.,* p. 25.

[255] Los propósitos y objetivos del acuerdo comercial pueden verse en el Preámbulo y Primera Parte Capítulo I Artículo 102, en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial,* Miguel Ángel Porrúa, SECOFI, México, 1993, pp. 3-4, 7.

[256] Ofelia Woo Morales, "Percepciones de la población estadounidense sobre los migrantes indocumentados ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en *La nueva relación*

señalando al Doctor Bustamante, "tratar la cuestión migratoria como un fenómeno de naturaleza laboral conduciría a las autoridades migratorias a la mesa de negociaciones, y ello resultaría en un encarecimiento de la mano de obra que abaratan tratándola como de criminal".[257]

Por el lado de México, puesto que su situación económica interna requería agilizar la negociación y la concretización de un acuerdo comercial que permitiera aumentar las exportaciones nacionales, resultó innecesario incluir en las negociaciones un tema como el migratorio que causaría distanciamiento con los estadounidenses e impediría la aprobación del acuerdo.

Así entonces, e independientemente de que el Tratado introdujo una disposición que permite la entrada temporal de personas de negocios,[258] los trabajadores migrantes mexicanos no fueron considerados como una fuerza de trabajo que responde a las leyes de un mercado laboral, sino que se les concibió dentro un marco de incumplimiento de la ley; por lo cual se requerían medidas fronterizas de control que restringieran su entrada a territorio estadounidense. Sin embargo, esas medidas dispuestas para tratar de contener un fenómeno laboral que interactúa entre las fuerzas de la oferta y de la demanda son completamente insignificantes, ya que las interacciones económicas no pueden detenerse ni con mecanismos restriccionistas ni con barreras. Para un ejemplo se pude consultar la razón misma del Tratado de Libre Comercio.

Asimismo se plantearon otros argumentos para manifestar que no era necesario incluir la migración laboral en el contenido del TLC. El más difundido fue que por medio de la apertura de la economía mexicana, nuestro país se convertiría en un gran receptor de inversiones extranjeras que permitirían mejorar la estructura industrial e incrementar el nivel productivo nacional, y por consiguiente generar mayores fuentes de empleo ligadas al sector exportador. Con base en tal argumento, Ofelia Woo observa que "En la perspectiva norteamericana, se concibe que la orientación de recursos hacia México y el

---

de México con América del Norte, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Economía, México, 1994, p. 236.

[257] Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos, Op. cit.*, p. 259.

[258] Véase Quinta Parte Capítulo XVI artículos 1601, 1603 y anexo 1603 del Tratado de Libre Comercio, en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial, Op. cit.*, pp. 465, 468-472.

aumento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos fomentarían el crecimiento económico de México, situación que disminuiría la migración de mexicanos indocumentados".[259]

Eran pues la libertad comercial y la apertura de las economías a los capitales, los factores que conducirían al desarrollo económico de México y al mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, principalmente en el sector poblacional potencialmente migrante. Igualmente, y según comentaba el Fondo Monetario Internacional en 1993, "El flujo de emigrantes mexicanos disminuirá en 200 mil personas al año con la puesta en marcha del TLC debido a que la creación de empleos en México será notable".[260] Además se preveía que la creación de mayores empleos iría aparejada con el aumento de los salarios, puesto que al contar con una mejor planta industrial nacional se optimizaría la capacidad del sector manufacturero de exportación y como resultado se crearían empleos que valorizarían el salario de los trabajadores.

Pero si retomamos uno de los factores que el gobierno, o propiamente los sectores económicos, de Estados Unidos consideró para concretar el Tratado, se tiene que la mano de obra barata de México era lo indispensable para incrementar las ganancias del capital estadounidense. Entonces era forzado concluir que la diferencia salarial entre México y Estados Unidos[261] se erradicaría gracias a la apertura económica y que en el primero de estos países se mejorarían las condiciones laborales. Lo que si es factible señalar es que los inversionistas extranjeros seguirían abaratando la fuerza de trabajo, y por tanto se fortalecería aquella razón de los mexicanos para emigrar hacia Estados Unidos: recibir salarios más altos por sus labores desarrolladas.

Aquí cabe agregar que, a diferencia de lo que pronosticaban los promotores del Tratado, la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos ya no era

---

[259] Ofelia Woo Morales, "Percepciones de la población estadounidense sobre los migrantes indocumentados ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 237.

[260] Rafael Velázquez Flores, "Posibles efectos del Tratado de Libre Comercio en los flujos migratorios entre México y Estados Unidos", en *La nueva relación de México con América del Norte, Op. cit.*, p. 268.

[261] Según un trabajo realizado por la AFL-CIO, mientras que en 1980 el diferencial de salarios favorecía a Estados Unidos en una relación de 3 a 1, para 1992 ya se había ampliado de 10 a 1. Véase Luis González Souza, "México y Estados Unidos a la hora del TLC: nueva era, viejo derrotero", en *La nueva relación de México con América del Norte, Op. cit.*, p. 147.

impulsada por motivos de falta de empleo, sino por esta razón de la diferencia salarial entre ambos países. Para constatarlo basta con revisar los datos proporcionados por Ofelia Woo con referencia al Proyecto Cañón Zapata.[262]

De acuerdo con los datos obtenidos de la aplicación de 13,637 entrevistas en Tijuana desde septiembre de 1987 a julio de 1991, "el 90% de los migrantes entrevistados declaró que antes de cruzar a Estados Unidos tenía un trabajo remunerado [...]; sólo el 2.4% declaró ser desempleado antes de emigrar, el 39% provenía de actividades agrícolas y el 60.9% de actividades no agrícolas".[263] Así entonces es clara la muestra de que los flujos migratorios ya no estaban conformados por desempleados y pobres, sino por trabajadores con empleo en México que buscaban incrementar sus ingresos.

De tal manera que al conjugar el aspecto de la permanente asimetría salarial con el mecanismo de reducción de costos que el capital utiliza para incrementar sus utilidades, el resultado es un crecimiento de los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos.

Aunado a lo anterior se presentaron algunos indicadores que exhibieron lo contrario del propósito del TLC; menor generación de empleos y mayor tendencia a que la población mexicana emigrara a Estados Unidos. El primero versa en relación con la reducción de puestos de trabajo en aquellas empresas más débiles o menos protegidas ante la competencia internacional; es decir las pequeñas y medianas que correspondían al 90% de la industria nacional. En éstas se presenció una pérdida de 200,000 empleos entre los años de 1991 y 1993; así como un registro de 239,647 despidos y solamente una creación de 61,538 nuevos empleos, lo cual indica una reducción de 18,064 plazas en 1993.[264]

Por su parte el sector agrícola también mostró dificultades para afrontar la libertad comercial. Se calculaba que sólo en el sector del maíz, con la

[262] Este ha sido un conjunto de investigaciones desarrolladas por el Colegio de la Frontera Norte desde 1986 enfocadas a la recolección sistemática de datos relacionados con el fenómeno migratorio. Su objetivo es analizar las características más importantes de la migración irregular o irregular desde México y conocer el comportamiento de la migración a través de los flujos migratorios de entrada y salida de México a Estados Unidos.
[263] Ofelia Woo Morales, "Percepciones de la población estadounidense sobre los migrantes indocumentados ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 243.
[264] Rafael Velázquez Flores, *Op. cit.*, pp. 258 y 267.

liberalización de los cereales, el 12% de la fuerza de trabajo del campo se vería obligada a emigrar, es decir, 830 mil campesinos que eran cabeza de otras familias.[265] Por tanto, la solución para afrontar la pérdida de empleo y la reducción de los salarios era formar parte de los flujos migratorios irregulares que eran demandados por la economía estadounidense.

Ahora bien, con respecto a los factores de demanda de mano de obra mexicana se señaló que ésta aumentaría a raíz del crecimiento económico de Estados Unidos, aunque también como efecto del envejecimiento de los trabajadores estadounidenses. En el caso de este segundo factor, el Departamento del Trabajo de Estados Unidos calculó que para el año 2000 habría un 6% de decremento en el número de adolescentes de entre 16 y 24 años de edad, y una caída del 15% de jóvenes de entre 24 y 34 años.[266] De manera que la población económicamente activa estadounidense, en estos rangos de edad, no sería la suficiente para cubrir las necesidades de ciertos sectores productivos como el de servicios.

Con la conjunción de los datos anteriores resultó fácil pronosticar que el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos aumentaría, puesto que la demanda de mano de obra en el mercado laboral estadounidense y la oferta de la misma en el mercado laboral mexicano se incrementarían como efecto de una mayor integración económica entre los países de la región norteamericana.

En síntesis, ante el avizorado crecimiento económico de Estados Unidos, el decrecimiento poblacional estadounidense, la persistencia de la diferencia salarial entre ambos países, el atraso en México de sectores económicos básicos como la agricultura y la lenta competitividad de las exportaciones mexicanas frente a las importaciones estadounidenses, era difícil que se manifestara un descenso de las presiones migratorias.

Tales argumentos que afirmaron la incapacidad del TLC para reducir los flujos migratorios se han llegado a comentar diez años después de la entrada en vigor del acuerdo. Por ejemplo, la investigadora del Centro de Investigaciones sobre

---

[265] Víctor Acuña Soto y Myrna Alonzo Calles, *La integración desigual de México al TLC*, Antonio Gramsci A.C. y la Red Mexicana de Acción Frente Al Libre Comercio, México, 2000, p. 124.
[266] Rafael Velázquez Flores, *Op. cit.*, p. 259.

América del Norte Mónica Verea, comentó durante el coloquio internacional "El impacto del TLCAN en México a 10 años" que: "Los efectos económicos del tratado, junto con el importante crecimiento económico estadounidense, constituyeron las fuerzas determinantes para generar una fuerte demanda de trabajadores temporales con alta y baja capacitación, principalmente en Estados Unidos"; por tanto, "se incumplieron las expectativas del TLCAN para que se redujera la movilidad laboral y se resolviera el problema migratorio". Adicionalmente, la investigadora Alicia Puyana Mutis de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) dijo que "México negoció el TLCAN en condiciones de asimetría, no sólo por el tamaño de las economías, sino también por la productividad".[267]

Con respecto a esta última cita nos parece útil recalcar el hecho de que el Tratado se concretó en un escenario asimétrico. Así, uno de los primeros aspectos que se consideran es el grado de desigualdad económica existente entre ambas naciones. Éste se demuestra con el tamaño del Producto Interno Bruto (PIB) tanto por nación como por habitante, la diferencia salarial entre las Partes, y los niveles de productividad. De hecho, durante la década de los ochenta el PIB de Estados Unidos con relación al de México pasó de ser de 16 a 27 veces mayor; y el PIB por habitante de 6 a 10 veces más grande.[268]

Asimismo la asimetría se demostró con la actitud política de México de facilitar una apertura indiscriminada al exterior, otorgar mayores facilidades al capital estadounidense, iniciar la privatización de empresas estatales, así como contraer los salarios de los trabajadores. Entonces, la situación existente antes de la firma del Tratado era de una gran diferencia de poder entre ambos países, la cual se acrecentaría después de 1994 como consecuencia de las concesiones hechas por México a Estados Unidos.

Por otro lado, donde también es claro apreciar la asimetría de poder es en el asunto de la migración irregular que, como indicamos en párrafos anteriores, continuó siendo percibida desde un enfoque policiaco cuyas medidas de control

---

[267] Manuel Robles (corresponsal), *Incumplidas, expectativas del TLCAN sobre problema migratorio,* en Revista **Proceso** 16 de septiembre de 2004.
[268] Luis González Souza, "México y Estados Unidos a la hora del TLC: nueva era, viejo derrotero", *Op. cit.*, p. 147.

fueron internas y unilaterales. Por tales motivos, la asimetría se manifestó, y se continúa manifestando, a través del elemento que prioriza la libertad del Estado para adoptar la política migratoria que juzgue conveniente por encima de la necesidad de establecer instrumentos legales bilaterales que protejan los derechos humanos, laborales, culturales y económicos de los inmigrantes mexicanos sin importar su estatus migratorio. Luego entonces, la política migratoria más conveniente para Estados Unidos ha sido la que permite contar con una reserva de mano de obra barata próxima a su frontera, y que puede ser denunciada a las autoridades migratorias en cualquier momento y expulsada arbitriamente.

La asimetría es en estos términos la desigualdad en las relaciones entre los trabajadores migratorios irregulares y los empleadores estadounidenses. Desigualdad en la cual los trabajadores se encuentran en un estado de vulnerabilidad frente a sus empleadores, ya que los primeros, al no contar con documentación migratoria que les autorice trabajar, se someten a cualquier condición exigida por el patrón bajo la amenaza de ser reportados a las autoridades migratorias y ser deportados. Mientras tanto, los segundos se aprovechan de la condición vulnerable de los migrantes y violan las legislaciones en materia de derechos humanos, laborales, y económicos. Esta asimetría es la que Jorge Bustamante ha denominado como "asimetría de poder en un nivel microdimensional de individuo a individuo".[269]

Finalmente, estas condiciones de asimetría dan muestra de que la integración de México con su vecino del norte ha sido una "integración antidemocrática", como la ha llamado Luis González Souza. En este tipo de integración predomina un esquema en el cual el Estado dominante de la relación, Estados Unidos, exige grandes concesiones al Estado más débil, México; y mientras más concesiones se otorguen, mayores exigencias serán demandadas. Así entonces, a más expectativas de reciprocidad más actos de arbitrariedad; por ejemplo, mientras que México eliminaba todo tipo de barreras a las importaciones estadounidenses y

[269] Jorge A. Bustamante, "México-Estados Unidos: Migración indocumentada y seguridad nacional", en *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Op. cit.,* p. 343.

permitía la libre entrada de capitales extranjeros, Estados Unidos continuaba desarrollando medidas agresivas para controlar la entrada de trabajadores mexicanos con condición migratoria irregular.[270]

Podrá percibirse que el Tratado no sentó las bases de una relación bilateral mexicano-estadounidense simétrica y democrática, sino que fue un instrumento para proteger los intereses norteamericanos y mantener la estratificación de poder entre México y Estados Unidos. Tan sólo hay que observar que el fenómeno migratorio continuó siendo relegado a un nivel de importancia menor en las relaciones bilaterales, que las declaraciones políticas de protección a migrantes del gobierno mexicano no tuvieron ninguna repercusión, y que el gobierno estadounidense siguió defendiendo su derecho de aplicar la política migratoria que juzgara conveniente como justificación de la aplicación de medidas restrictivas.

3.3. Creciente bilateralismo. Mecanismos institucionales de ambos gobiernos frente al fenómeno migratorio.

Como vimos anteriormente, a mediados de la década de 1990 se modificó la actitud de México con respecto a su política exterior y su relación bilateral con Estados Unidos. De esta manera, la aprobación de un acuerdo comercial entre ambos países demostró dos situaciones relevantes. Por un lado un mayor activismo de México en el ámbito exterior, y por otro el reconocimiento de la importancia de la interdependencia entre éste país y Estados Unidos; aspectos que permitieron una difusión de los intereses de México en debates internos de Estados Unidos, manifestándose, a partir de entonces, un aumento en la frecuencia de consultas bilaterales y una posible convergencia en temas complicados como el de la migración irregular.

Por tanto, aunque el Tratado comercial suscrito con Estados Unidos no se enfocó a abordar el fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos, durante los noventa emergió un “espíritu" de bilateralismo que permitió establecer un

[270] Luis González Souza, “México ante la integración de Norteamérica: entre la democracia y el vasallaje”, en *La integración comercial México-Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1991, p. 355.

diálogo intergubernamental y por consecuencia una colaboración para coordinar políticas en asuntos de la relación bilateral; particularmente en el tema referente a la migración entre las dos naciones. Sin embargo, y como más adelante lo analizaremos, los acuerdos que a nivel bilateral se concretaron en términos migratorios se orientaron a cumplir uno de los objetivos estadounidenses: frenar la migración no autorizada que cruza por su frontera sur.

Ahora bien, en esta sección de la investigación haremos mención de algunos instrumentos políticos que dieron muestra de cierta "colaboración bilateral", pues fortalecieron el diálogo intergubernamental y reflejaron un interés por coordinar políticas. No obstante se percibirá una incongruencia en este discurso bilateral, pues esos instrumentos sugieren que existía voluntad política para solucionar los problemas de manera conjunta, pero que en la realidad Estados Unidos continuó delineando medidas políticas unilaterales como la Operación Bloqueo y la ley IIRIRA.

Comenzaremos por señalar la actitud que México tomó frente a las acciones de control migratorio que el gobierno estadounidense desplegó a partir de 1994. En primera instancia, y con referencia a la aprobación de la Propuesta 187 en California, el gobierno mexicano se expresó en contra de medidas que atentaban contra la dignidad de los migrantes. Como lo mencionó Andrés Rozental, subsecretario de Relaciones Exteriores:

> "[...] reconocemos la naturaleza doméstica del SOS (*Save Our State*). Nosotros nos adherimos escrupulosamente al principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Pero en este caso, los mexicanos nos sentimos directamente afectados y nuestro gobierno no puede frenarse de expresar claramente su rechazo categórico y su compromiso a trabajar muy de cerca con todos aquellos que se oponen a derrocar la Propuesta 187 [...]".[271]

Ante tal declaración, García y Griego muestra que lo inusitado no era que el gobierno de México estuviera en desacuerdo con la propuesta en sí, ni que algún

[271] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 123.

funcionario lo manifestara. Lo nuevo era que se expresara abiertamente en los Estados Unidos, presentándose como la posición oficial del gobierno, y que éste se comprometiera a colaborar en una lucha partidista interna en otro país.

La postura de la Secretaría de Relaciones Exteriores afianzó la posición que México había tomado desde mediados de los ochenta; esto es, tratarse de involucrar más en el asunto migratorio, abogar por el respeto a los derechos humanos de los migrantes, utilizar el escenario de integración económica para fomentar una relación migratoria amistosa, pero siempre respetando los principios de política exterior como el de no intervención. En este sentido, aunque México demostrara tener interés por regular el fenómeno bilateralmente, Estados Unidos conservaba su derecho de establecer la política migratoria que quisiera; aún cuando esta fuera unilateral y discriminatoria.

La prueba de que el gobierno mexicano buscó tratar el fenómeno migratorio a través de una colaboración bilateral fue una declaración del Presidente de México Ernesto Zedillo, quien en su visita a la Casa Blanca en 1995 comentó lo siguiente:

> "México es completamente determinado en intensificar los esfuerzos de cooperación para abordar el problema de la migración indocumentada y el tráfico de migrantes; de ninguna manera pretendemos limitar la vigencia y el cumplimiento de la ley en otros países, ni abogamos la ilegalidad. Pero siempre defenderemos el respeto a los derechos humanos básicos y la dignidad individual".[272]

Desde el inicio de la administración de Zedillo se dejó en claro que la realidad del fenómeno migratorio debía ser reconocida y administrada por la vía de la cooperación. El gobierno mexicano exigió el respeto de su derecho de proteger sus fronteras y adoptar la política migratoria que considerara más conveniente, y se comprometió a mantener el mismo respeto hacia Estados Unidos. No obstante, reconoció que el ejercicio de ese derecho podría resultar en acciones contrarias a los intereses de ambos países, por lo cual se debía institucionalizar un diálogo

[272] Sydney Weintraub, "U.S. foreign policy and mexican migration", en *At the crossroads. Mexico and U.S. immigration policy.* Rowman and Littlefield Publishers, United States of America, 1997, p. 288.

bilateral que fuera capaz de adoptar mejores soluciones al fenómeno. Soluciones que armonizaran la seguridad fronteriza con la obligación de respetar los derechos humanos de los migrantes sin importar su condición migratoria.

En la óptica del gobierno mexicano, la institucionalización del diálogo permitiría "[...] abordar más productivamente el diálogo migratorio, crear una mayor conciencia sobre su naturaleza y características, y fortalecer la red de protección a favor de nuestros connacionales".[273] El objetivo radicó entonces en mejorar el enfoque que se tenía del tema migratorio, instaurar esquemas más amplios de protección a migrantes - principalmente aquellos en condición vulnerable como los irregulares -, y extender la capacidad de las autoridades mexicanas para monitorear y expresar opiniones respecto a las políticas migratorias de Estados Unidos que pudieran afectar los intereses de los migrantes.

La institucionalización del diálogo consistió en el aumento de los contactos gubernamentales en todos los niveles administrativos; la creación de comisiones de trabajo; la firma de entendimientos y acuerdos; la multiplicación y el fortalecimiento de los mecanismos de consulta; la promoción de una visión integral, equilibrada y objetiva del fenómeno migratorio; incrementar la comunicación y el intercambio de información técnica; ampliar la participación de funcionarios en foros de discusión; celebrar seminarios específicos de la migración; mejorar el sistema de elaboración de estadísticas relacionado con la repatriación de personas; entre otros compromisos y acciones de cooperación.

Por medio de los mecanismos anteriores se instauró un ambiente de consultas que presuntamente armonizaría y redefiniría los intereses bilaterales. Así como también la apertura de instancias y espacios con capacidad para el entendimiento, la distensión y la reconsideración de determinadas políticas y acciones. El Comunicado Conjunto del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares emitido el 14 de febrero de 1995 da muestra de ello.

En esa ocasión, como dice el Comunicado, "Las delegaciones mexicana y estadounidense reiteraron su firme compromiso en el respeto a la dignidad y la

[273] Juan Rebolledo Gout, "La relación Migratoria México-Estados Unidos 1995-2000", en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, p. 17.

protección de los derechos humanos y garantías individuales de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, independientemente de su estatus migratorio".[274] Al mismo tiempo se afirmó el enfoque de cada país sobre el fenómeno migratorio y por tanto los objetivos de sus respectivas políticas migratorias.

En el caso de Estados Unidos se indicó que la política consiste en controlar y prevenir la migración irregular, y al mismo tiempo facilitar y apoyar la migración documentada; mientras que la política de México implica una efectiva aplicación de la ley que contribuya a dar seguridad a las fronteras nacionales, alentar flujos migratorios en beneficio del desarrollo económico del país y respetar los derechos humanos de los migrantes.

Es interesante percibir que, aunque no sea novedoso, la política de Estados Unidos tiene como fundamento el control de la migración irregular por medio de la seguridad en las fronteras y la de México la protección de sus connacionales. Dicha diferencia de enfoque podría dificultar la implementación de medidas integrales que atendieran asuntos más complejos como el tráfico de migrantes, la repatriación de migrantes con especial atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes, violencia en la frontera y la falsificación de documentos.

Otro punto que se estableció en la reunión fue el reconocimiento de México de la "pérdida" que significa la emigración de mexicanos. Por primera vez el gobierno federal se comprometió a diseñar una "estrategia integral" que redujera la emigración de trabajadores mexicanos. Estrategia cuyas medidas serían programas de inversión pública en las regiones de mayor nivel de emigración y programas federales de empleo en las zonas rurales, en educación, vivienda y salud. Es decir, promocionar medidas que desempeñaran dos finalidades: reflejar el interés del gobierno por atender el fenómeno de la emigración sin implicar un alto costo, y al mismo tiempo apoyar el interés estadounidense por detener el flujo de migrantes irregulares y controlar las fronteras.

---

[274] "Comunicado Conjunto del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, Zacatecas 14 de febrero de 1995", en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.,* p. 74.

A raíz de la reunión anterior se estableció una relación de compromisos y responsabilidades. Ambos gobiernos plantearon una serie de asuntos en los que era imperante la cooperación, como: el combate a la criminalidad y la violencia en la zona fronteriza, la facilitación de la migración regular, el establecimiento de programas de repatriación administrados conjuntamente, elaborar un estudio binacional sobre migración, y ampliar actividades de capacitación para las autoridades migratorias.[275]

En el contexto de acercamiento bilateral para afrontar el fenómeno migratorio de una manera integral, el gobierno mexicano propuso a su contraparte estadounidense la elaboración de un estudio que alcanzara una visión amplia y compartida acerca de la migración. Así, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional decidió, en marzo de 1994, formar un equipo de veinte académicos, diez de cada país, para que en cinco subgrupos temáticos confrontaran enfoques, metodologías, fuentes, estimaciones, e intercambiaran cifras y experiencias. El estudio se inició en 1995 y sus resultados fueron presentados a los presidentes de México y Estados Unidos el 14 de noviembre de 1997 en Washington D.C.

Como se señala en el prólogo del reporte del Estudio Binacional, "Este esfuerzo se llevó a cabo con el objetivo de alcanzar un entendimiento común del fenómeno de la migración, para facilitar el diálogo entre nuestros dos países sobre el tema. [...] las conclusiones alcanzadas reflejan una verdadera perspectiva binacional".[276] Una académica que fungió como Secretaria Técnica en la elaboración del Estudio señala que Estados Unidos aceptó la elaboración del proyecto porque "[...] este ejercicio podría abrir nuevas posibilidades sobre el tema, sin comprometerse de antemano a modificar su política migratoria hacia México; por otro lado, [...] la participación estadounidense contribuiría a eliminar tensiones en las relaciones diplomáticas entre los dos países".[277]

---

[275] *Ibid*., pp. 75-79.
[276] Commission on Immigration Reform and Secretaría de Relaciones Exteriores, *A report of the Binational Study on Migration* , Editorial y Litografía Regina de los Ángeles, México, 1997, p. 5.
[277] Remedios Gómez Arnau, "El Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración: ¿reflejo de cambios en las políticas exteriores de Estados Unidos y México?", en *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte, Op. cit.,* p. 54.

El estudio se integra de cinco capítulos: 1) total de la población de origen mexicano que vive en Estados Unidos, 2) características de los migrantes, 3) causas de la migración, 4) efectos económicos y sociales en los dos países y, 5) respuestas a la migración, así como un apartado de conclusiones y recomendaciones. Por medio de esta estructura se logró reunir información de México y Estados Unidos, contrastarla, obtener estimaciones más confiables y conseguir una comprensión global del fenómeno.[278]

Este estudio elaboró una agenda de asuntos migratorios que debían ser analizados en lo sucesivo por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional:

1) Determinar las consecuencias de las políticas migratorias adoptadas en cada país,
2) Determinar la mejor manera para dirigir la demanda, la oferta y las redes sociales que impulsan la migración no autorizada,
3) Efectuar informes acerca de los impactos de la migración en ambos países,
4) Desarrollar investigaciones binacionales sobre asuntos que puedan ser resueltos por medio de datos conjuntos,
5) Identificar medidas para facilitar la movilidad laboral entre los dos países,
6) Identificar mecanismos que maximicen los beneficios y minimicen los costos de la migración,
7) Analizar a profundidad la viabilidad de un nuevo programa de trabajadores temporales, y
8) Atender los costos sociales de la migración, principalmente en lo que respecta a la separación y la desintegración de las familias.[279]

De manera general, el estudio analizó el fenómeno migratorio desde diferentes puntos con la finalidad de que las políticas diseñadas para administrarlo fueran más integrales; es decir desde un enfoque bilateral que impida la toma de

[278] Para más detalle sobre la información del Estudio consúltese Commission on Immigration Reform, and Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op. cit.,* pp. 11-72; y Consejo Nacional de Población, "Síntesis del Estudio Binacional México-Estados Unidos", en *Migración Internacional,* publicación bimestral, Año 1, No. 4, noviembre-diciembre 1997, CONAPO, México, pp. 1-11.
[279] Commission on Immigration Reform and Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op. cit.,* pp. 84-92.

decisiones unilaterales y parciales. A través de este enfoque el Gobierno mexicano seguiría planteando sus objetivos que corresponden a: proteger los derechos de los migrantes, evitar cambios abruptos en las política migratorias estadounidenses y en los flujos migratorios, y lograr el reconocimiento de las contribuciones que los migrantes aportan a Estados Unidos.

Posteriormente se firmó un Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos el 6 de mayo de 1996. Dentro de sus objetivos se encuentran: garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes y prevenir situaciones que afecten negativamente la integridad física, la dignidad y los derechos humanos de los connacionales de cada país cuando se encuentren en el territorio de la otra parte; así como procurar espacios adecuados para la libre y plena comunicación entre representantes consulares e individuos detenidos, a fin de que los representantes entrevisten a sus nacionales cuando estuviesen arrestados o detenidos.[280] Dicho memorándum, como se afirmó en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la XIII reunión de la Comisión Binacional, " [...] constituye una expresión clara de la firme voluntad política de ambos gobiernos por consolidar fórmulas que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los nacionales de los dos países".[281]

No obstante estos esfuerzos incipientes por instaurar mejores mecanismos de protección a los migrantes, la cooperación y la búsqueda de una visión integral no se reflejaron en el diseño de la reforma a la ley migratoria estadounidense en 1996. En este caso la respuesta del gobierno mexicano, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se centró en señalar su preocupación por la aplicación de una ley que atenta contra los derechos fundamentales de los migrantes y confirmó su responsabilidad de velar por la protección de esos derechos sin importar la calidad migratoria de las personas. Si bien no cuestionó la implementación de la ley migratoria, sí indicó que las disposiciones de la ley

[280] Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; de la cual México y Estados Unidos son Estados Parte.

[281] "Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la XIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 6 y 7 de mayo de 1996", en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.,* p. 90.

debían “aplicarse” con pleno respeto a los derechos de los migrantes, principalmente el de comunicación consular.

Tal como se indica en el comunicado de la SRE, “el Gobierno Mexicano está consciente de que las autoridades migratorias estadounidense tienen el mandato de instrumentar cabalmente la nueva ley migratoria. No obstante, el Gobierno de México no admitirá que en su aplicación se vulneren la dignidad y los derechos humanos y laborales de sus nacionales”.[282] En pocas palabras se reconoce el derecho soberano de Estados Unidos para aplicar su política migratoria, pero se condena todo acto de discriminación o violencia física contra los migrantes que emanen de la ley. Por este motivo, el gobierno mexicano incrementó los programas de protección consular y reafirmó su demanda de un diálogo bilateral para adoptar un enfoque integral que atendiera tanto las causas como las manifestaciones del fenómeno migratorio.

Frente a la inquietud mexicana de los impactos de la ley IIRIRA el gobierno estadounidense respondió de una manera novedosa. Aseguró que “[...] la nueva legislación será instrumentada de manera justa [...] con reconocimiento a la dignidad y los derechos humanos de todos los migrantes mexicanos, así como a los intereses de la reunificación familiar y las necesidades especiales de mujeres y menores”.[283]

Así, el discurso oficial del gobierno federal estadounidense era que una legislación diseñada para terminar con el fenómeno de los migrantes irregulares sería aplicada con justicia; sin embargo, cabe recordar que las disposiciones de la ley y los mecanismos fronterizos que la complementaban no eran justos ni protegían la dignidad de los migrantes, mucho menos atendían los intereses de los migrantes. Basta con retomar los objetivos de la ley - seguridad fronteriza y protección de los intereses domésticos - para resaltar que la discriminación contra los migrantes irregulares siguió presentándose y las muertes de personas se

[282] “Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Relación con las Nuevas Disposiciones de la Ley Migratoria Estadounidense, 30 de marzo de 1997”, en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.,* pp. 129-131.
[283] “Conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 5 de mayo de 1997”, en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.,* p. 93.

incrementó a causa de estrategias fronterizas que desviaban los flujos migratorios hacia zonas geográficas peligrosas.

Para el 6 de mayo de 1997 se firmó una Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración entre los Presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton. En ella se confirmó el compromiso de abordar el fenómeno migratorio a través de la cooperación bilateral y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de mayo de 1996. Por medio de estas directrices, los presidentes manifestaron la responsabilidad de sus gobiernos en incrementar los mecanismos de protección de los derechos de los migrantes, asegurar la instrumentación de procedimientos seguros y ordenados para la repatriación de migrantes, combatir el tráfico de migrantes y la falsificación de documentos y, muy relevante, formular y aplicar nuevas medidas para reducir la violencia a lo largo de la frontera y ayudar a los migrantes que enfrentan peligros por cruzar por terrenos desérticos y montañosos.

Posteriormente los Presidentes informaron el avance de los objetivos anteriores. Señalaron el establecimiento de procedimientos adecuados para la repatriación segura y ordenada de nacionales mexicanos, y la ejecución de acciones entre los Cónsules mexicanos y los Directores del SIN para mejorar la protección consular de conformidad con los acuerdos firmados por ambos gobiernos.[284]

Con respecto al primer punto se suscribió, el 17 de diciembre de 1997, un documento referente a los procedimientos de las repatriaciones. El instrumento señala que las repatriaciones de mexicanos deberán efectuarse a través del Instituto Nacional de Migración de México (INM) y el SIN de Estados Unidos. Ambas autoridades se comprometieron a observar diferentes procesos tales como: que las autoridades estadounidenses devolvieran a todo nacional mexicano de forma digna, segura y ordenada; que el INM recibiera de parte de las autoridades estadounidenses el número de personas repatriadas; respetar el carácter voluntario de la repatriación al interior; así como verificar las condiciones

[284] Consúltense, "Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración del 6 de mayo de 1997" y "Declaración Conjunta de los Presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton del 14 de noviembre de 1997", en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.,* pp. 35-43.

de salud de las personas devueltas y que todo evento de repatriación se efectuara respetando el principio de la unidad familiar.[285]

Para complementar la protección de los migrantes se emitió un Memorándum sobre Cooperación en Contra de la Violencia Fronteriza firmado por la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, y por la Procuradora de Justicia de Estados Unidos, Janet Reno. La razón del documento fue comunicar la voluntad política de los gobiernos para erradicar cualquier incidente de violencia fronteriza que pusiera en peligro la integridad física de los migrantes. Sus líneas de acción son la cooperación transfronteriza, la capacitación conjunta y el establecimiento de un grupo de trabajo bilateral.

En el caso de la cooperación transfronteriza se dispuso desarrollar procedimientos entre agencias federales en ambos lados de la frontera para responder, cada una en su propio territorio, a solicitudes de ayuda cuando se presentaran conflictos, ataques, o incidentes de violencia en la frontera. En cuanto a la capacitación conjunta se menciona la urgencia de planear programas que capaciten a los agentes encargados de aplicar la ley en diferentes temas como: procedimientos y lineamientos en el uso de la fuerza letal, disponibilidad y valor de respuestas no letales, lineamientos y procedimientos de patrullaje y arresto, y un intercambio de experiencias entre los oficiales mexicanos y los agentes de la Patrulla Fronteriza. Y en tercer lugar se requirió el establecimiento de un grupo de trabajo para monitorear los mecanismos de cooperación transfronteriza y capacitación conjunta.[286]

La elaboración de este instrumento fue la respuesta a un ambiente fronterizo violento e inestable. El gobierno mexicano manifestó, por medios no intervencionistas, que los actos de violencia sucedidos en la frontera no sólo acometían contra los migrantes mexicanos, sino que además menguaban el

[285] "Procedimientos para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Mexicanos, 17 de diciembre de 1997, en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999*", *Op. cit.*, pp. 159-161; la información completa acerca de los acuerdos bilaterales en materia de repatriaciones ordenadas y seguras en diferentes cruces fronterizos, puede consultarse en las páginas 151-178 del mismo informe.

[286] "Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en Contra de la Violencia Fronteriza, 15 de febrero de 1999", en *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999, Op. cit.*, pp. 67-69.

proyecto de una frontera común capaz de impulsar el desarrollo económico regional. De manera que un aspecto relevante del memorándum fue el reconocimiento, a ambos lados de la frontera, del incremento de sucesos criminales y la voluntad política de los gobiernos para cumplir con la obligación de proteger la integridad de los migrantes.

El discurso político oficial señaló que el combate a la violencia en la región fronteriza es una responsabilidad compartida, por lo cual debían fortalecerse los esfuerzos de cooperación entre autoridades mexicanas y estadounidenses. Así se confirmó la colaboración entre cónsules mexicanos y fiscales federales estadounidenses de la región fronteriza para investigar incidentes sobre el uso excesivo de la fuerza, ataques y violencia.

Por otra parte, en las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la XVI Reunión de la Comisión Binacional fue declarado que una visión integral de fenómeno migratorio se conseguiría al atender los vínculos existentes entre la migración y el desarrollo. En ese sentido se aprobó, por ambas delegaciones, desarrollar seminarios sobre remesas, mercados laborales y consecuencias sociales de la migración. Asimismo se reafirmó la voluntad y el compromiso de los gobiernos para atender el tema de las muertes de migrantes en la frontera.

Con base en este último asunto, a lo largo del año 2000 se impulsó un mayor diálogo intergubernamental para diseñar directrices que conformaran una frontera más segura para los migrantes. Ambos gobiernos firmaron compromisos políticos para fortalecer la capacidad consular y facilitar la comunicación interinstitucional entre los Consulados mexicanos y Procuradores Federales estadounidenses.

Tal fue el caso de la declaración conjunta sobre la situación en la frontera Arizona-Sonora suscrita por los dos gobiernos para comprometerse a investigar y procesar judicialmente a ciudadanos privados o autoridades que incurrieran en conductas ilícitas y pusieran en peligro la vida de los migrantes; y la declaración

conjunta que condujo a la formalización de lineamientos de revisión sobre violencia fronteriza.[287]

Posteriormente se anunciaron, del lado estadounidense, los esfuerzos desarrollados para proteger la vida de los migrantes mexicanos en la línea fronteriza. La Comisionada del SIN, Doris Meisnner, informó el 26 de junio del 2000 los resultados de la Iniciativa de Seguridad Fronteriza (*Border Safety Initiative*), instaurada desde 1998 en la Ciudad de San Diego, California, en sus tres áreas principales: prevención de entradas no autorizadas por zonas peligrosas, búsqueda y rescate, así como identificación de migrantes irregulares.

En cuanto a la prevención, las autoridades estadounidenses incrementaron su trabajo con oficiales mexicanos para identificar los puntos de cruce peligrosos a lo largo de la frontera sudoeste. Por lo que respecta a las actividades de búsqueda y rescate se establecieron procedimientos para salvar a migrantes en situaciones de peligro; y en la sección de identificación se procuró establecer procedimientos que ayudaran a los agentes de la Patrulla Fronteriza en la identificación de migrantes fallecidos. En esta última encomienda los agentes estadounidenses comenzaron a trabajar conjuntamente con los cónsules mexicanos para intercambiar información que permitiera identificar a los finados.[288]

Ahora bien, hemos podido observar que los acuerdos y compromisos muestran un creciente acercamiento bilateral para solucionar los principales aspectos del fenómeno migratorio. Ambas partes manifestaron interés por cooperar en el diseño y aplicación de medidas migratorias cuyo sostén fuera la protección de los derechos humanos de los migrantes y el combate a problemas colaterales como el tráfico de migrantes y la violencia en la frontera.

La voluntad política de los gobiernos es manifiesta en la redacción de los instrumentos, en donde insertan los intereses de las personas en los intereses más generales del Estado. Sin embargo, en la mayoría de ellos se nota una

---

[287] Para más información sobre estos instrumentos consúltense, "Declaración Conjunta sobre la Situación en la Frontera Arizona-Sonora, Washington, D.C., 18 de mayo de 2000"; y los "Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza, 8 de junio de 2000", en *La Relación Migratoria México-Estados Unidos. recopilación de documentos del año 2000,* Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2000, pp. 16-23, 31-33.

[288] Véase, "INS Border Safety Initiative", en U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), http://www.uscis.gov/text/publicaffairs/factsheets/FSheet.htm

tendencia hacia un enfoque de control migratorio y reducción de la migración irregular, pues si bien es cierto que existe una constante de señalar la protección consular y la reducción de la criminalidad en la frontera como premisas, pocas son las disposiciones que abordan el asunto de un acuerdo migratorio bilateral que pudiera regular el transito de trabajadores mexicanos y que les permitiera laborar temporalmente en los Estados Unidos, mecanismo que indiscutiblemente abordaría un fenómeno estimulado tanto por fuerzas en México como por fuerzas en Estados Unidos.

Lo anterior no quiere decir que la voluntad por mejorar la labor de los consulados mexicanos en Estados Unidos haya sido insignificante o que los esfuerzos por ampliar el enfoque del fenómeno migratorio hacia uno más integral carecieran de validez, sino que llama la atención que las acciones de los gobiernos han aceptado una continuidad en la migración irregular, y por ende dan como hecho inevitable el incremento de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes. De ahí la elaboración de pactos que mejoren los procedimientos de repatriación, que combatan el tráfico de migrantes y/o que reduzcan la violencia fronteriza.

En este sentido, y como adelante se justificará, los logros del diálogo en el aspecto de protección consular se pueden interpretar como una respuesta parcial a las prioridades mexicanas, pues a nivel institucional se demuestra el interés del gobierno mexicano por abordar el fenómeno migratorio de manera humana, responsable y coordinada con Estados Unidos; pero a nivel efectivo se continúan registrando muertes de migrantes, actos de violencia en la frontera y mayor presencia del delito del tráfico de migrantes.

Así entonces, a pesar de la existencia de un interés por dialogar sobre el asunto migratorio y la voluntad para coordinar políticas, los instrumentos acordados para afrontar el fenómeno consiguieron, como los llama Mónica Verea, “intentos de colaboración”. Es decir, los mecanismos enfatizaron en una reducción de costos políticos internos que provocaban los problemas migratorios en vez de

ampliar beneficios mutuos.[289] De ese modo, como lo muestran los memoranda de entendimiento, las declaraciones conjuntas y las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares; los gobiernos federales se limitaron a reafirmar buenas intenciones y proponer la implementación de medidas de protección que estrictamente no comprometieron a las autoridades ni manifestaron un cambio de posición al interior de cada país.

Además todas las actividades conjuntas estuvieron sujetas a la vigencia del derecho soberano de los Estados para aplicar su política migratoria sin intervención externa, situación que cuestionó la efectividad de las medidas porque en el caso de Estados Unidos el objetivo continuó siendo la reducción de la migración irregular. Por consiguiente la colaboración bilateral arrojó resultados modestos, pues la esencia de los mecanismos y acciones intergubernamentales es atacar las manifestaciones o consecuencias del fenómeno, mas no la naturaleza y las causas del mismo.

A continuación señalaremos algunas cifras que reflejan la continuidad de los flujos de migrantes irregulares y la ineficacia de todos los acuerdos y entendimientos firmados por México y Estados Unidos para eliminar la vulnerabilidad de los migrantes.

En primer lugar, tal como se ha utilizado el número de aprehensiones para determinar si la migración se reduce o no, el incremento de muertes al intentar cruzar la frontera es un indicador idóneo, aunque frustrante, de que la migración a Estados Unidos no se contuvo sino que se le trató con mayor violencia.

Así, para 1998 se registró un total de 340 muertes a lo largo de toda la frontera, 368 en el año de 1999 y 528 en el 2000. Esto significa un total de 1,236 muertes en tan sólo tres años. Igualmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores registra que desde 1995 hasta los ocho primeros meses del 2000, el número de mexicanos que perecieron a lo largo de los estados de California, Arizona y Texas,

[289] Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 132.

fue de 1,600 individuos; de los cuales 400 no fueron identificados.[290] (Para una localización geográfica véanse los mapas anexos del 6 al 8, pp. 234 y 235)

Por otro lado, algunos trabajos de organizaciones no gubernamentales ubicadas en la zona fronteriza han registrado datos importantes de violaciones a los derechos humanos. Este es el caso del Albergue del Desierto en Mexicali, Baja California, que ha documentado los diferentes efectos de la política migratoria en los migrantes irregulares desde la puesta en marcha de la Operación Guardián.

La Organización señala que para 1998 - cuando estaban en vigor los operativos fronterizos, la ley de responsabilidad migratoria y la supuesta colaboración bilateral para reducir la violencia esgrimida contra los migrantes -, se detectaron graves violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Entre esas sobresalen: tendencias a deportar a los migrantes encadenados y esposados, no se respetaba el derecho a la salud ni se otorgaba la atención médica necesaria, se continuaban desarrollando deportaciones nocturnas que aumentaban la vulnerabilidad de las mujeres y los niños y niñas, en las deportaciones no se respetaba el derecho a la unidad familiar, y con frecuencia se presentaban maltratos físicos y verbales por parte de autoridades migratorias.[291]

A causa de estas pruebas se puede realizar un comentario crítico sobre los acuerdos firmados por nuestro gobierno. Nuevamente hay que remarcar que la buena voluntad de las autoridades para abordar el fenómeno migratorio desde una postura humana no significa que los migrantes en condición irregular dejen de ser tratados como criminales y que las actividades de protección y defensa de los derechos humanos se apliquen plenamente.

Las políticas migratorias de Estados Unidos que restringen e incluso prohíben la entrada de extranjeros a su territorio incrementan la vulnerabilidad de los migrantes; quienes continúan siendo percibidos como amenazas para la seguridad nacional y están protegidos por acuerdos que sólo manifiestan el interés político

[290] Blanca Villaseñor Roca y José Morena Mena, "Breve visión sobre las medidas de control migratorios en la frontera norte de México", en *Migración: México entre sus dos fronteras 2000-2001*, Foro Migraciones, México, 2002, pp. 18 y 19.
[291] *Ibid*., pp. 16 y 17.

por proteger los derechos humanos pero no disponen medidas efectivas que garanticen resultados visibles.

Ahora bien, a principios del siglo XXI fue necesario que el fenómeno migratorio no sólo fuera atendido por medio de la extensión del diálogo intergubernamental, sino que se plantearan verdaderas políticas de largo plazo enfocadas a atender las causas del fenómeno y a regular los flujos de trabajadores migratorios a través de mecanismos ordenados. En este sentido, independientemente de que los mecanismos bilaterales consiguieron resultados parciales y que Estados Unidos continuó desarrollando medidas unilaterales, los nuevos patrones de mayores consultas bilaterales y nuevos intentos por coordinar políticas fueron la base para que el tema migratorio se comenzara a abordar de manera distinta en la agenda bilateral.

Ante dichas circunstancias, el nuevo gobierno mexicano encabezado por el Presidente Vicente Fox continuó con el desarrollo de esfuerzos que lograran dirigir la migración de manera más efectiva y acorde con los intereses tanto de los migrantes como del país. Como adelante se precisará, su postura ha sido que la apertura de la frontera de Estados Unidos a la migración de trabajadores mexicanos es un tema importante en la agenda bilateral entre ambos países.

De hecho esta postura ya había sido expresada en la Declaración Conjunta del 9 de junio de 2000; en la cual las delegaciones mexicana y estadounidense reconocieron lo siguiente: “[...] la migración de nacionales mexicanos a Estados Unidos constituye una prioridad en nuestra agenda bilateral. Por primera vez se han creado y fortalecido mecanismos de coordinación y enlace en la frontera y al interior de Estados Unidos que permiten proteger más y mejor a los migrantes mexicanos”.[292]

[292] Véase, “Declaración Conjunta México-Estados Unidos de América”, 9 de junio de 2000, en Presidencia de la Republica, http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/giras/decl-eua00.html

3.4. Hacia la reformulación de la relación migratoria México-Estados Unidos.

Para comprender la importancia del fenómeno migratorio en la relación bilateral es importante señalar aquellas cifras que reflejan la intensidad y la magnitud de los flujos migratorios de mexicanos a Estados Unidos.

De acuerdo con datos del año 2000, el número calculado de personas nacidas en el extranjero que se encontraban en Estados Unidos era de 28.4 millones, alrededor del 10 por ciento de la población calculada en 282 millones. El total de personas nacidas en México que residían en el vecino del norte ascendía a 8.2 millones de personas, de las cuales poco más de las tercera parte son migrantes irregulares. El número del flujo de migrantes temporales oscilaba entre 800,000 y un millón de desplazamientos por año; y anualmente alrededor de 300,000 mexicanos establecían su residencia permanente en Estados Unidos.[293]

Aunado a lo anterior, en toda la historia de la relación migratoria entre México y Estados Unidos se han presentado diferentes factores que determinan la mecánica del proceso migratorio. De esta manera, en los últimos meses del año 2000 y los primeros del año 2001 se enunciaron varios cambios que ocurrieron al interior de cada país, y que por ende pudieron facilitar la reformulación de esa relación bilateral. Ambos países pasaron por importantes transiciones demográficas y económicas que modificaron tanto el cálculo sobre el tamaño de los flujos migratorios, como la solicitud de los mismos en Estados Unidos.

En cuanto a México se refiere, en el año 2000 se registró un crecimiento poblacional que llegó a los 100 millones de habitantes y se pronosticó que para el año 2020 la población alcanzaría 120 millones; de modo que en los primeros veinte años del siglo XXI la población mexicana crecería a un ritmo moderadamente acelerado. Además se pronosticó que " [...] el grupo de edad de 15 a 34 años llegará a ser, hacia el año 2015, de 40 millones de personas, y representará el 33.4% de la población mexicana; número que se irá reduciendo

[293] Mónica Verea Campos, "¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?, en *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio,* CISAN, UNAM, México, 2001, pp. 98 y 99; Raúl Delgado Wise, "La agenda oculta de la administración foxista en materia migratoria", en *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox,* Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 141.

posteriormente hasta que en el año 2050 este grupo de edad será de 28 millones de personas, y representará sólo 21.8%".[294]

Ante tales números, el crecimiento de la población económicamente activa, por lo menos en los siguientes quince años del presente siglo, demandará a la economía mexicana la generación de mayores y mejores empleos. Si durante este periodo no se crean la condiciones para absorber a esa fuerza de trabajo, el resultado será un aumento en los flujos migratorios que buscarán insertarse en el mercado laboral estadounidense.

Otras cifras anunciadas en el 2000 que indicaron la trascendencia de la comunidad de mexicanos en Estados Unidos son las siguientes: el porcentaje de ocupación de la población económicamente activa (PEA) de mexicanos establecidos en Estados Unidos superó en 15 puntos al registrado por la población que vivía en México; la masa de trabajadores migratorios nacidos en México que contaba con ocupación formal en Estados Unidos era de aproximadamente 5 millones; de éstos el 36 por ciento laboraban en el sector secundario, mientras que en México sólo lo hacía el 28 por ciento. Asimismo, un aspecto muy importante para la economía mexicana fue el incremento de las remesas enviadas de Estados Unidos a México, pues a principios del 2001 éstas alcanzaron un máximo de 9,000 millones de dólares, representando así la tercera fuente de divisas después del petróleo y la manufactura.[295]

En lo que respecta a Estados Unidos, en estos años la demanda de mano de obra extranjera se relacionó con el envejecimiento de la llamada "generación *baby boom*". El hecho de que esta población, nacida después de la Segunda Guerra Mundial, se retirara del mercado laboral y se jubilara, implicaba que el pago de sus pensiones se fundamentara en una economía fuerte con un número importante de contribuyentes. Entonces, y como era mostrado por diferentes instituciones, "de no abrirse el mercado laboral estadounidense a la mano de obra extranjera, el daño a la economía sería importante, ya que el costo por el pago de las pensiones de la

[294] Jorge Santibáñez Romellón, "Problemática de la migración en la frontera norte de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, México, pp. 121-123.
[295] Raúl Delgado Wise, *Op. cit.*, pp. 142 y 143.

generación *baby boom* sería elevado y, para el año 2050, habría apenas 1.3 trabajadores (contribuyentes) por cada pensionado [...]".[296] Por tales razones, los migrantes son esos contribuyentes que con el pago de sus impuestos proporcionan los fondos para los sistemas de pensiones.

Dentro de los factores que impulsarían la demanda de trabajadores extranjeros habría que añadir la situación económica interna de Estados Unidos. Así, a diferencia de la crisis que el país enfrentó durante la década de los noventa, y que conllevó a que se adoptaran las medidas migratorias restrictivas, a fines del año 2000 alcanzó una expansión económica muy larga con una tasa de desempleo de 4.1 por ciento en junio de 2001.[297] Igualmente, la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país apuntó que "Para el año 2008 Estados Unidos tendrá un excedente de 5 millones de empleos y no tendrá trabajadores para ocuparlos [...]".[298] Frente a tal situación era económicamente rentable que el país contratara fuerza de trabajo extranjera.

Ante las situaciones antes descritas, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush asumieron que el modelo de gestión de su frontera común se había agotado y que ambos países ya no podían ser socios en asuntos económicos, y al mismo tiempo anteponerse en política migratoria. Frente a esto resultó imperativo reformular la relación migratoria entre México y Estados Unidos, cambiar el tono del debate para pasar del distanciamiento a una mayor cooperación y empezar negociaciones serias para lograr una política migratoria integral.

3.4.1. Propuestas en Estados Unidos para regular los flujos migratorios de mexicanos.

Con base en los elementos que se acaban de señalar, a mediados del año 2000 se modificó de nueva cuenta la postura estadounidense hacia la inmigración. Sectores que tradicionalmente se habían opuesto a la entrada de trabajadores

---

[296] *Ibid*., p. 124.
[297] Mónica Verea Campos, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y repuestas, Op. cit.*, p. 181.
[298] Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, *Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida*, ITAM y Carnegie Endowment for International Peace, México, 2001, p. 2.

extranjeros y a la regularización de migrantes, como la agrupación sindical AFL-CIO, se pronunciaron a favor de un programa de "aministía" - término inherente al discurso que criminaliza la migración laboral - que regularizara la situación migratoria de aquellos inmigrantes que ya se encontraban en Estados Unidos y contribuían al crecimiento económico nacional; y de políticas que permitieran admitir a un mayor número de inmigrantes anualmente. También el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, manifestó que el crecimiento económico de Estados Unidos se mantendría con la importación de mano de obra, y que era mejor que los mexicanos trabajaran en Estados Unidos como trabajadores "huéspedes" o temporales que como "ilegales".[299]

Aquel ambiente antiinmigratorio que se había difundido y traducido en varias políticas migratorias restrictivas fue modificado por uno más accesible que consentía el establecimiento de un Programa de Trabajadores Huéspedes, y el posible desarrollo de un programa de regularización migratoria. A partir de entonces, en el Congreso estadounidense se comenzaron a presentar varias iniciativas de ley dirigidas a atender los asuntos de la expansión del número anual de visas de trabajadores especializados (H-1B), el establecimiento de un nuevo programa de trabajadores temporales para el sector agrícola (bajo la categoría de no inmigrantes H-2A), y otorgar "aministía" a ciertos trabajadores no documentados.

En el primer caso, en octubre del año 2000 se convirtió en ley la *American Competitiveness in the 21st Century Act* que aprobó un incremento de 195,000 visas anuales para trabajadores especializados, bajo la categoría de no inmigrante, durante los siguientes tres años de aprobada la ley. Hasta julio de 2001 había 425,000 trabajadores H-1B en Estados Unidos.

Por lo que respecta a la propuesta de un nuevo programa de trabajadores huéspedes (H-2A), representantes de ambos partidos políticos presentaron sus respectivas iniciativas. Del lado republicano se propuso un programa que otorgaría un permiso legal temporal para trabajar hasta por un año a aquellos mexicanos

[299] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante los procesos de refronterización vs. defronterización entre México y Estados Unidos", *Op. cit.,* p. 192.

que estuvieran de manera irregular en Estados Unidos. La iniciativa, propuesta por el senador Phil Gramm, fijaba como condiciones del programa que los trabajadores se comprometerían a regresar a México en cuanto sus permisos vencieran, que el régimen de sanciones a empleadores se aplicaría estrictamente y que la contratación de trabajadores extranjeros dependería de las condiciones económicas internas de Estados Unidos.

Desde el sector demócrata se propuso un programa de regularización para los trabajadores irregulares que laboraran en Estados Unidos en el sector agrícola, y se planteó la ampliación de admisiones de trabajadores agrícolas que podrían obtener su residencia permanente después de un periodo de cinco años, permaneciendo en dicho sector. [300]

En relación con esta iniciativa de concretar un programa de trabajadores extranjeros, el senador Phil Gramm comentó la posibilidad de que el Presidente George W. Bush apoyara un plan para permitir que millones de mexicanos fueran contratados en Estados Unidos como trabajadores invitados. El senador recordó que hay millones de personas trabajando irregularmente en Estados Unidos que carecen de protección legal. En ese contexto indicó que "[...] sería posible que pronto se presente una iniciativa ante el Congreso, en la que se otorgue a los mexicanos los mismos derechos en el campo laboral que a sus contraparte estadounidenses. No veo porqué no se pueda hacer esto y esté funcionando dentro de un año".[301]

Asimismo el senador Slade Gordon, republicano de Washington, expresó que "[...] un programa de trabajadores huéspedes eliminaría de las leyes de inmigración norteamericanas la ambigüedad que convierte en delincuentes a trabajadores honrados y a empleadores honrados".[302]

Ahora bien, aunque las propuestas anteriores eran novedosas y sugerían que se establecería un marco legal bilateral para regular los flujos migratorios, el asunto de programas de trabajadores temporales era motivo de diversos

---

[300] *Ibid*., p. 194.
[301] Agencia Reuters, "Apoyaría Bush plan para emplear a mexicanos en EU", en Diario *La Jornada,* 11 de enero de 2001.
[302] Elizabeth Velasco Contreras, "Fox y Bush discutirán programa para aceptar en EU trabajadores invitados", en Diario *La Jornada,* 12 de febrero de 2001.

cuestionamientos. Si bien los sindicatos favorecían una migración regulada, otros sectores sociales ponían en duda la efectividad de los programas. Este es el caso de los trabajadores locales que argumentaban que dicha migración podía generar competencia laboral desleal y depreciaciones en los salarios; mientras que la comunidad mexicano-americana argumentaba que la efectividad de los programas dependería de la aplicación de otras medidas necesarias como "la protección laboral y salarial, amnistía para migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos, residencia legal para trabajadores huéspedes y sus familias, y prohibir la dependencia laboral del trabajador de un solo empleador".[303]

A su vez, el *Urban Institute*, organización de investigación de políticas públicas, informó que si bien la justificación racional de un programa especial como el propuesto por Gramm es invitar trabajadores temporales, "[...] estos tienden a quedarse por más tiempo que el que el país anfitrión desea o anticipa".[304] El argumento más fuerte en contra de ese programa es que no ha servido para reducir la inmigración irregular.

Con respecto al tema de la "amnistía", algunos diputados demócratas mostraron interés por conceder la residencia legal permanente a ciertos migrantes irregulares que se encontraran en Estados Unidos. Un primer paso importante fue cuando el Congreso aprobó, el 15 de diciembre de 2000, la Ley de Inmigración Legal y Equidad Familiar que permitió a 400,000 extranjeros solicitar una "amnistía tardía" relacionada con la IRCA; pues muchos migrantes irregulares no lograron obtener la residencia legal en la regularización de 1986. Para solicitarla, los inmigrantes debían demostrar que en forma injusta les fue negada la posibilidad de regularizarse, así como comprobar haber entrado a Estados Unidos entre el 1° de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1984. También se otorgaron visas para miembros familiares de inmigrantes regularizados que había solicitado su residencia legal por más de tres años.[305]

---

[303] Mónica Verea Campos, "Los inmigrantes ante los procesos de refronterización vs. defronterización entre México y Estados Unidos", *Op. cit.,* p. 195.
[304] Elizabeth Velasco Contreras, *Op. cit.*
[305] Mónica Verea Campos, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y repuestas, Op. cit.,* p. 185.

Hubo también otros proyectos que proponían el otorgamiento de la residencia legal permanente a inmigrantes irregulares que trabajaran en el sector agrícola y comprobaran haber trabajado por tiempos determinados. En febrero del 2001 se introdujo un proyecto de ley que establecería un programa de regularización a trabajadores irregulares que hubiesen trabajado continuamente por más de cinco años, es decir desde 1996. Por medio de esta regularización los extranjeros recibirían la tarjeta verde o permiso para residir legalmente en Estados Unidos.[306]

Por otro lado, antes de que se reunieran en México los presidentes George Bush y Vicente Fox, un número importante de legisladores estadounidenses ofrecieron sugerencias al mandatario Bush sobre cómo mejorar la relación con México. En el tema migratorio resaltó la propuesta de Phil Gramm acerca de los "trabajadores huéspedes", pero también hubo otras como la del senador republicano Mike DeWine quien proponía mayor asistencia financiera para el desarrollo económico de México, así como la extensión de créditos federales para promover la inversión privada en México; condiciones necesarias para reducir las presiones migratorias.[307]

Lo que puede notarse con las iniciativas anteriores es que un sector político estadounidense reconoció la importancia de la inmigración en su economía. A raíz de que la población estadounidense no crecería en los índices necesarios para cubrir plazas de trabajo abiertas por la recuperación económica, diferentes líderes políticos comenzaron a promover la implementación de programas que permitieran la contratación temporal de trabajadores extranjeros.

Una vez más el fenómeno migratorio se politizó y llegó a formar parte de la agenda electoral de los candidatos presidenciales Al Gore y George W. Bush, quienes, respectivamente, impulsaron un esquema de legalización para otorgar la residencia legal permanente y un nuevo acuerdo de trabajadores huéspedes temporales.

---

[306] *Ibid*. p. 186.

[307] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Sigue apoyo político en EU para mejorar lazos con México", en Diario *La Jornada*, martes 13 de febrero de 2001.

El contexto económico y demográfico de Estados Unidos, junto con una visión positiva hacia México, permitieron reconsiderar la política migratoria y reformularla, de manera que garantizara los intereses económicos internos y reflejara la disposición por mejorar la relación con México. No obstante, el problema de las propuestas estadounidenses ha sido que enfatizan en los programas laborales y dejan en segundo lugar la regularización de los migrantes irregulares. Precisamente el Presidente electo George W. Bush ha formulado, desde el inicio de su administración y hasta la fecha en que esta tesis fue elaborada, la concretización de un acuerdo laboral bilateral que autorice la entrada temporal de trabajadores mexicanos, mas no la posibilidad de otorgar la residencia legal permanente a los migrantes irregulares que ya viven y trabajan en Estados Unidos.

Ahora bien, el cambio de postura estadounidense fue importante para el diálogo migratorio bilateral. Efectivamente, un programa que canalizara los flujos migratorios por vías legales concedería permisos de trabajo con estancia temporal; de modo que las fuerzas de demanda en Estados Unidos se pudieran equiparar con las fuerzas de oferta en México. Sin embargo, la propuesta de sólo establecer un programa con tales características no atendería los intereses de aquellos migrantes irregulares que residen en Estados Unidos, pues con la necesidad de formar parte de una fuerza de trabajo legal y protegida, éstos inmigrantes deberían inscribirse en un esquema “temporal” que los obligaría regresar a México cuando su permiso expirara. En este sentido se restringe la posibilidad de que puedan obtener la residencia permanente.

En este contexto, y en el marco de la cooperación e integración entre los dos países, para México era el momento oportuno de insistir y discutir una política migratoria más integral que abarcara tanto el programa de trabajadores temporales como la regularización de los migrantes irregulares que viven en Estados Unidos.

3.4.2. Elementos de la política migratoria propuesta por México.

Para analizar el enfoque del gobierno mexicano hacia el fenómeno migratorio se debe comenzar por indicar que la importancia dada al tema se relacionó con las transformaciones políticas ocurridas en el año 2000. En este año México llevó a cabo elecciones para elegir al nuevo Presidente del país y sucedió un evento político que en 70 años no se había manifestado; el control de la presidencia nacional por un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), llegó a su fin con la victoria electoral del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada.

A raíz de lo anterior el país experimentó una transformación hacia un sistema político democrático competitivo que no sólo impactó las políticas internas, sino que también tuvo efectos en la política exterior del país y particularmente en la relación con Estados Unidos. Tal como lo muestra Luis Carlos Ugalde, "El triunfo electoral de Fox incrementó la legitimidad democrática del país y alteró las percepciones de los políticos estadounidenses referentes a la credibilidad de México".[308] En síntesis, el proceso de la democratización otorgó al Presidente Fox un bono democrático que permitió considerar nuevas oportunidades para establecer una relación bilateral con mayor cooperación.

Por tanto, puesto que el fortalecimiento de la relación con América del Norte ha sido - desde el comienzo de su administración - uno de sus principales objetivos de política exterior, el gobierno de Fox utilizó su crédito democrático para impulsar un diálogo más intenso con Estados Unidos y, particularmente, calificar el asunto de la migración de mexicanos al vecino del norte como una prioridad.

Tal situación se plasmó en el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en el cual se le concibe como "tema prioritario para México" y se plantea la necesidad de "abordarlo bajo un nuevo enfoque de largo plazo", en el marco de una "negociación integral con Estados Unidos que aborde las características estructurales del fenómeno, sus manifestaciones, sus consecuencias, y que

[308] Luis Carlos Ugalde, "U.S.-Mexican Relations: A View from México", en *Mexico under Fox*, Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2004, p. 116.

considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida".[309] Así entonces, Fox dejó en claro, desde el comienzo de su gobierno, que el principal objetivo que deseaba lograr en la relación con Estados Unidos era un acuerdo sobre migración que incluyera un programa de regularización de migrantes y un convenio bilateral de trabajadores temporales.

Las primeras posturas del presidente Fox respecto al tema migratorio fueron presentadas durante las visitas que realizó a Canadá y Estados Unidos a mediados del año 2000. En estas reuniones el presidente propuso a sus homólogos un nuevo esquema de integración regional denominado como TLCAN PLUS que se asemejaría al modelo implementado en la Unión Europea y permitiría no sólo la libertad de movimiento de mercancías, servicios y capitales, sino también el libre flujo de fuerza laboral a través de las fronteras. Por medio de este modelo, el presidente Fox expresó que para controlar la inmigración irregular era necesario abrir las fronteras y autorizar que los trabajadores se movieran libremente en la región.

Si bien es cierto que esta visión de apertura de los mercados laborales entre economías dispares generaría un debate al interior de Estados Unidos, la afinidad política de Fox con su homólogo estadounidense permitió que las posturas fueran bien recibidas y se pensara en un nuevo diálogo migratorio bilateral. Sin embargo, más allá de la afinidad política entre los gobernantes, la accesibilidad de George W. Bush hacia compaginar las políticas migratorias estadounidenses con las propuestas de México fue resultado del carácter democrático que México había adquirido. Como lo comenta Ugalde, "Fox pudo haber sido percibido como un político utópico al tratar de configurar un modelo de integración norteamericano como el de la Unión Europea [...], pero las credenciales democráticas que poseía al derrotar al PRI, creaban una simpatía hacia sus ideas aún cuando carecieran de viabilidad o coherencia".[310] De este modo, para las autoridades políticas de Estados Unidos, el cambio democrático conllevaba a una estabilidad interna en

[309] Raúl Delgado Wise, *Op. cit.* p. 135.
[310] Luis Carlos Ugalde, *Op. cit.* p. 125.

México que era provechosa para los intereses estadounidenses, por lo cual se consentía escuchar propuestas sobre la temática migratoria.

Dentro de las primeras actividades que el gobierno de Fox realizó para revisar la agenda migratoria y atender los intereses de los mexicanos en Estados Unidos, se crearon el 1 de diciembre del 2000 las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes y la de Asuntos Fronterizos. Igualmente, el secretario de Relaciones Exteriores expandió e intensificó la emisión de las llamadas "matrículas consulares"; tarjetas especiales de identificación otorgadas a los migrantes mexicanos irregulares que radican en Estados Unidos, y con las cuales pueden probar su ciudadanía. Estas tarjetas son reconocidas por autoridades locales, bancos, empleadores y departamentos de policía estadounidenses, y son útiles para abrir cuentas bancarias e identificarse ante las autoridades.[311]

Posteriormente, en vísperas de celebrarse el primer encuentro presidencial bilateral se reunieron el secretario de Estado, Colin Powell, y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, e indicaron que un tema prioritario de la agenda de Fox y Bush era la violencia en la frontera. Al respecto, "Castañeda destacó que allí la situación es intolerable, ya que demasiados mexicanos están muriendo en la frontera". Powell dijo compartir esta preocupación, y añadió que "ambos gobiernos deben trabajar en cooperación para proteger esta región, controlar el flujo de la gente a través de esa frontera, y utilizar actividades de policía o cualquier otra cosa apropiada para no permitir que exista este tipo de violencia, y que estas condiciones causen devastación a las vidas de la gente que intenta ingresar a Estados Unidos". Además agregó que "lo que se tiene que lograr para resolver el problema es continuar ayudando a hacer crecer la economía mexicana para crear empleos, para que ese imán no exista solo en Estados Unidos, sino también en México".[312]

Dos días antes de la reunión Fox-Bush, el canciller mexicano Jorge Castañeda expuso que el tema migratorio "es vital" para el gobierno del presidente Vicente

[311] Mónica Verea Campos, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y repuestas, Op. cit.,* p. 210.
[312] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Teme Washington inviabilidad de la política exterior mexicana presentada por Castañeda", en Diario *La Jornada,* 1° de febrero de 2001.

Fox y explicó que "[...] para la administración foxista ha sido difícil que los nuevos funcionarios estadounidenses acepten que el tratamiento del fenómeno tiene que ser bilateral [...] Los estadounidenses consideran que el asunto de la migración es de carácter interno. No obstante, determinaron colocarlo en la agenda con México y aceptaron la inclusión de un párrafo en la declaración final de la visita del presidente Bush". Con respecto al tema de la regularización de los migrantes, el canciller mostró que el asunto está muy "enredado" en Estados Unidos, pues "[...] un sector de la derecha no apoya esa medida y la fuerza chicana no quiere acuerdos de trabajadores temporales"; por lo tanto "[...] el tema no será puesto en la mesa de diálogo con el presidente Bush".[313]

Por esas fechas una Comisión mexicano-estadounidense propuso a los dos presidentes los temas que deberían comenzar a negociarse. Los integrantes de dicho organismo pidieron iniciar negociaciones para una "propuesta migratoria integral". Esta parte del principio de que la migración debe ser de beneficio mutuo, segura, legal, ordenada y predecible gracias a un manejo cooperativo de la frontera; y prevé los siguientes componentes:

1. La regularización de migrantes indocumentados establecidos en Estados Unidos;
2. Aumentar las visas de reunificación familiar y de trabajo temporal para mexicanos;
3. Comprometer a los encargados de hacer cumplir la ley en ambos lados de la frontera para que protejan los derechos humanos de los migrantes y fortalezcan la cooperación en contra de las redes criminales encargadas del tráfico de personas;
4. Construir conjuntamente una región fronteriza viable;

[313] David Aponte y Ciro Pérez Silva, "Acepta el gobierno de Estados Unidos analizar con México el problema migratorio", en Diario *La Jornada,* 14 de febrero de 2001.

5. Enfocar las políticas de desarrollo hacia las comunidades emisoras y fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria.[314]

Con la finalidad de reducir la migración irregular, la Comisión recomendó que el gobierno de George W. Bush debía considerar, y trabajar junto con el Congreso, la posibilidad de establecer un mecanismo de regularización de los inmigrantes irregulares que contaran con un trabajo, pagaran impuestos y tuviesen tiempo de radicar en territorio estadounidense. Este mecanismo permitiría que los trabajadores extranjeros sin documentos migratorios obtuvieran el estatus legal temporal que les da acceso a derechos en el mercado laboral y a derechos sociales, y posteriormente tuvieran la posibilidad de conseguir la residencia legal permanente.

Los integrantes del Grupo reconocieron como segundo elemento de la política migratoria el establecimiento de un programa de trabajadores temporales. En su informe se indica que dicho programa debería considerar los siguientes criterios: "derechos laborales equitativos que puedan hacerse valer (incluyendo la libre movilidad entre empleos), acceso a protecciones sociales y de salud, y mecanismos razonables para que los migrantes que así lo deseen y cumplan con los requisitos necesarios puedan obtener su residencia permanente".[315] Por medio de esta medida, que hasta la fecha levanta gran expectativa a ambos lados de la frontera, se conducirían los flujos migratorios por vías legales y respondería a las fuerzas de atracción en Estados Unidos y a las de expulsión en México; además de que tal mecanismo permitiría erradicar problemáticas como las muertes de migrantes en la frontera, el tráfico de personas, la explotación de los trabajadores, el incumplimiento de la legislación laboral por parte de los empleadores y la falsificación de documentos.

---

[314] Andrés Rozental, Mack McLarty y el Obispo Nicholas DiMarzo, "Memorándum para los presidentes Vicente Fox y George W. Bush", en *Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida*, Instituto Tecnológico de México, Carnegie Endowment for International Peace, ITAM, México, 2001, p. 43.

[315] Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, *Migración México-Estados Unidos: Una Responsabilidad Compartida, Op. cit.,* p. 4.

Asimismo, teniendo como objetivo central la protección de los derechos humanos de los migrantes, la Comisión hizo un llamado a las autoridades gubernamentales de ambos países para coordinar esfuerzos que debilitaran las actividades de las redes criminales del tráfico de migrantes, así como también fortalecer las campañas que prevengan a los migrantes sobre los riesgos de cruzar sin documentos o con la ayuda de traficantes, y las estrategias conjuntas para rescatar a migrantes en peligro.

De conformidad con estas recomendaciones, el ex embajador Andrés Rozental comentó que lo relevante de la propuesta del Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, como formalmente se llama la Comisión, fue que "[...] es radicalmente diferente de otras propuestas para reformar la política migratoria que circulan en el Congreso estadounidense, por promover una política migratoria integral y no sólo enfocada en uno u otro aspecto del problema (sea trabajadores huésped o proyectos para reforzar los controles fronterizos)". También señaló, junto con el ex jefe del gabinete Mack McLarty, que la propuesta binacional "[...] sólo tendrá éxito si Bush y Fox abandonan las fracasadas políticas parciales y fragmentadas sobre el tema, y acuerdan establecer una serie de medidas integrales para abordar la totalidad de los problemas migratorios entre ambos países".[316]

3.4.3. Diálogo migratorio bilateral hasta antes del 11 de septiembre de 2001.

En la primera reunión entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, efectuada el 16 de febrero del 2001 en Guanajuato, se sentaron las bases para que el gobierno mexicano propusiera una política migratoria bilateral a la administración estadounidense, y para que el gobierno de Estados Unidos manifestara su interés por participar en un diálogo migratorio.

En dicha reunión se calificó a la migración como uno de los principales vínculos que unen a ambos países, y se acordó que sus políticas migratorias debían "[...] orientarse a crear un proceso de migración ordenada que garantice el trato humanitario de los migrantes, contemple la protección de sus derechos laborales y

[316] Jim Cason, David Brooks y Rosa Elvira Vargas, "Propone comisión mexicano-estadounidense establecer una política migratoria integral", en Diario *La Jornada*, 15 de febrero de 2001.

les asegure las condiciones de trabajo adecuadas [...]". Ante tal propósito se formó el Grupo de Alto Nivel sobre Migración para "[...] iniciar negociaciones formales de alto nivel pendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales [...]". El Grupo se integró por el Secretario de Gobernación y el Secretario de Relaciones Exteriores, del lado mexicano; y por el Procurador de Justicia y el Secretario de Estado, de parte de Estados Unidos.[317]

La importancia de esta reunión radica en que no sólo se incrementaron los contactos entre funcionarios públicos de los dos países, sino que además se comenzó a trabajar sobre una agenda bilateral con temas concretos. Las discusiones fueron más allá del argumento tradicional de "control migratorio", y se centraron en examinar alternativas que lograran conducir los flujos migratorios por vías legales. Asimismo se impuso el interés del gobierno mexicano por establecer un acuerdo migratorio que atendiera la seguridad de los migrantes y redujera los riesgos que estos enfrentan al intentar cruzar la frontera.

En esta ocasión el Presidente Bush afirmo: "Prefiero el orden, el flujo ordenado; reconozco que en Estados Unidos se requiere la mano de obra de los mexicanos, y también está claro que a los mexicanos les hacen falta las fuentes de empleo, y por eso lo que pienso, de lo que estoy convencido, es que hay que llegar a un buen acuerdo".[318] Sin embargo recalcó su firme rechazo a una regularización migratoria; por lo que se comenzó a dudar del alcance que llegara a tener la propuesta mexicana, pues la aceptación íntegra de una política que incluyera la regularización de los migrantes en Estados Unidos, la ampliación de visas de reunificación familiar y el diseño de un programa de trabajadores huéspedes, se dificultaba por la reticencia en Estados Unidos a permitir el libre flujo de trabajadores.

Para el 4 de abril del mismo año se reunió el Grupo de Alto Nivel sobre Migración, en la ciudad de Washington, D.C., para analizar y discutir los temas

---

[317] Véase el "Comunicado Conjunto. Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato, Guanajuato", 16 de febrero del 2001, en Embajada de Estados Unidos en México, http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp010216BushFox.html

[318] Juan Manuel Venegas, Rosa Elvira Vargas y Martín Diego, enviados y corresponsal, "Regulará flujos en la frontera la nueva política migratoria", en Diario *La Jornada*, 17 de febrero de 2001.

principales de la agenda migratoria. Sobre la base de una responsabilidad compartida y con el objetivo de que la migración fuera legal, segura, ordenada y con respeto a los derechos humanos; la parte estadounidense y la parte mexicana acordaron que los temas a negociar fueran: la seguridad en la frontera, un régimen de visas temporales H-2, ideas para la regularización de los mexicanos indocumentados que se encuentran en Estados Unidos, posibles alternativas para nuevos programas de trabajadores temporales y esfuerzos para impulsar el desarrollo económico regional. Tal como se comentó en un Comunicado Conjunto emitido ese día, "Ambos gobiernos [...] reconocieron que los diferentes puntos de la agenda acordada están interconectados, e incluyen un todo con el cual se puede alcanzar una solución significativa al asunto migratorio".[319]

En la conferencia el canciller Castañeda identificó tres fechas para concretar la agenda específica de negociación. La primera se fijó del 20 al 22 de abril del 2001, en la reunión Fox-Bush de la Cumbre de las Américas; seguida por un encuentro en México de la Comisión Binacional, en junio; y en tercer lugar la visita de Estado que Fox efectuaría en otoño. Asimismo argumentó que "una meta final es la regularización de la situación de los mexicanos que radican en Estados Unidos, lo que debe abordar la gama de diferentes situaciones y categorías migratorias".[320]

En el marco de las reuniones de la Comisión Binacional en el mes de junio, el primer tema que se abordó fue el correspondiente a la seguridad en la frontera. El Grupo de Alto Nivel sobre Migración comenzó a reunirse en las ciudades fronterizas estadounidenses - Tucson, Texas, California -, con la finalidad de incrementar la cooperación en materia de seguridad fronteriza e implementar mecanismos que protegieran la integridad física de los migrantes. Los mecanismos se regirán por un Plan de Acción que incluye las siguientes actividades:

[319] Andrés Rozental, "Fox´s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities", en *Mexico under Fox, Op. cit.*, p. 112.
[320] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Acuerdan calendario para analizar tema migratorio", en Diario *La Jornada,* 5 de abril de 2001.

1. Coordinación de esfuerzos para atender los problemas que inciden en la seguridad fronteriza. En este sentido se acordó fortalecer las campañas de seguridad pública para alertar a los migrantes sobre los peligros que conlleva el ingreso no autorizado a Estados Unidos; así como también reforzar los planes operativos para la búsqueda y rescate de migrantes en zonas fronterizas de alto riesgo - programa de reconocimiento aéreo del lado estadounidense y despliegue de más elementos del Grupo Beta del lado mexicano. El gobierno mexicano se compromete a considerar medidas para prevenir el acceso a cruces en áreas de alto riesgo.
2. Incrementar la coordinación de instituciones mexicanas y estadounidenses para combatir el crimen del tráfico de migrantes. El objetivo de los esfuerzos binacionales será la identificación, el desmantelamiento y el procesamiento judicial de las organizaciones criminales.
3. Poner en marcha un programa piloto para la utilización de armas no letales por parte de los agentes de la Patrulla Fronteriza. El gobierno estadounidense revisará las operaciones de vigilancia fronteriza como la Guardián, la Salvaguarda y la Bloqueo.[321]

Las acciones anteriores nos reflejan el cambio de perspectiva de los dos gobiernos respecto a una política migratoria. Particularmente, en Estados Unidos se modificó, aunque fuera momentáneamente, el término de "seguridad fronteriza" vinculado al fenómeno migratorio; pues con anterioridad se refería a la protección de la integridad física territorial y a la identificación de los migrantes irregulares como sujetos no autorizados sobre los cuales no se tenía ninguna responsabilidad. A diferencia de su estrategia de vigilancia fronteriza con mecanismos intimidatorios, el gobierno estadounidense se comprometió a proteger y rescatar a los migrantes irregulares, y a reducir los riesgos que enfrentan al cruzar por zonas peligrosas. De este modo la "seguridad en la

[321] Véase "U.S.-Mexico Migration Talks and Plan of Action for Cooperation on Border Safety", june 22 2001, en U.S. Department of State, http://www.state.gov/r/pa/prs/2001/3751.html

frontera" se referiría a la implementación de acciones que velaran por la seguridad de las personas.

En cuanto a México, e independientemente de que el objetivo ha sido la protección de sus connacionales, en esta ocasión se manifestó su corresponsabilidad para establecer una zona fronteriza segura. Declaró su obligación de advertir a los migrantes sobre los puntos peligrosos en la frontera y evitar cruces riesgosos; y simultáneamente expresó que para dificultar la migración irregular era urgente disminuir las acciones de traficantes de migrantes. Como lo indica Susan Purcell "México explicó el cambio de su postura política con base en su preocupación por los derechos humanos", así como también por "[...] el deseo de exhibir una actitud más cooperativa hacia los Estados Unidos que alentara a Washington apoyar la reforma migratoria señalada por Bush".[322]

En las reuniones que sostuvo el Grupo de Alto Nivel sobre Migración, a lo largo del mes de junio, las partes se comprometieron a avanzar en la elaboración de un paquete integral que contemplara las posibles alternativas de acción sobre la totalidad de los temas que conforman la agenda binacional sobre migración, a fin de presentarlo a consideración de los dos presidentes durante su reunión en el mes de septiembre.

Al acercarse la fecha del encuentro de Vicente Fox y George W. Bush, el interés de ambas partes por abordar el fenómeno migratorio desde una manera compartida era equivalente; sin embargo, las posturas para establecer una política migratoria integral no llegaban a complementarse. Por un lado, Castañeda afirmaba que "cuando mucho en un año, los gobiernos de México y Estados Unidos lograrán un acuerdo que permita normalizar, regularizar, documentar o legalizar la situación de los 3.5 millones de mexicanos que viven allá sin documentos [...]".[323] Con base en sus declaraciones, el canciller afirmaba que se trataba de un paquete *single under taking,* donde no sólo se discute cómo se irán

[322] Susan Kaufman Purcell, "The Changing Bilateral Relationship: A U.S. View", en *Mexico under Fox, Op. cit*., p. 151.
[323] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Acuerdo migratorio con EU, cuando mucho en un año: Jorge Castañeda", en Diario *La Jornada,* 24 de agosto de 2001.

los mexicanos que lo hagan en el futuro, sino qué va a suceder con los que ya están allá sin papeles.

En otras palabras, el gobierno mexicano se empeñaba en negociar un solo acuerdo que incluyera la regularización de los migrantes irregulares en Estados Unidos y la posibilidad de establecer canales legales para futuros flujos migratorios. Particularmente, el canciller Castañeda mostraba que para prevenir una solución parcial, los temas de migración deberían considerarse como un paquete completo o nada sería aceptable para México. Dicha postura fue denominada por el canciller como “la enchilada completa”.

En Estados Unidos el presidente Bush explicó que “El tema de inmigración es un asunto complejo [...], el presidente Fox sabe que el tema requiere más que sólo la participación de la administración (el Ejecutivo); requiere la voluntad de un Congreso para abordar el tema”. Tales declaraciones fueron complementadas por el vocero de la Casa Blanca, Ari Fleischer, quien agregó que la reunión de septiembre conseguiría establecer principios para las negociaciones futuras sobre asuntos migratorios; pero que éstos principios “[...] no harán forzosamente referencia a oportunidades de legalización para los más de 3 millones de trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos”.[324]

Con esto se dejó en claro que mientras las dos cámaras del Congreso estadounidense rechazaran una regularización migratoria, el asunto permanecería fuera de la agenda de negociaciones; limitándose los encuentros entre los mandatarios a rectificar el compromiso por adoptar una política migratoria integral, pero sin aprobar acuerdos concretos sobre la reforma a la política migratoria.

Además debe apuntarse que varios asesores de política interna de la Casa Blanca propusieron a Bush evitar cualquier mención de una reforma amplia de la política migratoria, pues el declarar favoritismo hacia un tipo de regularización era política y electoralmente riesgoso. “Bush debería limitarse a hablar sólo en términos generales del tema migratorio en sus intercambios con Fox, pero evitar toda mención de aspectos particulares que podrían provocar la irritación de los

[324] Jim Cason y David Books, corresponsales, “Confirma Bush que no habrá acuerdo migratorio”, en Diario *La Jornada*, 1° de septiembre de 2001.

sectores antiinmigratorios del partido",[325] era lo que argumentaban los asesores del Consejo de Política Doméstica de la Casa Blanca.

Así entonces, frente a una de las reuniones que tuvieron mayor repercusión en la relación bilateral, el gobierno mexicano refirmó su objetivo de abordar la situación de los inmigrantes irregulares en Estados Unidos, pues su percepción fue - y continúa siendo - que la solución al fenómeno de la migración no es únicamente un acuerdo de trabajadores temporales. Pero al mismo tiempo el presidente Bush reiteraba la inviabilidad de aplicar una regularización plena para migrantes. Por tanto el canciller mexicano Castañeda y el secretario de Estado Powell afirmaron que durante la semana de la reunión en Washington, "[...] no habrá un anuncio de un acuerdo migratorio concreto y detallado [...], pues "la negociación está en su etapa inicial".[326] Aunque Castañeda reafirmó la confianza de Fox en que ambos gobiernos pudieran concretar un acuerdo integral que resolviera los problemas de los inmigrantes, en un plazo de entre cuatro y seis años.

Ya en la reunión que hemos estado mencionado, y que se llevó a cabo los días 5 y 6 de septiembre del 2001 en la ciudad de Washington, D.C., el presidente Vicente Fox inició con la siguiente declaración: "Queremos continuar avanzando hacia un acuerdo migratorio que nos beneficie mutuamente, que reconozca antes que nada el valor de los migrantes como personas y como trabajadores, cuya ardua labor contribuye cotidianamente a la prosperidad de esta gran nación".[327] Asimismo hizo un llamado a su homólogo estadounidense para concretar un acuerdo en política migratoria "antes de fin de año", el cual permitiría que en tres o cuatro años ya no hubiera migrantes irregulares en territorio de Estados Unidos, y que los trabajadores mexicanos que intentaran ingresar lo hicieran de manera legal y segura.

---

[325] Jim Cason y Davis Brooks, corresponsales, "Reto de Fox destraba acuerdo migratorio", en Diario *La Jornada*, 7 de septiembre de 2001.
[326] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Sin definirse, comunicado de Fox y Bush sobre asuntos migratorios" en Diario *La Jornada*, 5 de septiembre de 2001.
[327] Juan Manuel Venegas, enviado, "Plantea Fox que en tres años ya no haya irregulares", en Diario *La Jornada*, 6 de septiembre de 2001.

A raíz de estas declaraciones, el gobierno mexicano logró que el gobierno estadounidense diera un paso importante hacia un acuerdo amplio sobre migración que había sido descartado por la decisión de los asesores de política doméstica de la Casa Blanca. En este sentido, un primer triunfo de México fue evitar la derrota absoluta de sus propuestas para establecer una agenda de reforma a fondo de la política en la materia. De hecho eso ocurrió después de la intervención del secretario de Estado, Colin Powell, para "[...] evitar que el gobierno de George W. Bush cerrara por completo la puerta para algún tipo de programa de regularización de los irregulares".

El gobierno mexicano obtuvo otra victoria cuando convenció a Bush de apoyar, por lo menos en principio, la posibilidad de buscar la forma de que más mexicanos con estatus migratorio irregular pudieran obtener la residencia permanente. Tal como lo señaló Bush, "Una de las cosas que le he dicho al presidente (Fox) es que estoy dispuesto a considerar maneras de que un trabajador huésped pueda calificar para una credencial verde. Estamos intentando trabajar sobre una fórmula que no penalice a la persona que haya escogido la ruta legal, y al mismo tiempo reconozca la contribución hecha por el indocumentado".[328]

De esta manera el presidente estadounidense señaló que influiría en el Congreso para la aprobación, a fines del año 2001, de un proyecto tendiente a la regularización del estatus migratorio irregular a través de un programa de trabajadores huéspedes, sin prometer nada. Asimismo mostró que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, ampliar el programa de trabajadores temporales y establecer más mecanismos de cooperación para erradicar el tráfico de personas.

Ahora bien, independientemente de que el gobierno mexicano logró plantear sus objetivos de política migratoria y presentarlos en un foro binacional a la administración estadounidense de George W. Bush, y que en la Casa Blanca se mostró disposición para "dejar abierta la puerta" a una nueva negociación migratoria que desembocara en la regularización de los migrantes; a fines del año

[328] Jim Cason y Davis Brooks, corresponsales, "reto de Fox destraba acuerdo migratorio", *Op. cit.*

2001 no se concretó un acuerdo migratorio bilateral ni se reformó la legislación migratoria estadounidense.

El debate interno entre un sector político conservador del partido republicano que ha rechazado cualquier manifestación de "amnistía" y los demócratas que pretendían reflejar una posición más pro-inmigrante que Bush, daba muestra de la dificultad para aprobar una política migratoria integral con los elementos demandados por el gobierno mexicano. Tal situación ya la había señalado el vocero de la Casa Blanca al afirmar que cualquier acuerdo futuro sobre migración tendría que contar con el apoyo mayoritario del Congreso estadounidense.

Por otro lado, aún cuando los temas de la agenda migratoria bilateral planteaban asuntos de suma importancia para la comunidad migrante, el aspecto más relevante para los intereses de México y sus ciudadanos quedó fuera, incluso, del discurso político entre ambos países; es decir, la libre movilidad de los flujos migratorios. En tal caso, y compartiendo la postura de Delgado Wise, la agenda que se estuvo discutiendo a lo largo del año 2001, y que se anunció como la base de una política migratoria compartida, fue una "agenda estructuralmente limitada",[329] pues no abordó las causas de fondo de la migración y se limitó a instaurar un régimen de flujos ordenados y seguros. Además de que la agenda sólo incluyó los temas a negociar, mas no los mecanismos, las directrices, los criterios, y/o los procedimientos para cumplir cada uno de ellos.

Aunado a lo anterior, la posibilidad de concretar un acuerdo migratorio con todos los elementos negociados quedó suspendida después de los ataques terroristas en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos. Las voluntades que se expresaron para trabajar en conjunto, otorgar permisos temporales a trabajadores sin documentos migratorios, facilitar el tráfico regulado de personas, evitar más muertes de migrantes que intentan cruzar la frontera, y conseguir el objetivo de "administrar" la frontera común de manera compartida; quedaron varadas tras la atención que el gobierno de George W. Bush destinó a combatir el terrorismo internacional e intensificar el enfoque de "control fronterizo".

[329] Raúl Delgado Wise, *Op. cit.,* p. 149.

El diálogo migratorio intergubernamental y la perspectiva sobre mejorar la seguridad en la frontera en pro de los migrantes irregulares, perdieron potencia cuando el gobierno estadounidense dio prioridad a su seguridad nacional y a la identificación de posibles amenazas a su integridad territorial. Sin embargo, esto no quiere decir que el asunto de la migración irregular de mexicanos haya perdido importancia en el debate político interno de Estados Unidos, sino todo lo contrario. Es decir, puesto que después de los atentados terroristas del 11 de septiembre el objetivo primordial de los políticos de la Unión Americana se centró en defender sus fronteras contra todo elemento externo no autorizado, el debate en torno a la migración irregular se caracterizó por identificar a este fenómeno como un problema de descontrol e inseguridad fronterizos. Por ende, los migrantes sin la documentación migratoria requerida en la legislación estadounidense fueron vinculados a una agenda de seguridad que los cataloga como amenazas para la seguridad nacional.

CAPÍTULO 4. El control migratorio y fronterizo estadounidense post - 11 de Septiembre. Efectos en la relación migratoria México-Estados Unidos.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 dieron inicio a la búsqueda de una forma de organización global que salvaguardara la seguridad del sistema internacional; es decir, implementando medidas capaces de prevenir y combatir cualquier acto de violencia terrorista efectuado a nivel internacional, regional, o nacional. Para Estados Unidos, los ataques fueron el dispositivo ideal que les permitió redefinir sus intereses de política exterior; siendo el combate al terrorismo la tarea central que la Unión Americana empezó a desarrollar.

A partir de entonces, y si bien siempre ha tenido una fuerte dosis de seguridad, la agenda de política exterior de Estados Unidos se recrudeció a tal grado que se presentó una "securitización" de la agenda. Esto tuvo efectos en la política migratoria estadounidense, en la relación bilateral con México, y de forma particular en la manera de percibir las fronteras terrestres y desarrollar estrategias de seguridad fronteriza capaces de controlar la migración irregular.

Puesto que el "enemigo" terrorista había logrado traspasar las fronteras del Estado, los estadounidenses comenzaron a percibir su seguridad nacional como "[...] una prioridad por derecho propio y no como una faceta de políticas de seguridad nacional dirigidas al extranjero".[330] Sobre esto John Bailey sostiene que la seguridad significará proteger las vidas y la propiedad de los ciudadanos norteamericanos en su país, de ahí que se comenzara a hablar de una Seguridad de la Patria (*Homeland Security*).

Ante la misión de protegerse de una gran amenaza terrorista, el gobierno de Estados Unidos dio inicio a una política de seguridad que anticipara y previniera un atentado de esa naturaleza. Para seguir esta estrategia preventiva y anticipadora, los Estados Unidos necesitaban asegurar sus propias fronteras y aplicar las medidas necesarias para evitar que el terrorismo introdujera a territorio estadounidense, a través de esas porosas fronteras, integrantes de sus

[330] John Bailey, "Seguridad de la patria en Estados Unidos: La quinta canasta y la posible negociación", en *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*, Universidad de Guadalajara, México, 2004, p. 16.

organizaciones o armas de destrucción masiva. De esta manera se revaloró el papel de las fronteras físicas como "líneas" de seguridad contra amenazas externas y, por tanto, se confirmó la importancia de vigilarlas, reafirmarlas y protegerlas.

En este sentido, a diferencia de aquellas ideologías que Estados Unidos difundía sobre la eliminación de controles fronterizos para facilitar el libre tránsito de mercancías y capitales, con los sucesos del 11 de septiembre se revirtieron los argumentos al propagar la idea de que fronteras abiertas era igual a permitir que los terroristas volvieran a atacar.

Tal fue el caso del miembro del Subcomité Judicial sobre Inmigración de Estados Unidos, Lamar Smith, quien aseveró lo siguiente: "Las fronteras terrestres de Estados Unidos son demasiado porosas e invitan abiertamente a quienes quieran hacernos daño".[331] Asimismo, al igual que Lamar Smith, diferentes líderes políticos como el republicano Tom Tancredo y la senadora demócrata María Cantwell, comentaban que era urgente cerrar las fronteras y concentrarse en desarrollar estrategias de seguridad fronteriza que identificaran cualquier amenaza para la integridad territorial de la nación.

Por tanto, el gobierno estadounidense dedicó gran interés en tratar, por las medidas que fueran necesarias, de controlar todo tipo de cruces fronterizos. Así, las iniciativas que empezaron a plantearse en la frontera Estados Unidos-México tuvieron el propósito de promover una mayor seguridad fronteriza y evitar con ello acciones de terrorismo.

Sin embargo, frente a la prioridad de defender la "patria" de enemigos "externos" resurgió el planteamiento de que la migración irregular de mexicanos también es un problema relacionado con la seguridad nacional; pues su característica de no legal en términos administrativos arriesga la soberanía del Estado. De modo que la migración fue asociada con el terrorismo como una

[331] Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 2, No. 1, primavera 2002, ITAM, México, p. 166.

problemática ante la cual debían instaurarse mayores controles fronterizos y profundas reformas a las leyes migratorias.[332]

Una de las pruebas para considerar a la migración como una amenaza a la seguridad fueron las declaraciones del legislador demócrata James Traficant. Como partidario de militarizar la frontera entre México y Estados Unidos, advirtió que "Si 300,000 inmigrantes ilegales logran entrar a Estados Unidos anualmente en busca de mejores formas de vida, no puede dudarse un instante de que un contingente mayor de personas con intenciones malignas podría lograr entrar al país y seguir matando a ciudadanos estadounidenses". Sus declaraciones fueron seguidas por el director de la organización FAIR: "seguir adelante con aquellas propuestas para legalizar a los inmigrantes no autorizados en Estados Unidos pondría en peligro la seguridad nacional",[333] previno el antiinmigrante Dan Stein. Además de que un grueso de la población estadounidense opinaba que mejorar los controles fronterizos y aplicar estrictamente las políticas migratorias permitiría prevenir otros ataques terroristas.[334]

Desde entonces no sólo resurgió el movimiento antiinmigratorio que reclama la implementación de políticas migratorias restrictivas, sino que además se redefinió la relación migratoria entre México y Estados Unidos en función de cómo combatir al terrorismo. En otras palabras, los ataques del 11 de septiembre fueron utilizados para que la agenda migratoria bilateral se siguiera analizando a través del prisma de la seguridad. Situación que generó una reordenación de las prioridades. Colocando en primer lugar el asunto de la seguridad, en segundo lugar la frontera, y en último lugar los temas que hasta antes de los atentados se habían discutido: regularización de los mexicanos irregulares en Estados Unidos, un nuevo acuerdo laboral bilateral, ampliación del sistema de visas, un programa de desarrollo económico regional en las zonas expulsoras de migrantes, y una gestión común de la frontera.

---

[332] Mónica Verea Campos, "September 11 A Watershed in the U.S. Migratory Debate", en *Voices of Mexico*, No. 58, January-March 2003, CISAN, UNAM, México, pp. 22 y 23.
[333] Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", *Op. cit.*, p. 167.
[334] *Ibid.,* p. 168.

Igualmente, ante la preocupación de que la frontera de Estados Unidos con México continuaba siendo porosa y no estaba lo suficientemente protegida, el gobierno estadounidense puso en marcha la política de seguridad fronteriza que consiste en la elaboración de acuerdos de seguridad fronteriza firmados entre México y Estados Unidos; el establecimiento de fronteras inteligentes que buscan lograr un equilibrio entre la seguridad y la facilitación del cruce de personas y mercancías; la creación del Departamento de Seguridad Interna con una de sus áreas específicamente dedicada a la gestión de la seguridad de las fronteras; así como la reestructuración del SIN.

Si bien no es el objetivo de esta investigación profundizar en el alcance y las limitaciones de todas las leyes aprobadas por el Congreso estadounidense después del 11 de septiembre; así como en el debate sobre la necesidad de equilibrar las obligaciones derivadas de la guerra contra el terrorismo con el respeto a las libertades civiles de la sociedad estadounidense; es indispensable analizar los efectos que tuvieron los ataques terroristas en la manera de administrar la frontera México-Estados Unidos y las consecuencias de esta gestión fronteriza en el enfoque adoptado hacia la migración irregular de mexicanos.

4.1. Nueva propuesta de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

La frontera que divide a México de los Estados Unidos fue una de las regiones mundiales que se vieron impactadas por los sucesos terroristas. Dentro de las primeras reacciones que adoptaron las autoridades políticas estadounidenses se encuentra el endurecimiento de sus fronteras físicas con México y Canadá. En este sentido, la frontera mexicano-estadounidense fue temporalmente declarada en elevada alerta de seguridad el mismo día de los ataques, lo cual generó que el tiempo de espera para cruzar hacia Estados Unidos se incrementara de treinta minutos, aproximadamente, a casi cuatro horas;[335] dando como resultado que en la frontera bilateral, región económicamente dinámica, se paralizara el flujo autorizado de personas y bienes.

[335] David A. Shrink, "Law enforcement and security challenges in the U.S.-Mexican border region", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 18, No. 2, fall 2003, United States of America, p. 10.

Antes de continuar debe apuntarse que el dinamismo de la frontera sur de Estados Unidos se muestra con los registros de diferentes cruces transfronterizos. Así, en el año 2001 se registraron, a lo largo de toda la frontera, aproximadamente 300 millones de cruces de personas en ambos sentidos, 90 millones de vehículos particulares y 4.3 millones de camiones; además de que por esta frontera pasó el 98% del comercio bilateral.[336] Tales indicadores son idóneos para comprender el interés del gobierno estadounidense por tratar de controlar los cruces fronterizos con México y Canadá en un contexto de protección contra un ataque terrorista.

Ahora bien, a partir de la identificación del terrorismo como el enemigo número uno para la seguridad nacional de Estados Unidos, y con el propósito de instaurar un régimen de seguridad fronteriza que detectara a posibles amenazas, el gobierno estadounidense comenzó a requerir la cooperación de México y Canadá para alcanzar sus objetivos antiterroristas; pero al mismo tiempo mantener estable el intercambio comercial trilateral.

Como lo llegó a comentar quien sería el encargado de la seguridad interna de Estados Unidos, Tom Ridge, "Debemos construir barreras contra los terroristas sin quemar los puentes de nuestra comunidad global del siglo XXI".[337] Según las declaraciones del funcionario, el entorpecimiento del flujo comercial por las fronteras es una meta fundamental del terrorismo; pues con ello consigue destruir los intereses estratégicos de Estados Unidos y de sus vecinos: la economía y el bienestar social.

Esto condujo a que Estados Unidos presentara su proyecto de un esquema de seguridad fronteriza que abarca dos responsabilidades: la cooperación entre Estados Unidos, Canadá y México para neutralizar las amenazas del terrorismo, y simultáneamente establecer estándares de seguridad que, de manera eficiente,

[336] José María Ramos García, "La política de seguridad de Estados Unidos y la redefinición de la política exterior mexicana", en *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá, Op. cit.*, p. 62.
[337] Tom Ridge, "Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S ha unido a México y Estados Unidos", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 4, No. 2, abril-junio 2004, ITAM, México, p. 18.

agilicen el tránsito autorizado de personas, vehículos, y transporte carga, a través de las fronteras.[338]

4.1.1. Iniciativa de Frontera Inteligente. *Smart Borders.*

Desde la perspectiva de las autoridades políticas en Washington, las fronteras terrestres que la Unión Americana comparte con sus dos vecinos han fungido como catalizadores del crecimiento económico nacional; pues a través de ellas cruza un masivo flujo de personas y bienes que intensifica el intercambio comercial y la integración económica. Sin embargo, las acciones terroristas demostraron que Estados Unidos es vulnerable a sufrir un ataque externo al interior de su territorio; por lo cual, y aunque está demostrado que ningún terrorista ha entrado por la frontera mexicano-estadounidense, se revaluó el concepto de la frontera no sólo como puente de desarrollo sino como conducto de terroristas, armas de destrucción masiva, contrabando y otro tipo de actividades ilícitas. Entonces, los sucesos del 11 de septiembre implicaron que el gobierno de los Estados Unidos repensara y renovara sus sistemas de seguridad fronteriza y de transporte.

El gobierno estadounidense indicó que ante un ambiente de inseguridad fronteriza se debía reformar la administración de la frontera. “Estados Unidos requiere una gestión fronteriza que mantenga el paso de la expansión comercial, y proteja a los Estados Unidos y sus territorios de las amenazas de un ataque terrorista, la *inmigración ilegal*, el tráfico ilegal de drogas, y otro tipo de contrabandos”;[339] señala un comunicado emitido por la Casa Blanca. Con tales declaraciones se presentó la iniciativa para establecer fronteras inteligentes que crearan a su vez una “frontera del futuro”.

Con la instauración de esta frontera del futuro se desarrollarán acciones en el extranjero para seleccionar bienes y personas, antes de que lleguen a territorio estadounidense; así como también inspecciones en los diferentes puertos

[338] Alicia Fuentes, “What are North America’s Smart Borders?”, en *Voices of Mexico*, No. 62, January-March 2003, CISAN, UNAM, México, p. 14.
[339] Véase “Securing America´s Borders Fact Sheet: Border Security”, January 25 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020125.html. Cursivas mías.

fronterizos estadounidenses y medidas al interior de Estados Unidos que comprueben el acatamiento de los lineamientos legales de entrada e importación. En el ejercicio de estas acciones se deberá establecer un sistema nacional de información que enlace y coordine a las diferentes agencias federales de control fronterizo, fortalecer este sistema nacional para intercambiar información con agencias de inteligencia del exterior, concretar acuerdos con sus vecinos comerciales que atiendan cuidadosamente el tráfico transfronterizo de alto riesgo y utilizar tecnología avanzada que rastree el movimiento de cargamentos y la entrada y salida de individuos.[340]

De esta manera, el gobierno estadounidense pretende que la política de "frontera inteligente" proporcione mayor seguridad, mejor coordinación intergubernamental y una eficaz cooperación internacional. Requerimientos necesarios para cumplir el objetivo dual de transformar las fronteras en defensas que protejan a los ciudadanos americanos de amenazas externas, e intensificar mecanismos que faciliten los cruces transfronterizos legales a fin de no obstruir el libre tránsito del comercio y de personas.

En la decisión para establecer un esquema fronterizo con las magnitudes anteriores, llama la atención la imposición de los intereses de Estados Unidos sobre los de sus vecinos y socios comerciales; principalmente en el caso de México. Concretamente, aunque no se discuta la importancia de instaurar sistemas de verificación fronterizos que "aseguren" el flujo comercial y de individuos, el argumento para intensificar los controles en las fronteras solo tomó en cuenta las preocupaciones de seguridad nacional identificadas por los políticos estadounidenses. Así, a diferencia de señalar a los cruces legales de personas y mercancías como benéficos para el bienestar nacional, los migrantes irregulares se incluyen dentro de las amenazas junto con terroristas y narcotraficantes, situación que confirma la negación del gobierno de Estados Unidos a considerar a los migrantes como trabajadores migratorios; y en cambio señalarlos como enemigos externos que infringen la ley. Por tanto no es extraño esperar que los

[340] *Idem.*

controles fronterizos repercutirán en un tratamiento agresivo hacia estos migrantes.

A razón de exponer más adelante los efectos de la política de seguridad fronteriza en la migración irregular de mexicanos, ahora comentaremos, de manera general, el acuerdo que el gobierno estadounidense celebró con Canadá para instaurar una "frontera inteligente". Antecedente del Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos.

La puesta en marcha de la estrategia de seguridad fronteriza estadounidense dio inicio con la reunión que sostuvieron el Director de la Oficina de Seguridad Interna, Tom Ridge, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, John Manley, el 12 de diciembre del 2001. En su encuentro firmaron la "Declaración sobre Fronteras Inteligentes" y un plan de acción de 30 puntos que permitirá agilizar y asegurar el libre flujo de personas y bienes entre ambos países. En la Declaración se reconoce que la prosperidad actual y futura de las dos naciones, así como su seguridad, dependen de una frontera que opere eficiente y efectivamente bajo todas las circunstancias.[341] Ambos gobiernos mostraron que su larga historia cooperativa en materia de administración fronteriza facilitará la aplicación cabal de los lineamientos del plan de acción.

El plan de acción se divide en cuatro secciones: seguridad en el flujo de personas, seguridad en el flujo de bienes, seguridad de la infraestructura y colaboración en el intercambio de información entre diferentes agencias federales. En el caso del tránsito de personas los gobiernos acordaron establecer medidas como: identificadores biométricos en los documentos migratorios,[342] un solo sistema alternativo de inspección, iniciar un programa que registre información

[341] Véase "Building a Smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence", December 12 2001, en Washington Canadian Embassy, http://www.canadianembassy.org/border/declaration-en.asp

[342] Según un informe de Nancy Kingsbury emitido por la Oficina General de Contabilidad (GAO, por sus siglas en inglés); "Las tecnologías biométricas pueden automatizar la identificación de viajeros por una o más de sus características fisiológicas; y se basan en el reconocimiento de las huellas digitales, del rostro, del iris, y de la geometría de la mano. Para estas mediciones, los sistemas biométricos usan sensores electrónicos u ópticos como: cámaras y dispositivos de reconocimiento para capturar imágenes, y mediciones de características físicas vía hardware y software computarizados. Consúltese Nancy Kingsbury, "Border Security. Challenges in Implementing Border Technology, GAO-03546T", March 12 2003, en United States General Accounting Office (GAO), http://www.gao.gov/new.items/d03546t.pdf, pp. 1-13.

avanzada de pasajeros que viajen vía aérea, e incrementar el número de oficiales migratorios estadounidenses en aeropuertos canadienses.[343]

Así entonces, a partir del acuerdo Estados Unidos-Canadá se implementó un aparato de seguridad caracterizado por el control policiaco. Bajo la premisa de vigilar lo que cruzaba por las fronteras se comenzaron a desarrollar sofisticadas revisiones; es decir, introduciendo sistemas que registran información avanzada de pasajeros (*advanced passenger information system*), aplicando estándares de selección para cargamentos, implementando tecnologías que identifican cargamentos peligrosos, instrumentando sistemas que reconozcan a viajeros que puedan significar riesgos para la seguridad, y medidas estrictas de protección para la infraestructura crítica.

4.1.1.1. Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América.

A lo largo de este trabajo se han descrito diferentes instrumentos bilaterales encaminados a establecer una región fronteriza estable. En este contexto, una de las principales preocupaciones de Estados Unidos antes del 11 de septiembre fue la migración irregular de mexicanos; y por ello su política de seguridad fronteriza se concentraba en tratar de controlar este fenómeno. Asimismo, la participación de México en términos de seguridad se centró en suscribir acuerdos de protección a migrantes y erradicación de la violencia fronteriza.

De esta manera resaltan la Iniciativa de Seguridad Fronteriza que el gobierno de Estados Unidos implementó en 1998 para hacer una frontera más segura con México; así como el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza del 2001 para de fortalecer la seguridad en la frontera y reducir los riesgos que los migrantes enfrentan al cruzar la frontera (véase información en el capítulo 3).

[343] Para más información sobre estas medidas y las concernientes a las otras tres áreas, consúltese, "Action Plan for Creating a Secure and Smart Border", December 12 2001, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011212-6.html

Acto seguido de los acontecimientos de septiembre, las prioridades de Estados Unidos se modificaron y su política sobre seguridad fronteriza se concentró en establecer mayores controles que impidieran posibles cruces de terroristas. Como resultado de ello, el gobierno estadounidense invirtió su capital político en el diseño de estrategias que constituyeran regiones fronterizas seguras. En este contexto, el asunto de la migración irregular siguió teniendo relevancia para las cúpulas políticas en Washington; sólo que al habérsele asociado con el terrorismo, aumentó su importancia desde una perspectiva de seguridad nacional.

Ante la tarea de combatir al terrorismo internacional, el gobierno de George W. Bush estableció su esquema de "fronteras inteligentes" con la administración canadiense; pero con la idea de instaurar una región norteamericana más segura y garante de las relaciones comerciales, resultó obligatorio concretar un acuerdo de seguridad fronteriza con el gobierno de México. Desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, Ramos García muestra que "El acuerdo de frontera inteligente celebrado con México deberá tener la capacidad de transparentar y eficientizar los cruces de personas y artículos a través de sus actividades económicas y sociales legales".[344] De igual manera, declara el autor, pretenderá identificar a personas que representen una amenaza a la seguridad de América del Norte.

La iniciativa para construir una frontera inteligente entre Estados Unidos y México fue anunciada el 21 de marzo del año 2002 en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En esta reunión ambos gobiernos acordaron que "[...] para erradicar el terrorismo se requiere abordar objetivos compartidos que son básicos para defender a nuestras sociedades y estilos de vida". Igualmente reconocieron que "[...] los eventos del 11 de septiembre destacan la importancia de las relaciones mexicano-estadounidenses para lograr estos objetivos".[345] Por lo tanto manifestaron su compromiso de crear

[344] José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos,* Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 161.
[345] "Joint Statement by the Presidents of the United States and Mexico", Monterrey, Mexico, March 22 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020322-9.html

una frontera que proteja a las dos sociedades contra sujetos terroristas, y que satisfaga las necesidades humanas y económicas de la relación bilateral.

El encuentro entre los mandatarios produjo la firma de un acuerdo de 22 puntos para instaurar la frontera inteligente del siglo XXI. Los firmantes, el secretario de Gobernación mexicano, Santiago Creel, y el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, reiteraron la necesidad de establecer sistemas de gestión fronteriza que faciliten la integración continua de la región económica de América del Norte. Como lo muestra el acuerdo bilateral, "Los sistemas fronterizos deben proteger a los ciudadanos de ambos países contra terroristas, drogas ilegales y otros peligros; facilitar y acelerar los viajes y el comercio transfronterizos; así como permitir a nuestros gobiernos determinar quién cruza la frontera".[346]

Por medio de este acuerdo, el gobierno de Estados Unidos ligó el apoyo de México en una acción conjunta de seguridad y desarrollo económico, e igualmente se reconoció que las relaciones económicas bilaterales facilitan la colaboración en un contexto de seguridad fronteriza. Lo cual, como antes se indicó, no quiere decir que se comparta un mismo enfoque sobre las prioridades de cada nación.

Las 22 acciones del acuerdo bilateral, denominado Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América, se concentran en tres diferentes áreas: 1) seguridad de la infraestructura para sostener y mantener el ritmo de los viajes y el comercio, 2) garantizar el tránsito seguro de personas, y 3) garantizar el tráfico seguro de bienes. (Para más información acerca de las 22 acciones véase el cuadro 1 anexo, p. 326)

Como se percibe, el plan mexicano-estadounidense acentúa la cooperación bilateral para combatir al terrorismo internacional en la frontera común y mantener los niveles de intercambio comercial.[347] Para ello es necesario que las diferentes agencias fronterizas de Estados Unidos y México colaboren en materia de intercambio de información, cooperen en el desarrollo de tecnologías que

[346] "U.S.-Mexico Border Partnership Agreement", Monterrey, Mexico, March 22 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/

[347] José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", en *Foro Internacional,* Vol. XLIV, No. 4, octubre-diciembre 2004, COLMEX, México, p. 618.

aseguren la infraestructura e implementen sistemas de identificación migratorios que proporcionen mayor seguridad. De hecho en este último punto se acuerda aplicar estándares que registren a todos los individuos que entren y salgan de Estados Unidos con documentos migratorios legales, y al mismo tiempo identifiquen a los individuos que constituyen una amenaza para la seguridad.

Entonces, la finalidad de los 22 puntos es salvaguardar la integridad territorial de Estados Unidos sin menoscabar los intereses económicos de este país; incluyendo medidas de seguridad en el flujo de personas como complemento del principal interés estadounidense: la seguridad nacional y el rechazo de sujetos externos que la amenacen.

Para la presente investigación es de interés analizar las medidas que se dispusieron para "asegurar" el flujo de personas. Por lo cual debe notarse en primer lugar que la prioridad de todos los sistemas y tecnologías de tipo migratorio no es la seguridad y/o la protección del extranjero (que en inglés se refiere a la *safety* del individuo) que intenta internarse a territorio estadounidense, sino el incremento de la eficiencia y eficacia de las instituciones responsables de controlar el fenómeno migratorio (es decir, se ejecuta el término de la *security* del estado); con especial atención al fenómeno de la migración irregular que, presuntamente, fragiliza la integridad territorial.

Por tanto, ante la incertidumbre de que los flujos migratorios estén conformados por terroristas se acuerda establecer mecanismos policiacos que vigilen el tipo de personas que entra a Estados Unidos, incrementar criterios de rechazo para ciudadanos originarios de países identificados como "adversos" a Estados Unidos, y poseer una amplia base de datos que registre información específica de los extranjeros.

En otras palabras, el término de "flujo seguro de personas" se refiere a garantizar que los individuos con intenciones de ingresar a Estados Unidos no sean un riesgo para la seguridad nacional; pues en el contexto de la guerra contra el terrorismo, el flujo de posibles terroristas conduce a un "flujo inseguro de personas". Tal situación demanda al gobierno estadounidense aplicar medidas de verificación personal más estrictas y sofisticadas.

Dentro de las medidas que comenzaron a desarrollarse para eficientizar el cruce de personas se encuentra la implementación de tecnologías biométricas. Su introducción en los documentos migratorios y de cruce fronterizos son el medio para que las autoridades federales determinen si los viajeros son admisibles o no en Estados Unidos. Así, al enlazar la identidad individual de una persona a un documento estadounidense de viaje se conseguirá reducir el uso de documentos fraudulentos, e intensificar la batalla que las autoridades estadounidenses tienen contra el terrorismo y la migración irregular.

La primera estrategia de seguridad en la que el gobierno estadounidense aplicó las técnicas biométricas fue el programa *US-VISIT*. Según el secretario del Departamento de Seguridad Interna, este sistema "utiliza identificadores biométricos [...] para atrapar a quienes tratan de entrar al país con documentos falsificados o con identidades ficticias [...]"[348] Con base en esto, el sistema se propone aumentar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos y visitantes, agilizar los viajes y el comercio legales, asegurar la integridad del sistema de inmigración y garantizar la confidencialidad de los visitantes. Para cumplir estas metas, el programa establece un proceso de verificación de la documentación migratoria que consiste en: validar la identidad del visitante, verificar su salida y confirmar su cumplimiento respecto de las normas de inmigración de Estados Unidos.[349]

Si bien esta estrategia pretende cumplir el objetivo de mantener un equilibrio entre seguridad y facilitación de los flujos autorizados transfronterizos de personas, coincidimos con el estudio de Nancy Kingsbury en que la tecnología biométrica no es la solución para todos los problemas de seguridad fronteriza.[350] Independientemente de los esfuerzos del gobierno estadounidense por instaurar una red de seguridad que examine a los extranjeros, los fiche en bases de datos nacionales y los controle por medio de documentos infalsificables - al menos en el corto plazo -; las medidas arriba descritas únicamente solucionan problemas

[348] Tom Ridge, *Op. cit.*, p. 24.
[349] José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *Op. cit.*, p. 619.
[350] Nancy Kingsbury, *Op. cit.*, p. 5.

relacionados con la identificación de viajeros en los puertos de entrada. De esta manera, aunque la tecnología biométrica lograra reducir la migración de sujetos que intentan ingresar a Estados Unidos con documentos fraudulentos, la meta de eliminar la migración irregular que cruza por la frontera sur estadounidense no se conseguiría.

A causa de esto seguirá siendo evidente que mientras las autoridades estadounidenses continúen aplicando una política migratoria supeditada al enfoque de seguridad nacional, las medidas destinadas a controlar la migración irregular sólo tendrán un alcance a corto plazo. Para confirmarlo debemos recordar que el caso de la migración de trabajadores sin documentación migratoria es un fenómeno que se inserta en un mercado de trabajo; por lo que aquellas políticas que sólo se ocupan de incrementar agentes fronterizos, introducir sistemas de identificación más sofisticados y establecer estrategias de seguridad fronteriza que intentan disuadir los cruces migratorios, únicamente derivan en el incremento de las muertes de migrantes, el agravamiento de la violencia fronteriza y en una verdadera “inseguridad fronteriza”.

Independientemente de esto, lo cierto es que la migración irregular ha adquirido mayor importancia en Estados Unidos por ser percibida como una de las amenazas para su seguridad nacional; razón por la cual es incluida dentro de las prioridades de la política de seguridad fronteriza estadounidense. Por tanto, las medidas para abordarla y controlarla se desarrollarán en el marco de los preceptos de la estrategia de frontera inteligente Estados Unidos-México en el área sobre el flujo seguro de personas.

Asimismo, la importancia de la migración irregular como asunto de seguridad se refleja con el traslado del Servicio de Inmigración y Naturalización al nuevo Departamento de Seguridad Interna. Por medio de tal acción, el gobierno estadounidense decidió adecuar sus instituciones y políticas migratorias para hacer frente a la amenaza que representa, principalmente, el terrorismo. Desde entonces, la dirección de la Patrulla Fronteriza, las funciones de control y vigilancia en las fronteras y la aplicación de las leyes migratorias en territorio estadounidense, cayeron en la jurisdicción de una institución cuyas prioridades

son la defensa de Estados Unidos contra amenazas externas y la intensificación de sistemas de seguridad fronteriza.

4.2. La seguridad fronteriza y el control migratorio en el Departamento de Seguridad Interna.

Al comenzar este capítulo señalamos que los atentados terroristas del 11 de septiembre modificaron la percepción que Estados Unidos tenía sobre su seguridad nacional. Principalmente se resaltó que las agresiones terroristas habían logrado dañar el bienestar del "hogar patrio" o *Homeland* como lo llaman en el país vecino; y por tanto era obligatorio diseñar políticas que protegieran al país de otros ataques similares. Debido a ello, el gobierno de George W. Bush respondió con una profunda reorganización legal e institucional del aparato de seguridad.

Con el cometido de combatir al terrorismo internacional, proteger los intereses de Estados Unidos de una agresión extranjera y defender la seguridad de la "patria"; el presidente George W. Bush determinó, un mes después de los sucesos en el World Trade Center, crear la Oficina de Seguridad Interna (*Office of Homeland Security*) y el Consejo de Seguridad Interna (*Homeland Security Council*). Como director de la Oficina se nombró al entonces gobernador Tom Ridge.

Bajo la dirección de Ridge, la misión de la Oficina de Seguridad Interna era "desarrollar y coordinar una amplia estrategia nacional para asegurar a los Estados Unidos de amenazas o ataques terroristas"; y sus funciones serían coordinar esfuerzos para detectar, prepararse ante, prevenir, protegerse en contra, responder a, y recuperarse de cualquier ataque terrorista al interior de Estados Unidos.[351]

Con base en estas funciones, la Oficina debía colectar y analizar información de inteligencia acerca de amenazas o atentados terroristas, disponer estrategias

[351] Véase, "Executive Order Establishing Office of Homeland Security", Washington, D.C., October 8 2001, en U.S. Department of Homeland Security, http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=13&content=5282

para mitigar las consecuencias de esas amenazas o atentados, y desarrollar diferentes medidas para proteger la infraestructura física vital de los Estados Unidos. Asimismo se estableció, en la sección de prevención, que la Oficina debía coordinar esfuerzos para facilitar el intercambio de información entre las agencias federales relacionadas con asuntos migratorios; de manera que se pudiera prevenir el acceso de terroristas a territorio estadounidense y agilizar los procesos de su deportación.

La importancia de esta Oficina radica en el papel que desempeñó como antecedente del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), organismo integrado por más de veinte agencias federales y encargado, dentro de muchas actividades, de vigilar las fronteras terrestres y controlar estrictamente la inmigración. Por tanto, nuestro interés por mencionar éste último organismo tiene que ver con el enfoque que se le dio a la migración irregular después de habérsele incluido en una agencia gubernamental encargada de identificar y rechazar amenazas a la seguridad nacional; y con los efectos que las políticas de seguridad del Departamento tendrán en el control del fenómeno migratorio.

Ahora bien, después de haber creado la Oficina de Seguridad Interna, el gobierno de Estados Unidos comenzó a desarrollar un marco normativo que garantizara la coordinación y efectividad de los esfuerzos de protección contra amenazas terroristas. El propósito era instaurar una estructura de seguridad más unificada para defender eficazmente el interior de la nación (proteger a la “patria”) y enfrentar correctamente las amenazas externas como el terrorismo. De esta manera, el Congreso de Estados Unidos aprobó el 25 de noviembre del 2002 la Ley de Seguridad Interna (*Homeland Security Act of 2002)* que incorporó a 22 agencias gubernamentales en un nuevo Departamento Ejecutivo conocido como Departamento de Seguridad Interna (DSI en adelante). El Director de la anterior Oficina de Seguridad Interna, Tom Ridge, fue nombrado secretario del Departamento en el 2003.

La Ley indica que la misión del DSI será: a) prevenir ataques terroristas en territorio estadounidense, b) reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos frente al

terrorismo, c) minimizar el daño y lograr la recuperación frente a posibles ataques que ocurran al interior de Estados Unidos, d) llevar a cabo todas las funciones de las entidades transferidas al Departamento, y e) garantizar que la seguridad económica estadounidense no se disminuya a causa de los esfuerzos y actividades de seguridad interna.[352]

También documentos oficiales del gobierno estadounidense han argumentado que el DSI integrará a acerca de 180,000 empleados de diversas dependencias para proteger la patria estadounidense, asegurar las fronteras y la infraestructura, proveer el análisis de inteligencia, coordinar la comunicación entre los gobiernos estatales y locales, administrar las actividades federales de respuesta, y mejorar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir a las armas de destrucción masiva.[353]

El DSI está dividido en las siguientes cinco áreas:

1. Dirección de Análisis de Información y Protección de la Infraestructura (*Directorate for Information Analysis and Infraestructure Protection*),
2. Dirección de Ciencia y Tecnología (*Sciencie and Technology Directorate*),
3. Dirección de Seguridad Fronteriza y del Transporte (*Directorate of Border and Transportation Security*),
4. Dirección de Preparación para enfrentar Emergencias y responder a ellas (*Emergency Preparedness and Response*),
5. Administración (*Management*).

Para propósitos de esta investigación mencionaremos que los objetivos de la Dirección de Seguridad Fronteriza y del Transporte (DSFT) son: prevenir la entrada de terroristas a territorio estadounidense, asegurar las fronteras, *hacer cumplir las leyes migratorias* y establecer reglas que controlen la concesión de visas.[354] Asimismo señalaremos que para llevar a cabo su misión de seguridad fronteriza,

[352] Véase Título I secc. 101 de la "Homeland Security Act of 2002", en U.S. Department of Homeland Security, http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/law_regulation_rule/law_regulation_rule_0011.xml
[353] Véase "President Bush Signs Homeland Security Act", November 25 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021125-6.html
[354] Véase Título IV Subtítulo A sec. 402 de la "Homeland Security Act of 2002", *Op. cit.*

el Departamento incorporó a la Dirección de Seguridad Fronteriza las siguientes agencias federales:

- El Servicio de Aduanas de Estados Unidos del Departamento del Tesoro;
- El Servicio de Inmigración y Naturalización y la Patrulla Fronteriza del Departamento de Justicia;
- La Administración de Seguridad en el Transporte del Departamento de Transporte;
- El Servicio Federal de Protección de la Administración General de Servicios; y
- El Centro de Entrenamiento Federal sobre la Aplicación de la Ley del Departamento de Justicia.

Con respecto al desarrollo de las responsabilidades en materia migratoria, la Ley de Seguridad Interna indica en su sección 442 la creación de una Oficina de Seguridad Fronteriza (*Bureau of Border Security*) que estará a cargo de los programas en materia migratoria, tales como: aquellos de la Patrulla Fronteriza, los de detención y traslado, los de inteligencia, los de investigaciones, y los de inspecciones. Asimismo se dispone, en la sección 451, el establecimiento de la Oficina de Ciudadanía y Servicios de Inmigración (*Bureau of Citizenship and Immigration Services*) encargada de administrar servicios migratorios como peticiones de visas, solicitudes de naturalización y peticiones de asilo y refugio.

Posteriormente, el secretario Tom Ridge anunció la creación de dos nuevas oficinas al interior del DSFT. Por un lado, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Bureau of Customs and Border Protection,* CBP) a cargo del comisionado Robert C. Bonner, ex director de la DEA y de Aduanas; y por otro lado la Oficina de Inmigración y Aplicación de Aranceles (*Bureau of Immigration and Customs Enforcement,* ICE), a cargo de Michael García, ex comisionado del SIN.

La primera de éstas agencias se integró el 1° de marzo del 2003 con la participación de agentes y empleados del SIN, la Patrulla Fronteriza, y Aduanas.

Sus objetivos principales son prevenir el ingreso de terroristas y armas a Estados Unidos, y evitar el flujo de drogas hacia territorio estadounidense. Para ello es necesario incrementar la seguridad en las fronteras, mejorar los sistemas de información de las personas que ingresan a Estados Unidos, fomentar acuerdos intergubernamentales para establecer una zona de seguridad común, establecer sistemas de inspección con tecnología especial, aumentar el personal para seguridad fronteriza, y trabajar de manera coordinada con otras dependencias para controlar el tráfico ilícito de drogas.[355]

Como puede observarse, la misión principal que pretende alcanzar esta nueva dependencia es el mejoramiento de la seguridad fronteriza contra amenazas externas. Ante la prioridad de evitar que drogas ilícitas o posibles terroristas logren traspasar las fronteras terrestres, el gobierno dispone un esquema de control policiaco que equipara las estrategias de identificación y combate de narcotraficantes y terroristas con las de inspección migratoria.

De nueva cuenta, la agencia encargada de controlar la migración irregular trabajará en conjunto con dependencias persecutorias de criminales, dando como resultado que las estrategias empleadas por la DEA para combatir al narcotráfico sean empleadas por la Patrulla Fronteriza para impedir el ingreso de migrantes irregulares. En otras palabras, el cometido de la Oficina de Protección Fronteriza será asegurar que ni terroristas, ni traficantes ni migrantes sin documentos logren entrar a territorio estadounidense; pues todo ellos son identificados como amenazas para la seguridad nacional.

Por lo que respecta a la Oficina de Inmigración y Aplicación de Aranceles (ICE), sus objetivos son: prevenir actividades terroristas y criminales - por medio de la investigación de personas, dinero o materiales que apoyan actividades terroristas - disuadir, desmantelar, y reducir las actividades de organizaciones criminales dedicadas al tráfico y la trata de extranjeros; responder a las denuncias comunitarias referentes a la migración ilegal; retirar el acceso que tienen los empleadores estadounidenses a trabajadores extranjeros irregulares; reducir las

[355] José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos, Op. cit.,* pp. 171 y 172.

posibilidades de que los ilegales adquieran documentos fraudulentos; e identificar y expulsar a extranjeros criminales.

Para cumplir con los objetivos anteriores, la dependencia contará con aproximadamente 20,000 empleados de Aduanas y el SIN que se encargarán de hacer cumplir las leyes migratorias y aduaneras.[356] Ante tal cometido, las actividades que sean desarrolladas por esta oficina se concentrarán en investigar situaciones "ilícitas" en materia migratoria que ocurran al interior de Estados Unidos, y optimizar la intercepción por aire y vía marítima del contrabando de drogas y acciones terroristas en las fronteras de Estados Unidos.

Particularmente, en el asunto migratorio se intentará redoblar los esfuerzos que han fallado desde la Ley IRCA de 1986 en términos de sanciones a empleadores y combate al uso de documentos migratorios fraudulentos, para lo cual será necesario fortalecer acciones de tipo policiaco que rastreen a los inmigrantes que se encuentran trabajando en Estados Unidos sin la documentación migratoria necesaria, y que además permitan identificar a extranjeros que no tienen ningún tipo de derechos - laborales, educativos, de salud - por portar documentos falsificados. Todo esto para cumplir la prioridad de impedir que individuos no autorizados logren entrar a territorio estadounidense y residir en él.

Entonces, la perspectiva negativa hacia los inmigrantes irregulares se intensificará a causa de culparlos por adquirir trabajos para los cuales no están autorizados, hacer uso de servicios públicos "ilegalmente", y en el peor de los casos intentar vivir en Estados Unidos con documentos falsos o expirados. Esto, como sucedía en los noventa, significará que los trabajadores migratorios mexicanos sean juzgados como amenazas para la seguridad social, laboral, y económica de Estados Unidos.

La respuesta, por tanto, será desarrollar medidas dedicadas a verificar la situación migratoria de los extranjeros y expulsar a todos aquellos que no cumplan con los estándares de selección impuestos por el gobierno de Estados Unidos.

---

[356] Véase Richard M. Stana, "Immigration Enforcement. DHS Has Incorporated Immigration Enforcement Objectives and is Addressing Future Planning Requirements, GAO-05-66", October 2004, en United States General Accounting Office (GAO), http://www.gao.gov/new-items/d0566.pdf, p. 23.

Medidas que generalmente van en detrimento del respeto a los derechos de los migrantes.

En resumen, las responsabilidades que estaban bajo la jurisdicción del Servicio de Inmigración y Naturalización, servicios migratorios y cumplimiento de la ley migratoria, se dividieron en dos distintas oficinas que por separado rendirán cuentas al Departamento de Seguridad Interna, dando como resultado la disolución del SIN como agencia responsable de la administración de asuntos migratorios y de las actividades que desarrolla la Patrulla Fronteriza.

Así, las actividades, los programas y las estrategias que desempeñe la Patrulla Fronteriza con miras a vigilar la frontera serán planteadas desde las prioridades del DSI; es decir, combatir al terrorismo y evitar que las fronteras terrestres de Estados Unidos se conviertan en puentes para el fácil ingreso de terroristas.

El problema de lo anterior es que los controles fronterizos no solamente se vigorizarán para evitar la entrada de terroristas o narcotraficantes, sino también para impedir el ingreso de las personas que no cuentan con documentos migratorios; y que en la visión de Estados Unidos son iguales que los terroristas. De modo que la Patrulla Fronteriza funcionará como un instrumento de identificación y expulsión de sujetos que intentan ingresar a territorio estadounidense en violación de las normas migratorias. Por estas razones, los trabajadores migrantes mexicanos seguirán siendo percibidos como individuos que deben ser rechazados por haber quebrantado una ley y, al igual que los terroristas, vulnerar la seguridad nacional.

Igualmente, y no obstante de que el fenómeno migratorio es equiparado con el terrorismo como un problema procedente desde el exterior, que esto tenga como consecuencia el resurgimiento de sentimientos xenófobos en la sociedad estadounidense, que se apliquen políticas migratorias intolerantes de deportación y exclusión sólo contra algunos extranjeros, y que la política de seguridad fronteriza tenga serias repercusiones en la migración de mexicanos sin documentos; la perspectiva del comisionado del ICE, Michael García, ha sido que desde la formación de la Oficina de Seguridad Fronteriza, las estrategias de

vigilancia en la frontera han conseguido resultados efectivos. Como declarara el funcionario en el 2003:

> "Nuestra política de seguridad fronteriza ha dado como resultado la aprehensión de centenares de fugitivos que eran buscados por las autoridades federales; logró la captura de 600 criminales que intentaron ingresar a los Estados Unidos por los puertos fronterizos de San Isidro o Mesa Otay. De igual manera se logró la captura de mil 300 traficantes de drogas y 5 mil 600 personas que trataron de entrar a territorio estadounidense utilizando documentos migratorios falsos".[357]

Con el contexto anterior es prudente comentar que la lucha contra el terrorismo no está en discusión. Efectivamente es indispensable que, como vecinos y socios comerciales, México y Estados Unidos incrementen sus lazos de cooperación para proteger a sus sociedades y evitar que nuevos ataques terroristas cobren vidas humanas; así como para combatir a las organizaciones terroristas. Sin embargo, lo que si está a discusión es que en un contexto de seguridad y mejoramiento de los sistemas de vigilancia fronterizos, la migración irregular sea vinculada al terrorismo. Peor aún, que las estrategias destinadas a identificar y rechazar a presuntos terroristas y narcotraficantes sean las mismas para controlar la migración irregular.

Por tanto, en una coyuntura en la que el gobierno de George W. Bush requiere de la cooperación de México para combatir al terrorismo, la administración de Vicente Fox debe promover un diálogo bilateral que abarque las prioridades de la nación mexicana. Es decir, como México manifestó interés en apoyar a las autoridades de Estados Unidos con acciones de vigilancia fronteriza, vía la firma del Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, también es el momento para que nuestro país obtenga ciertos beneficios. Tal como señala John Bailey, "El gobierno estadounidense podría ofrecer alguna forma de legalización de migrantes

[357] José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *Op. cit.,* p. 631.

indocumentados a cambio de una cooperación efectiva en seguridad, especialmente en la administración de fronteras".[358]

4.3. Diálogo migratorio México-Estados Unidos en el contexto de la seguridad fronteriza después del 11 de septiembre.

Anteriormente se comentó que los ataques terroristas en Estados Unidos congelaron las discusiones migratorias que éste país había sostenido con México a lo largo del 2001. En contraste, las preocupaciones de seguridad y la lucha global contra el terrorismo ocuparon el primer lugar en la agenda de política exterior de Washington; relegando a una posición menor de importancia la posibilidad de concretar un acuerdo de trabajadores temporales y una regularización para migrantes no regulares. De hecho se vigorizaron los argumentos a favor de reducir la migración documentada e incrementar medidas para contener la migración irregular.

Así, a pesar de que el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleischer, sostuviera que "el acuerdo migratorio no está muerto [...] continúa en la agenda";[359] las prioridades de seguridad de Estados Unidos estancaron el ritmo del diálogo migratorio bilateral. Precisamente los políticos en Washington se interesaron más por iniciar negociaciones con México para reforzar los controles fronterizos y así incrementar las medidas de seguridad, que por dialogar sobre una reforma migratoria que atendiera los derechos de los migrantes irregulares que se encuentran en Estados Unidos, y los de aquellos que intentarán ingresar en un futuro.

No obstante esta situación, algunos legisladores y la Cámara de Comercio de Estados Unidos retomaron la demanda de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos que incluya un programa de trabajadores huéspedes y un mecanismo de regularización migratoria. Por ejemplo, el vicepresidente de la

---

[358] John Bailey, "Seguridad de la patria en Estados Unidos: La quinta canasta y la posible negociación", *Op. cit.*, p. 18.
[359] Alonso Urrutia y Agencias, "Reanudarán México y Estados Unidos las pláticas para alcanzar un acuerdo migratorio", en Diario *La Jornada,* martes 30 de octubre de 2001.

Cámara de Comercio explicó que la razón para facilitar una reforma migratoria es la necesidad de trabajadores en sectores económicos activos como el de servicios. El funcionario indicó que "[...] el sector servicios necesitará 20 millones de trabajadores en los próximos diez años; demanda que la economía estadounidense no podrá satisfacer".[360]

Ante tal declaración es perceptible el interés de grupos empresariales por contar con mano de obra extranjera que revitalice la situación económica de Estados Unidos; así como su llamado a que el Congreso estadounidense no relegue a segundo nivel de importancia la necesidad de contar con un programa de trabajadores mexicanos temporales. Sin embargo es claro que la prioridad de incrementar la seguridad y la vigilancia en las fronteras retardará el proceso para concretar un acuerdo migratorio de tal magnitud.

En lo que respecta al gobierno mexicano, en los meses siguientes al 11 de septiembre procuró reanudar las negociaciones migratorias e impulsar su objetivo de contar con un marco ordenado para la migración. Incluso el Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda expresó, en diciembre del 2001, que los atentados no afectarían la visión de "responsabilidad compartida" que ambos países habían declarado. En su informe de labores el canciller aseveró:

> " [...] Tras el paréntesis provocado por los ataques contra Estados Unidos del 11 de septiembre, la negociación se ha reanudado plenamente, y ambos gobiernos hemos reconocido la necesidad de inyectarle seguridad al tema migratorio y alcanzar un acuerdo migratorio amplio lo antes posible".[361]

También comenzó a plantearse el argumento institucional, por parte de la Secretaría de Gobernación, de que un plan migratorio integral permitiría mejorar la seguridad nacional de Estados Unidos; ya que un acuerdo de trabajadores temporales canalizaría a los migrantes mexicanos por vías legales y un programa amplio de regularización para los inmigrantes irregulares en Estados Unidos permitiría sacar del anonimato a millones de mexicanos.

---

[360] José Carreño Figueras, "Legisladores y empresarios reviven en Washington el tema migratorio", en Diario *La Jornada*, Jueves 6 de diciembre de 2001.
[361] Raúl Delgado Wise, *Op. cit.,* p. 135.

De este modo, canalizar los flujos de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos de una manera legal y ordenada sería consecuente con el esfuerzo por desarrollar una frontera segura. Asimismo, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se vería fortalecida al identificar a una población que vive en un vacío jurídico y le impide sumarse a los esfuerzos de las autoridades responsables de hacer cumplir la ley. Es decir, regularizar a los mexicanos que viven en Estados Unidos sin documentos migratorios ayudaría a luchar contra el terrorismo, porque las autoridades estadounidenses tendrían más información sobre las personas que se encuentran en su territorio.[362]

Dicha percepción no fue suficiente para frenar las presiones de los grupos que han abogado por restringir la inmigración. Por ejemplo, algunas organizaciones que impulsan un descenso en los niveles de inmigración aprovecharon los ataques terroristas para propagar la idea de que fronteras abiertas y políticas migratorias laxas eran sinónimo de inseguridad nacional. Tal fue el caso del Centro de Estudios sobre Inmigración que, en su tradicional postura de implementar medidas radicales para eliminar la migración irregular, utilizó la coyuntura de los atentados para exigir mayores controles policiales de la inmigración no autorizada y estrictos estándares que frenaran la migración regular. Por tanto aseguró que medidas más rigurosas para controlar la migración forman parte de la estrategia de seguridad nacional antiterrorista.[363]

Por otro lado es preciso destacar, como se hizo anteriormente, que uno de los resultados más evidentes que produjo el atentado terrorista en Nueva York fue el resurgimiento del concepto de las fronteras nacionales y su asociación con definiciones de seguridad nacional. De ahí que el primer paso del gobierno de Estados Unidos en materia de seguridad fuera la iniciativa de "fronteras inteligentes" que teóricamente lograrán un equilibrio entre la eficiencia de los cruces transfronterizos regulares y una mayor vigilancia fronteriza para impedir el paso de terroristas; pero que en la práctica todas las instituciones encargadas de

[362] Santiago Creel Miranda, "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos. Caminos diferentes, metas comunes, nuevos aliados", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 4, No. 2, abril-junio 2004, ITAM, México, p. 9.
[363] Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", en *Op. cit.*, p. 167.

llevar a cabo esta labor se relacionan con temas de seguridad - terrorismo, migración y narcotráfico - más que con tópicos comerciales, por lo cual la prioridad no será la agilidad en los flujos comerciales, sino el endurecimiento de la vigilancia fronteriza y el incremento de controles migratorios.

Asimismo, puesto que las fronteras terrestres de Estados Unidos fueron definidas como las principales líneas de defensa contra ataques terroristas, el gobierno de este país centró su atención en dotar de mayores recursos a las dependencias federales encargadas de vigilarlas.

Principalmente, ante la amenaza de que terroristas lograran ingresar a través de las fronteras, el Servicio de Inmigración y la Patrulla Fronteriza, que después fueron reformados con la creación del DSI, tuvieron que ser modernizados con mayores cantidades de dinero, incrementar el número de agentes, mejorar su equipo de vigilancia y diseñar estrategias que pudieran identificar a posibles terroristas. De forma tal que las instituciones responsables de hacer cumplir la legislación migratoria añadirán el combate al terrorismo como una de sus prioridades; reforzando su perfil de agencias policiales cuyo propósito es extinguir problemas como el narcotráfico, la migración irregular y el terrorismo.

De acuerdo con esto podemos advertir que el gobierno estadounidense aplicará la política de seguridad fronteriza que venía desarrollando desde mediados de los noventa, y que repercutirá más intensamente en los migrantes que en el combate al terrorismo. Es decir, una política con mayores controles policiacos que afectarán la integridad física de los migrantes, estrategias de vigilancia que desviarán los flujos migratorios a zonas fronterizas riesgosas y aumento del presupuesto otorgado a la Patrulla Fronteriza. En síntesis, una mayor militarización de la frontera común.

Con base en las situaciones anteriores puede señalarse que, si bien las autoridades estadounidenses afirmaban que la agenda migratoria estaba pendiente, las prioridades de México y Estados Unidos en términos de la migración volvieron a descompaginarse después del 11 de septiembre. Esto porque del lado mexicano se continua abogando por una política migratoria integral que proteja los derechos de los migrantes, atendiendo principalmente a

aquellos que se encuentran en situación irregular; mientras que en Estados Unidos la prioridad es aumentar la seguridad por medio de la mejora de los controles migratorios y fronterizos.

Los argumentos en el diálogo migratorio serán entonces, por el lado de México, el requerimiento de un acuerdo que regule los flujos migratorios de manera legal, segura y ordenada; y por Estados Unidos la necesidad de una política migratoria sujeta a las prioridades de seguridad que disponga mejores sistemas de identificación de extranjeros y coordine estrategias de control fronterizo que impidan el ingreso de terroristas, migrantes irregulares y narcotraficantes.

Ahora bien, aunque es cierto que las prioridades de la lucha contra el terrorismo y seguridad interna de Estados Unidos han aplazado las negociaciones migratorias bilaterales con México, los ataques del 11 de septiembre no alteraron los factores que las habían impulsado.

La realidad era, y lo sigue siendo, que en Estados Unidos continúa la presencia de siete u ocho millones de extranjeros irregulares - la mitad de los cuales son mexicanos - ; que diferentes proyecciones de fuerza laboral indican que en el 2008 Estados Unidos tendrá unos cinco millones más de empleos que de trabajadores; que la población conocida como *baby boom* se jubilará y los sistemas de pensiones deberán ser cubiertos con los impuestos que pagan los inmigrantes;[364] que la economía mexicana no crecerá lo suficiente como para crear los empleos solicitados por su fuerza de trabajo nacional; que la brecha salarial entre ambos países seguirá siendo un aliciente para los trabajadores mexicanos; pero sobre todo que la interdependencia económica entre ambos países no se eliminará, sino que se volverá cada más estrecha.

En consecuencia, el gobierno estadounidense, particularmente el Congreso, debiera reconocer la importancia que tienen los trabajadores mexicanos en su economía, y que los inmigrantes irregulares no son un grupo social al que debe perseguírsele o tratársele como criminal. Por lo cual será provechoso disociar al fenómeno migratorio del problema del terrorismo y mirarlo como un fenómeno

[364] Deborah Waller Meyers y Demetrios G. Papademetriou, "Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 2, No. 1, primavera 2002, ITAM, México, p. 182.

económico propio de un mercado de trabajo regional que debe ser regulado. La consecuencia de hacer lo contrario será perpetuar el escenario de vulnerabilidad en el que se encuentran los migrantes, y ejecutar políticas migratorias y operativos de control fronterizo que a largo plazo fracasan en sus intentos por reducir la migración irregular y "asegurar" la frontera.

La repercusión de hacer lo contrario será perpetuar el escenario que siempre ha prevalecido, aplicar estrictas medidas de control migratorio que no logran disuadir los intentos de los migrantes por cruzar la frontera, incrementar el número de muertes de personas en la frontera, permitir explotación laboral a causa de impedir que los trabajadores mexicanos se incorporen a un mercado de trabajo con derechos y obligaciones, hacer de la migración irregular un negocio rentable para las redes de traficantes de migrantes, y finalmente no conseguir el propósito por el cual fueron ejecutadas las políticas restrictivas: reducir la migración irregular.

A pesar de estas realidades que debieran conducir a un diálogo migratorio bilateral más constructivo, las prioridades de seguridad de Estados Unidos ocasionaron que el asunto migratorio se circunscribiera al objetivo de reforzar las fronteras de este país y realizar estrategias necesarias para controlar la migración irregular. Las discusiones de seguridad que involucran al fenómeno migratorio comenzaron a girar en torno a adecuar las políticas migratorias a los mecanismos de combate al terrorismo, implementar controles fronterizos más severos que prevengan la entrada de migrantes no regulares, y ejecutar acciones militares que permitan retomar el control de las fronteras.

Así entonces, la decisión del gobierno estadounidense de aumentar la seguridad fronteriza se formalizó con el despliegue, en febrero del 2002, de 1, 600 uniformados de la Guardia Nacional en las fronteras con México y Canadá. Según Michael Halbig, vocero del Pentágono, los miembros de la Guardia Nacional tuvieron la misión de asistir al SIN, al Servicio de Aduanas y a la Patrulla Fronteriza en las inspecciones de vehículos, personas y cargamento en la zona fronteriza.[365]

[365] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Desplegará EU mil 600 soldados en sus fronteras", en Diario *La Jornada*, miércoles 6 de febrero de 2002.

Por tanto, si bien el mismo vocero estipuló que la presencia de la Guardia Nacional no simbolizaba una militarización de la frontera, es claro que las actividades que desarrollaron los uniformados son la muestra clara de una militarización de la vigilancia fronteriza. Es decir, una dependencia militar federal apoyó el trabajo de agencias civiles de control fronterizo y migratorio, como el SIN, con adiestramiento, despliegue de acciones y otorgamiento de tecnología militares.

De esta manera, aunque se apuntó que la presencia de la Guardia Nacional sería momentánea, percibimos que dicha acción reflejó la determinación de la administración de George W. Bush para establecer un control fronterizo militarizado que previniera, identificara, detuviera y rechazara a cualquier amenaza externa. Y en tal sentido hay que recordar que la militarización fronteriza siempre ha sido la opción política para lidiar con problemáticas externas identificadas como amenazas potenciales para la seguridad de Estados Unidos. Esta situación ha ocurrido desde la década de los ochenta con el asunto del narcotráfico.

Ante esto podemos notar que la vinculación entre las fuerzas armadas con agencias como el SIN o la DEA significa un aumento de presupuestos, tecnologías y procedimientos que derivan en el recrudecimiento de la violencia contra grupos sociales vulnerables como los migrantes irregulares; pues al ser incluidos en el grupo de problemáticas para la seguridad se decide controlarlos con los mismos mecanismos militares y policiacos utilizados en la guerra contra las drogas y, ahora, en el combate contra el terrorismo.

Después de haber determinado la participación de cuerpos militares en actividades de vigilancia fronteriza, y con el fin de dar mayor congruencia a sus objetivos de reforzar su seguridad nacional, el gobierno estadounidense anunció a su contraparte mexicana, por conducto del director de la Oficina de Seguridad Interna, su intención de volver más segura la frontera entre ambos países. De manera muy somera, el Director Tom Ridge realizó una visita a México para plantear al Presidente Vicente Fox la propuesta de hacer la frontera común más segura. En un discurso impartido en la embajada estadounidense, Ridge mostró que ambos países debían intercambiar ideas en cuanto a medidas para aumentar

la seguridad y agilizar el flujo de personas y el comercio a través de la frontera. Como el funcionario señaló "[...] existe conciencia de la necesidad de alcanzar un convenio de frontera inteligente para el siglo XXI que permita enfrentar el problema migratorio".[366]

Estados Unidos aprovechó la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, efectuada en Monterrey, Nuevo León, el 21 de marzo del 2002, para anunciar un acuerdo con México destinado a incrementar la seguridad fronteriza y agilizar el flujo de mercancías y viajeros legales. Reunión en la que también se esperaba fueran retomadas las negociaciones bilaterales en torno al asunto de la migración y que el gobierno mexicano reiterara su postura de adoptar una política migratoria integral que abarcara los cinco puntos planteados a lo largo del 2001.

En cuanto al primer aspecto, el presidente George W. Bush aprovechó la Conferencia de Monterrey para impulsar la idea de una frontera inteligente que ayudara al libre flujo comercial, que facilitara el tránsito de ciudadanos y que identificara a posibles terroristas antes de su entrada a territorio de Estados Unidos. Establecer con México una estrategia de seguridad fronteriza similar a la concertada con Canadá

Ahora bien, y como ya se comentó, el resultado del encuentro bilateral entre los presidentes Bush y Fox, en el marco de la Conferencia, fue la suscripción del compromiso denominado Alianza para la Frontera México-Estados Unidos que plantea medidas específicas para incrementar la cooperación en materia de combate al terrorismo e incrementar la colaboración bilateral para garantizar un manejo moderno, humano y eficiente de la frontera.

Por lo que respecta al tema migratorio, la reunión entre los mandatarios causó que funcionarios mexicanos confiaran en la reanudación de las discusiones para conseguir un acuerdo migratorio bilateral. Tal fue el caso del embajador mexicano en Estados Unidos, Juan José Bremer, quien comentó que "[...] México espera que la reunión bilateral entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, sea

[366] Gustavo Castillo García, "Trae Ridge propuestas para hacer más segura la frontera con México", en Diario *La Jornada*, martes 5 de marzo de 2002.

la oportunidad para insistir en la importancia de abordar el fenómeno migratorio de manera integral".[367]

Se esperó que desde la perspectiva de responsabilidad compartida, ambos gobiernos se centraran en continuar desarrollando propuestas para programas de trabajadores huéspedes y abordar la condición de los migrantes irregulares en Estados Unidos; dos de los cinco asuntos que predominaron en las reuniones bilaterales hasta el 10 de septiembre del 2001 y que han sido percibidos desde dos perspectivas distintas en el Congreso estadounidense.

A diferencia de las pretensiones en México acerca de que el encuentro bilateral en Monterrey arrojaría importantes resultados en la agenda migratoria, la asesora de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Condolezza Rice, puntualizó que el acuerdo migratorio "[...] no se va a concretar en un corto tiempo". Asimismo argumentó que "La reunión bilateral entre los presidentes George W. Bush y Vicente Fox no debe interpretarse como una oportunidad para acelerar la negociación migratoria o ponerle plazos".[368]

Con estas declaraciones la funcionaria manifestó que la negociación migratoria llevaría mucho tiempo, el que abarcara la conciliación de los intereses del ala republicana con los del ala demócrata en el Congreso. Además de que en términos de tiempo la prioridad de la agenda de política exterior de su gobierno era implementar las medidas que mejoraran la seguridad nacional y las acciones de combate al terrorismo; mientras que en un nivel secundario se encontraba el asunto migratorio.

A final de cuentas, la reunión bilateral de Vicente Fox con su homólogo estadounidense se limitó a concretar acuerdos sobre la armonización de políticas comunes para garantizar el control y la seguridad de las fronteras. El propio Jefe del Ejecutivo de México indicó la finalidad que tuvo el encuentro bilateral de marzo, "[...] lo que hemos denominado alianza fronteriza, fronteras y aduanas inteligentes, busca, en primer lugar, introducir el factor seguridad, tenerlo como

---

[367] Maribel González, "Buscan abordar migración con perspectiva integral", en Diario *Reforma,* martes 19 de marzo de 2002, p. 7A.
[368] Maribel González, "Adelantan apoyo de E.U. a México", en Diario *Reforma,* jueves 21 de marzo de 2002, p. 4A.

una importante prioridad".[369] Por el contrario, el tema acerca de un eventual acuerdo migratorio México-Estados Unidos no se consideró como un asunto a negociar; pues no estuvo dentro de la agenda de prioridades estadounidenses.

Además debe agregarse que en la reunión bilateral con México, la Casa Blanca no discutió el tema migratorio a causa de las elecciones que habrían de celebrarse en noviembre de ese mismo año. De esta manera el gran obstáculo para negociar un acuerdo migratorio fue la dinámica política en Estados Unidos, ya que en el mes de noviembre del año 2002 los votantes tendrían que elegir o reelegir a toda la Cámara de Representantes y a un tercio del Senado. Así entonces, la administración de Bush no estuvo dispuesta a hablar sobre una transformación en la política migratoria hasta después de la elección, pues, como lo indicó Demetrios Papademetriou, "Esta es una decisión política de la Casa Blanca con la cual está cómodo el presidente, quien supone que pierde más (en la dinámica política interna) promoviendo cambios importantes en materia de migración que lo que podría ganar con eso".[370]

A razón de comentar más adelante el impacto que tuvieron las elecciones de noviembre en el diálogo migratorio, el encuentro de marzo fue utilizado por el gobierno de George W. Bush para afirmar sus prioridades de seguridad fronteriza y aclarar que la concretización de un acuerdo migratorio con México no sería posible en el año 2002.

Por tanto el gobierno mexicano fue avisado desde marzo que la buena relación con Estados Unidos debía reflejarse en la adopción de un plan de seguridad fronteriza que permitiera asegurar la "patria" estadounidense y evitar la entrada de personas no deseadas en Estados Unidos; y que la negociación sobre una reforma a la política migratoria estadounidense que aprobara los elementos de la "enchilada migratoria" mexicana tendría que esperar a que pasara el proceso electoral. Por esto las ganancias de México fueron mínimas en el rubro de la

[369] Juan Manuel Venegas, "Olvidado, el acuerdo migratorio México-EU", en Diario *La Jornada*, miércoles 27 de marzo de 2002.
[370] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "La elección de noviembre en EU desplaza al tema migratorio", en Diario *La Jornada*, miércoles 3 de abril de 2002.

migración en la reunión bilateral de Monterrey y se notó que el tema migratorio no sería incluido en los sucesivos encuentros entre los mandatarios de ambos países.

Como se demostró en la reunión de Monterrey, la estrategia del gobierno mexicano ha sido aprovechar las reuniones bilaterales que sostiene con el presidente George W. Bush para plantear sus intereses en materia migratoria. En dichos encuentros ha sido constante que los funcionarios mexicanos reiteren la importancia del tema migratorio en la agenda bilateral e insistan en la necesidad de renovar las negociaciones del diálogo migratorio para alcanzar un acuerdo amplio que proteja a los inmigrantes irregulares que se encuentran en Estados Unidos, que establezca un proceso migratorio seguro, legal y ordenado, y con el cual ambos países se beneficien.

Por parte de Estados Unidos, las autoridades gubernamentales han manifestado durante las encuentros bilaterales su “buena voluntad” y su compromiso para lograr un proceso en los temas centrales de la relación bilateral como migración, seguridad fronteriza y lucha contra el terrorismo. De ese modo presentan un discurso político en el cual definen como “relevante” la reanudación de las conversaciones sobre el asunto migratorio y expresan cierto interés por encontrar una solución que permita regular los flujos de migrantes a Estados Unidos y regularizar la situación de los migrantes que viven en este país. Sin embargo, es notorio el énfasis que las delegaciones estadounidenses ponen en rubros como la seguridad fronteriza y el terrorismo; por lo cual los encuentros que Bush sostiene con Fox se concentran en insistir que la obligación primordial de Estados Unidos es protegerse de terroristas que ingresen del norte o del sur, y en tal lógica la importancia de la cooperación de México.

De esta manera, el diálogo que mantiene la administración Bush con su contraparte mexicana tiene como propósito central comprometer a México en las responsabilidades de seguridad de Estados Unidos, tales como: evitar que la frontera común sea traspasada por terroristas, adoptar medidas que combatan al terrorismo, y compartir la visión de utilizar la fuerza militar contra los Estados que promocionen el terrorismo y mantengan armas nucleares en su interior. Mientras que en el asunto migratorio se reduce a manifestar que el presidente Bush

también comparte las metas del gobierno mexicano y que la Casa Blanca mantiene su decisión de avanzar en un acuerdo migratorio con México; pero no expresa el alcance que tendrán las negociaciones migratorias en términos de acuerdos concretos, ni mucho menos fechas para definir compromisos compartidos.

Tales cuestiones se mostraron de nueva cuenta en la cumbre de mandatarios del Foro de Cooperación Económica Asía-Pacífico (APEC), la última semana del mes de octubre de 2002 en los Cabos, Baja California.

Si bien esta reunión no fue un foro para tratar asuntos migratorios, el gobierno mexicano mantuvo un encuentro con el gobierno estadounidense en el que volvió a plantear el tema y procuró obtener el compromiso de Bush para retomar las negociaciones de la agenda migratoria. Sin embargo fue claro que la visita del mandatario Bush tuvo como propósito reafirmar sus acciones de combate al terrorismo y obtener el apoyo de México y otros miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la resolución estadounidense de desarmar por la fuerza a Irak; una de las naciones que el gobierno de Estados Unidos identificó como amenaza para la seguridad mundial por albergar armas nucleares.

Ahora bien, aunque el representante de la Cancillería de México aprovechó el contexto de la reunión de APEC para reiterar que "[...] Fox ha elevado el tema de la migración a un primer nivel en sus distintas pláticas con el presidente Bush", también reconoció que "[...] el proceso para alcanzar un acuerdo migratorio satisfactorio será largo y complicado".[371] Es decir, el Secretario Castañeda resaltó que el gobierno mexicano tiene confianza de alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos, tanto por la reiteración del presidente Fox de defender a los migrantes mexicanos, como por la importancia que han dado Bush y el secretario de Estado Powell al asunto migratorio; pero que éste no será concretado en un corto plazo por la complejidad que representa para el gobierno estadounidense. Declaraciones que no fueron congruentes con los argumentos que utilizó para dimitir como canciller un año después. (ver *supra*)

[371] Eduardo Huerta y Víctor H. Michel, "El acuerdo migratorio, largo y complicado", en Diario *Milenio*, jueves 24 de octubre de 2002, p. 13.

Por otro lado, el presidente Fox planteó que el tema migratorio permanecía en la agenda bilateral y que convencería a su homólogo estadounidense de la necesidad de concluir las negociaciones sobre el tema. Desde su perspectiva, "La idea es retomar todo lo ya discutido, todo lo ya negociado, todo lo que ya habíamos avanzado y a partir de ahí llevarlo ya a conclusiones". No obstante reconoció que "[...] en este tercer encuentro bilateral del año con Bush, no habrá tiempo para lograr grandes avances en estas negociaciones. [...] lo que queremos es impulsar la idea de que nos demos el año 2003 como definitivo para resolver este asunto".[372]

Por principio de cuentas es evidente que entre la Cancillería y la Presidencia de México no había claridad acerca del tiempo requerido para concretar un acuerdo migratorio. El Secretario de Relaciones Exteriores expresó que las discusiones se prolongarían por tiempo indefinido y el presidente precisó que en un año debía concluirse una política migratoria bilateral. Entonces, el problema de esta situación es que no se tiene congruencia en cuanto al progreso de las negociaciones ni respecto a los resultados de las mismas.

El presidente estimó que los encuentros entre ambos países habían avanzado con logros importantes y suficientes para obtener conclusiones; pero la realidad era totalmente distinta. Solamente se concretaron a expresar declaraciones de buenas intenciones y manifestar el interés de los dos gobiernos por seguir trabajando en el asunto. Ninguno de los temas propuestos en el 2001 mostró avances y el gobierno estadounidense no hacia referencias sobre el futuro de las negociaciones bilaterales en la materia.

De esta forma, la reunión que sostuvieron Fox y Bush en el marco del foro de Los Cabos concluyó sin acuerdos migratorios. De hecho el presidente de Estados Unidos expresó que la solución migratoria entre los dos países se lograría a largo plazo y vinculándola a la situación económica interna de México. El mandatario señaló que "[...] antes de concretar el acuerdo, se deben lograr avances en México en materia de empleo"; e igualmente aclaró que "a largo plazo se debe de

[372] Patricia Ruíz, "Fox impulsará ante Bush un acuerdo de migración para 2003", en Diario *Milenio*, sábado 26 de octubre de 2002, p. 5.

encontrar una forma de fomentar el comercio y la industria en ambos lados de la frontera a fin de que la gente pueda encontrar trabajos aquí en México".[373] Como fue manifiesto, a fines de octubre tampoco hubo avances para encontrar soluciones específicas en el tema migratorio.

La insistencia del gobierno mexicano por reanudar las negociaciones migratorias ocurrió nuevamente en la XIX reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, celebrada el 25 de noviembre de 2002 en la Ciudad de México, en la cual la administración de Fox enfatizó que el asunto prioritario para el país es el acuerdo migratorio.

Durante los trabajos de la Binacional, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, aseguró lo siguiente: "México demandó a Estados Unidos avances concretos y específicos en materia migratoria". Y en ese sentido destacó que "[...] hay adelantos desde el punto de vista de la buena disposición del gobierno de Washington para llegar a un programa que pueda regularizar la estancia de 3.5 millones de mexicanos en Estados Unidos".[374] Desde su apreciación se estaba trabajando junto con Estados Unidos para avanzar en la toma de medidas prácticas.

El gobierno de Estados Unidos volvió a declarar que el acuerdo migratorio con México es un tema importante para la Casa Blanca; sin embargo fue definido como un proceso que transcurrirá lenta y paulatinamente, e iniciará con los temas que tengan mayor posibilidad de éxito. Como lo apuntó Colin Powell, "Un acuerdo migratorio no es algo sencillo ni puede lograrse con un *tronido* de dedos". Y subrayó: "no hay lineamientos respecto al tiempo, porque no es algo que tengamos que terminar antes o después del gobierno de alguna persona".[375] Particularmente resaltó el interés de su gobierno por normalizar la migración con esquemas de seguridad para los migrantes; pero dejó muy claro que para encontrar una solución para aquellos que viven en su país sin documentos

[373] Patricia Ruíz, "El acuerdo migratorio con EU está cada vez más lejos", en Diario *Milenio,* domingo 27 de octubre de 2002.
[374] Georgina Saldierna y Rosa E. Vargas, "México pidió en la binacional avances concretos en materia migratoria: Creel", en Diario *La Jornada*, miércoles 27 de noviembre de 2002.
[375] Rosa E. Vargas y Georgina Saldierna, "No basta tornar los dedos para tener un acuerdo migratorio, dice Powell", en Diario *La Jornada*, miércoles 27 de noviembre de 2002.

migratorios no puede discutirse sobre el factor tiempo, ya que es un tema complicado que requiere de un largo periodo de discusión para solucionarse.

De nueva cuenta se manifestó el patrón que perdura en los encuentros bilaterales. Por un lado el gobierno mexicano insta a su contraparte estadounidense a retomar las negociaciones migratorias, y por el otro el gobierno de Bush se limita a dar muestras de interés por el tema sin comprometerse a abordar los asuntos que requieren solución inmediata como las muertes de los migrantes en la frontera. Además de que Estados Unidos solamente se dedica a impulsar los temas de seguridad fronteriza y a solicitar la cooperación de México para cumplir sus prioridades en materia de seguridad y combate al terrorismo.

También debe agregarse que el gobierno de México asiste a las reuniones puntualizando que su prioridad es concretar un acuerdo migratorio amplio sin establecer un plan claro de la manera en que buscará negociarlo. Por tanto, los encuentros entre mandatarios y funcionarios de los dos países que abordan la cuestión migratoria no trascienden más allá del discurso político para obtener resultados concretos.

A estas cuestiones que dificultaron prosperar las negociaciones migratorias debe añadirse el componente de las elecciones intermedias en Estados Unidos; pues como ya se señaló, la administración de Bush no consideró prudente que en el proceso electoral para renovar al Congreso se discutiera sobre el tema migratorio. En cambio, para que el partido republicano ganara la mayoría en el Congreso fue primordial concentrarse en los temas de seguridad y combate antiterrorista que tanto importaban a la sociedad estadounidense.

Los resultados de la elección disminuyeron aún más las posibilidades de que el Congreso estadounidense apoyara una reforma a la política migratoria acorde a los intereses mexicanos; ya que los republicanos lograron mantener el control de la Cámara Baja y reconquistar la mayoría del Senado. Por tanto, puesto que la mayoría de los legisladores republicanos tienen como prioridad la seguridad nacional y la protección de las fronteras terrestres, sus iniciativas legislativas en materia migratoria promueven políticas enfocadas a controlar la migración y estrategias de seguridad fronteriza que impidan el paso de migrantes irregulares.

De manera que un Congreso dominado por el partido republicano no tendrá como prioridad lograr un acuerdo migratorio con los elementos propuestos por México.

Como consecuencia de esto, el asunto de un concretar un convenio migratorio con México se alejará de las discusiones políticas internas; pues tal como señaló Samuel Aguilar, un legislador del PRI en México: "El hecho de que Bush cuente con una mayoría en el Congreso implica una aprobación de su política militarista y su agenda internacional, en la cual el asunto de la migración es empujado a un último lugar de importancia".[376]

Ahora bien, aunque el gobierno mexicano creyó que la configuración del Congreso de Estados Unidos permitiría obtener nuevas opiniones sobre el tema migratorio y que el gobierno del presidente Fox aprovecharía la coyuntura electoral estadounidense para reactivar las discusiones sobre un acuerdo en migración;[377] el Departamento de Estado advirtió lo contrario al señalar que: "Decir que el resultado de las elecciones estadounidenses a favor del partido republicano puede influir en la reactivación de un acuerdo migratorio con México sería mucho especular". Únicamente se indicó que el presidente Bush buscaría convencer al Congreso de retomar las negociaciones, sin establecer tiempos ni prometer nada; pues "[...] el tema es políticamente sensible para muchos congresistas".[378]

Posteriormente ocurrió un evento político en México que se sumó a las dificultades para la negociación de un acuerdo migratorio con Estados Unidos. El Canciller Jorge Castañeda presentó en enero del año 2003 su renuncia ante el presidente Vicente Fox como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y manifestó frustración por el punto muerto en las relaciones de México con Estados Unidos desde los ataques del 11 de septiembre.

Particularmente relacionó el marasmo de las relaciones con la incapacidad para lograr un convenio migratorio; pues como afirmó un año antes, "Debemos hacer de la relación Estados Unidos-México una historia de éxito demostrable. Necesitamos sustancia. Y para tener sustancia necesitamos un acuerdo

---

[376] Jorge Fernández Méndez, "México ante un Bush fortalecido", en Diario *Milenio,* jueves 7 de noviembre de 2002, p. 11.
[377] Véase declaración del subsecretario de relaciones exteriores Enrique Berruga, en Patricia Ruíz, "México relanzará la negociación migratoria con EU", en Diario *Milenio,* jueves 7 de noviembre de 2002, p. 12.
[378] Víctor H. Michel, "Mucha especulación", en Diario *Milenio,* Jueves 7 de noviembre de 2002, p. 12.

migratorio".[379] No obstante, en su renuncia se percibe el mínimo avance en la negociación con Estados Unidos para lograr un acuerdo migratorio; aspecto que Luis Carlos Ugalde muestra como "[...] la comprobación de que la iniciativa migratoria no sería posible en tiempos futuros".[380]

En Estados Unidos la Casa Blanca lamentó la salida del Secretario Castañeda y enfatizó, por conducto del vocero Ari Fleischer, que "El 11 de septiembre impactó el progreso que se estaba haciendo en asuntos migratorios. Y como muchas cosas que han pasado con el ataque [...], el presidente lamenta que esta sea una de las consecuencias".[381] De esta manera el gobierno estadounidense reconoció que los ataques del 11 de septiembre modificaron las prioridades de política exterior de Estados Unidos y que ello tuvo como consecuencia que los temas de seguridad ocuparan el primer lugar de la agenda en detrimento del tema migratorio y la posibilidad de conseguir un acuerdo con México.

A la renuncia de Castañeda se nombró a Luis Ernesto Derbez Bautista como nuevo titular de la Secretaria de Relaciones Exteriores; quien desde un principio mostró su incompetencia en temas de política exterior y aún más su desconocimiento sobre el desarrollo del asunto migratorio. La muestra de que no integró una agenda clara de los temas prioritarios de México en política exterior fue la respuesta que dio cuando se le pregunto si la búsqueda del acuerdo migratorio con Estados Unidos sería la prioridad de la SRE. El nuevo Canciller contesto: "Si el presidente de la República le sigue dando prioridad a cualquier tema, ese será el tema prioritario de la SRE".[382]

Sin embargo, la postura del nuevo Canciller se mostró muy diferente a la que impulsó Jorge Castañeda e incluso a los señalamiento del Secretario de Gobernación; lo que modificó los intereses de la agenda migratoria mexicana y la manera de negociar con Estados Unidos. No obstante, estos aspectos no significaron mejor claridad de la estrategia mexicana para alcanzar una política

[379] Tim Weiner, "Deja Cancillería frustrado por EU", en Diario *Reforma,* 9 de enero de 2003, p. 4.
[380] Luis Carlos Ugalde, *Op. cit.*, p. 131.
[381] Maribel González, "Lamenta la Casa Blanca frustración de Castañeda", en Diario *Reforma*, 10 de enero de 2003, p. 7.
[382] Daniel Millán, "Prevén misma política... y nuevo estilo de la SRE", en Diario *Reforma,* 16 de enero de 2003, p. 4.

migratoria con Estados Unidos, ni que las negociaciones se retomaran y progresaran en el desarrollo de acuerdos concretos.

Si bien determinó que el tema migratorio continuó como prioridad para el gobierno mexicano, el Canciller declaró en su primera visita a Washington que "Nuestra prioridad número uno es la lucha contra el terrorismo y la seguridad en nuestras fronteras [...] es el primer punto en el que se basa nuestra relación bilateral".[383] De modo que para el Canciller Derbez, el gobierno mexicano debía fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos a través de incrementar la seguridad fronteriza y posteriormente sentarse a negociar sobre un acuerdo migratorio. Es decir, para que México negociara aspectos migratorios con Estados Unidos primero debía garantizarse la seguridad en la frontera y al interior de México.

Por el contrario, el Secretario de Gobernación no sólo vinculó el tema migratorio con el aspecto de la seguridad de manera diferente al exponer que la seguridad de Estados Unidos se reforzaría cuando se otorgara seguridad a los migrantes mexicanos; sino que además planteó que "El gobierno federal pugnará, como una de sus *principales batallas*, por la concreción del acuerdo migratorio con Estados Unidos, para garantizar derechos humanos y laborales de los migrantes".[384] Así entonces, Santiago Creel afirmó que la prioridad del gobierno mexicano en política exterior son las negociaciones migratorias con Estados Unidos, y que para resguardar la seguridad estadounidense es necesario conseguir avances en materia migratoria.

Asimismo, el subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, expresó que el acuerdo de migración con Estados Unidos continuaría siendo prioridad para la cancillería. Sin embargo, enfatizó que "Es natural que ante una preocupación del gobierno de Estados Unidos por su seguridad territorial y su control poblacional, el tema migratorio *rebota*. Sería

[383] Jim Cason, corresponsal, "La lucha contra el terrorismo, por encima del acuerdo migratorio, sugiere Derbez", en Diario *La Jornada*, jueves 8 de mayo de 2003.
[384] Alonso Urrutia, "Creel: lograr acuerdo migratorio con EU, de las principales batallas de México", en Diario *La Jornada*, martes 6 de mayo de 2003.

ridículo no reconocerlo".[385] En este sentido afirmó que el combate al terrorismo constituye la prioridad para los Estados Unidos. Situación que obstaculiza el avance de las negociaciones bilaterales en materia migratoria y la posibilidad de aprobar una acuerdo "integral".

Las declaraciones anteriores reflejan que al interior del gabinete del gobierno mexicano existen diferentes intereses respecto a la temática migratoria que dificultan la elaboración de una agenda migratoria clara, y por ende la falta de una estrategia de negociación con Estados Unidos que conlleve a acciones sustantivas de protección a migrantes. La postura de la Cancillería, después de la salida de Castañeda, ha sido que el tema migratorio importa para el gobierno mexicano y que se continuarán utilizando las reuniones entre los mandatarios para retomar las negociaciones sobre el asunto, sin embargo destaca que la seguridad fronteriza ha prevalecido en los encuentros como la prioridad de la relación bilateral, por lo cual las acciones de seguridad han sido más trascendentales que la búsqueda de una solución para el fenómeno migratorio.

En lo que respecta a la Secretaría de Gobernación se insiste que la principal labor del gobierno mexicano será la firma de un acuerdo migratorio que dé protección a los migrantes. Para ello, muestra la dependencia, aprovechará todas las reuniones bilaterales para reiterar que la prioridad de México es el fenómeno migratorio, y que el término de seguridad deberá utilizarse para progresar en las negociaciones migratorias; pues si Estados Unidos desea contar con una mejor seguridad deberá, por principio de cuentas, regularizar a los migrantes irregulares que trabajan en la Unión Americana y establecer esquemas que permitan una migración legal, segura y ordenada.

Por otro lado se expresaron diversas voces políticas al interior de Estados Unidos en torno al tema migratorio. Lo cual también reflejó la diversidad de opiniones que hay en este país al respecto y el entorpecimiento para concretar un acuerdo migratorio amplio. Así por ejemplo se propagaron algunos planteamientos en el sentido de que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a desarrollar

[385] Rosa Elvira Vargas, "El tratado migratorio con EU seguirá siendo prioridad para la SRE: Gerónimo Gutiérrez", en Diario *La Jornada*, martes 28 de enero de 2003.

reformas a sus leyes migratorias y aprobar convenios en la materia, si México adoptaba las medidas de Bush para erradicar al terrorismo, avalaba la política de intervención militar contra estados que promueven el terrorismo y permitía la participación del capital estadounidense en sectores económicos estratégicos como el energético.

Por tanto, importantes líderes políticos en Washington no concibieron a la migración de trabajadores mexicanos como un fenómeno propio de un mercado laboral que debe ser regulado por Estados Unidos y México; sino como un elemento de presión para que México acatara los lineamientos de la política de seguridad estadounidense, principalmente aquellos de seguridad fronteriza, y cediera intereses nacionales a cambio de un acuerdo migratorio.

Tal fue el caso del embajador estadounidense en México Anthony Garza; quien en el contexto de la definición del voto de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para solucionar el desarme de Irak, declaró que si México votaba en contra de la solución militar propuesta por Washington, sería difícil que el Congreso aprobara reformas sobre migración. Garza afirmó que "Los legisladores estadounidenses podrían mostrarse renuentes a votar a favor de un nuevo paquete de reformas migratorias que el gobierno de Fox ha deseado [...] si México vota contra Estados Unidos en el conflicto con el país gobernado por Sadam Hussein".[386]

Si bien no fue una declaración del presidente George W. Bush, el mensaje de su representación diplomática en México fue muy claro: la prioridad de Estados Unidos era desarmar a Irak por medio de la intervención militar y el voto de México tenía que ser favorable si no se deseaba dañar la relación bilateral. Por ende, si el gobierno mexicano apoyaba la decisión de Estados Unidos de atacar a Irak habría mayores posibilidades de conseguir un acuerdo migratorio, de lo contrario se correría el riesgo de que las propuestas legislativas en materia migratoria que favorecen a México fueran rechazadas.

[386] Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Garza advierte a Fox sobre el alto costo de no apoyar a EU contra Irak", en Diario *La Jornada*, sábado 22 de febrero de 2003.

Con lo anterior el embajador estadounidense manifestó que su gobierno condicionaría el acuerdo migratorio a la aprobación de México de la guerra contra Irak, a lo que el gobierno mexicano puntualizó, por conducto del Canciller Derbez, que "México no toma su voto en el Consejo de Seguridad como un elemento de negociación en la agenda bilateral";[387] con lo cual afirmó que los temas de la relación bilateral no se relacionan con los de carácter multilateral, y que el acuerdo migratorio no debía utilizarse como presión.

Posteriormente hubo otra demostración que reflejó el deseo de un importante sector político estadounidense por condicionar el acuerdo migratorio con México y obtener a cambio altos beneficios. En esta ocasión el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes aprobó una resolución que recomendó a la administración Bush reanudar el diálogo migratorio con México, pero al mismo tiempo condicionó cualquier acuerdo migratorio bilateral a la apertura de Petróleos Mexicanos a la inversión extranjera. La iniciativa, presentada por el legislador republicano Cass Ballenger, señaló que "Es el sentir del Congreso [...] que todo acuerdo sobre asuntos migratorios entre Estados Unidos y México debería incluir un acuerdo para abrir Petróleos Mexicanos (PEMEX) a las inversiones estadounidenses [...]".[388] Desde la perspectiva del legislador, la paraestatal mexicana requería recursos económicos para incrementar su productividad y por consecuencia generar un crecimiento económico que frenara la migración irregular hacia Estados Unidos.

Ante tal situación el embajador mexicano en Estados Unidos aclaró que la resolución carecía de validez legal por ser simplemente una recomendación del Legislativo al Ejecutivo, es decir un "sentir del Congreso"; y que además "[...] el tema de PEMEX de ninguna manera forma parte de la agenda bilateral".[389] Sin embargo, e independientemente de que el gobierno mexicano reiteró su rechazo a negociar un acuerdo migratorio a cambio de la apertura de la paraestatal, la

[387] Georgina Saldierna, "México aún no define su voto en la ONU: Derbez", en Diario *La Jornada*, miércoles 5 de marzo de 2003.
[388] Horacio Santini, "Acuerdo migratorio por petróleo, piden en EU", en Diario *Milenio*, sábado 10 de mayo de 2003, p. 7.
[389] Maribel González, "Suben presión a México correligionarios de Bush", Diario *Reforma*, sábado 10 de mayo del 2003, p. 6.

resolución demostró la percepción que conservan algunos congresistas republicanos acerca del fenómeno migratorio y las maneras para solucionarlo.

Buscaron canjear la protección y la dignidad física de los migrantes por la facilidad de obtener petróleo mexicano; o bien, que el Congreso estadounidense no estaría dispuesto a reconocer a los migrantes como trabajadores y otorgarles protecciones, si México no estaba dispuesto a dar algo a cambio. De esta manera la presión de los republicanos no sólo fue contra las decisiones que el gobierno mexicano adopta para administrar a PEMEX, sino contra los migrantes que seguirán en un estado de vulnerabilidad hasta que los intereses políticos y económicos de esos republicanos sean cubiertos.

Ahora bien, la persistencia de los migrantes por cruzar la frontera sin documentos migratorios, por zonas altamente peligrosas y con la contratación de traficantes que indiscutiblemente conduce a la violación de los derechos humanos y al aumento de muertes; se deriva de las diferentes posturas de México y Estados Unidos.

El estancamiento de una negociación migratoria bilateral se ha originado por las siguientes situaciones: la vaguedad del gobierno mexicano respecto a las prioridades de política exterior del país, la presencia de una agenda migratoria mexicana que no ha llegado a plasmar correcta y claramente sus objetivos, la no disposición del Congreso de Estados Unidos para legislar en la materia, la permanencia de las prioridades estadounidenses de lucha antiterrorista y vigorización de la seguridad fronteriza en toda negociación con México, y el uso de breves encuentros entre los presidentes Fox y Bush para declarar la buena voluntad de retomar las negociaciones migratorias, sin que se fortalezcan foros intergubernamentales específicos - además de las reuniones anuales de la Comisión Binacional - para generar compromisos de corto, mediano y largo plazos.

En este sentido hay casos paradigmáticos que demuestran la incapacidad del gobierno mexicano para establecer condiciones de seguridad para los migrantes que intentan cruzar la frontera, la insignificancia de las declaraciones para proteger a los migrantes que no pasan a hechos concretos, y sobre todo la

ineficiencia de las acciones bilaterales que presuntamente intentan evitar más muertes de migrantes como la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza. Uno de esos casos fue la muerte de 18 migrantes que fueron abandonados por un traficante en el interior de un contenedor de un trailer el 14 de mayo del 2003 en la localidad de Victoria, Texas; y de los cuales 13 fueron identificados nacionales mexicanos.[390]

Si bien este suceso puso de manifiesto que las intenciones de ambos gobiernos por retomar las negociaciones migratorias no habían conducido a ningún compromiso y que no existían condiciones de seguridad para los migrantes en la frontera, la administración del presidente Fox aprovechó el momento para reforzar su argumento de la urgencia por avanzar hacia un acuerdo migratorio con Estados Unidos.

El presidente mexicano exhortó a Washington a que tomara acciones para agilizar el desarrollo de un acuerdo que amplíe las visas de trabajo para mexicanos, y evitar con ello problemas como la muerte de migrantes. Y en ese sentido también apuntó que a raíz de los ataques del 11 de septiembre se percibió el incremento de la migración de mexicanos como una amenaza para la seguridad nacional; sin embargo dijo, "Es entendible que la preocupación exista, pero debemos ser pragmáticos y objetivos al evaluar la situación: ningún terrorista ha venido de México y ninguno es mexicano".[391] Con lo cual convocó al gobierno de Estados Unidos a que las medidas de seguridad fronteriza no desplacen la "corresponsabilidad" que ambos gobiernos tienen con el fenómeno migratorio.

Asimismo el Secretario de Gobernación apuntó que el aumento de fallecimientos de migrantes es el "mejor argumento" para que México y Estados Unidos suscriban un acuerdo migratorio "cuanto antes". Como en sus argumentos anteriores sostuvo, para el gobierno mexicano la prioridad es el acuerdo migratorio y la seguridad de los migrantes. Por ello indicó que "México iniciará discusiones con autoridades estadounidenses para que las delegaciones mexicanas insistan

---

[390] Armando Torres Barbos, corresponsal, "Mueren 18 migrantes asfixiados en un trailer abandonado en Texas", en Diario *La Jornada*, jueves 15 de mayo de 2003.
[391] Daniel Millán, "Pide Fox atención de Bush", en Diario *Reforma*, martes 27 de mayo de 2003, p. 1.

en que el acuerdo migratorio se hace cada vez más necesario ante la perdida de vidas humanas".[392]

Ante el llamado de Vicente Fox y las preocupaciones del gobierno mexicano, el vocero presidencial de la Casa Blanca declaró que el mandatario Bush mantenía su compromiso de avanzar en los temas de la agenda migratoria con México, pero aclaró que cualquier propuesta para crear un nuevo programa de trabajadores temporales deberá supeditarse a las preocupaciones y necesidades de seguridad de Estados Unidos.[393]

Así, el funcionario insistió que el asunto migratorio con México le interesa a su gobierno, pero que al estar estrechamente vinculado con la seguridad, las políticas para regularlo deberán condicionarse a las prioridades de la política de seguridad fronteriza. Dicha declaración fue aceptada por la Cancillería de México como "positiva" para el diálogo bilateral; pues según Gerónimo Gutiérrez "[...] deja ver que la administración del presidente George W. Bush sigue teniendo la necesidad de lograr mecanismos en el tema de migración".[394]

Estos señalamientos expresaron de nueva cuenta el interés por abordar el fenómeno migratorio y fueron la base para que el gobierno de Estados Unidos y el gobierno de México decidieran retomar la agenda migratoria bilateral durante la XX Reunión de la Comisión Binacional, celebrada el 12 de noviembre en la ciudad de Washington. En esta reunión la postura del gobierno mexicano ya no fue abogar por un acuerdo migratorio completo, sino trabajar con un perfil distinto que busca acciones por separado, a corto, mediano y largo plazo.

Al respecto el Canciller Derbez comentó: "Pensemos en esto como un *rompecabezas* en donde lo que se definió como un acuerdo es en realidad una serie de acciones [...]".[395] De tal suerte que la estrategia mexicana será negociar con el gobierno de Estados Unidos varias iniciativas que se vayan aprobando poco

[392] José Antonio Román, "Creel: la muerte de migrantes, el mejor argumento para un acuerdo con EU", en Diario *La Jornada*, miércoles 21 de mayo de 2003.
[393] Ernesto Núñez, "Responde EU a México: primero es la seguridad", en Diario *Reforma*, miércoles 28 de mayo de 2003.
[394] Daniel Millán, "Ven interés de EU en tema migratorio", en Diario *Reforma*, miércoles 28 de mayo de 2003, p. 12.
[395] Patricia Ruíz, "La agenda con EU no toca migración: Derbez", en Diario *Milenio*, martes 21 de octubre de 2003, p. 4.

a poco, y no como un acuerdo total que incluya la regularización de los migrantes irregulares y la ampliación de permisos temporales de trabajo en un solo paquete.

De la parte estadounidense, la posición del gobierno se sustentó con el argumento del presidente Bush en el sentido de reconocer la existencia de una demanda laboral en Estados Unidos y una oferta en México. Por ello se deberían diseñar esquemas que permitan la conjunción de estas fuerzas económicas y conlleven a una migración laboral temporal, legal y segura. De hecho esta visión es la que el presidente Bush ha sostenido desde el inicio de su administración: buscar que el Congreso de su país apruebe un programa de trabajadores huéspedes acorde con las situaciones laborales y económicas. En cambio, el presidente también ha planteado que la regularización de migrantes irregulares, amnistía, no está a consideración.

De esta manera se pronosticó que la reunión de la Binacional consolidaría la relación entre México y Estados Unidos y permitiría retomar la agenda bilateral; especialmente en el tema migratorio. Sin embargo, como en reuniones anteriores ocurrió, el gobierno de Estados Unidos se limitó a hacer declaraciones que no conducen a acuerdos políticos. El secretario de Estado mostró que el presidente Bush continuaba comprometido con una reforma migratoria, pero aclaró que únicamente se podría avanzar,"[...] sin prometer demasiado [...]", en el programa de trabajadores huéspedes. Asimismo destacó que el tema de la regularización de los migrantes "[...] quedará para después".[396]

Por parte de México, aunque el presidente Fox creyó posible fijar un calendario para conseguir avances concretos, el Canciller se unió a las declaraciones de Powell de que la búsqueda de un acuerdo migratorio será "paso a paso", e indicó que el "proceso" para regularizar los flujos migratorios empezaba a construirse; por lo cual, señaló, "[...] podría tardar varios años".[397]

En síntesis, el impacto de la Binacional se limitó a que los dos gobiernos demostraran su disposición a retomar la agenda migratoria, aún no definida

[396] Maribel González, "Alejan Powell y Derbez el acuerdo migratorio", en Diario *Reforma*, jueves 13 de noviembre de 2003, p. 4.
[397] Jim Cason y David Brooks, "El acuerdo migratorio México-EU quedó en promesas; tardará años, dice Derbez", en Diario *La Jornada*, jueves 13 de noviembre de 2003.

claramente, para encontrar soluciones al fenómeno. Bajo la perspectiva compartida de que el acuerdo migratorio debe trabajarse de manera fraccionada sin fijar plazos específicos para alcanzar una política migratoria amplia, el gobierno de México sólo mencionó que se identificarán una "serie de acciones" que atiendan el fenómeno sin mencionar en concreto cuáles son las prioridades; llámese regularización de migrantes irregulares, ampliación de permisos de trabajo, o incrementar el número de visas para los mexicanos.

En lo que respecta a Estados Unidos, el gobierno sólo manifestó buenas intenciones y esperanzas en que el Congreso considerara la postura de Bush de trabajadores temporales; pero al mismo tiempo dejó en claro que un tema que más les interesa a los mexicanos en Estados Unidos, la regularización de su situación migratoria, no es una opción de negociación.

Aunque la Binacional fue simplemente una reunión para declarar la buena disposición del gobierno estadounidense de trabajar por soluciones, también fue el punto de partida del proyecto del presidente Bush para elaborar una reforma migratoria que facilitara el ingreso legal de trabajadores extranjeros.

Como se señaló anteriormente, el gobierno estadounidense se presentó a la Binacional con el argumento de conseguir un equilibrio entre la demanda de trabajadores en Estados Unidos y la oferta de éstos en el extranjero; de manera que el presidente Bush comenzó a elaborar un plan que permitiría a los empleadores estadounidenses contratar, de manera temporal, a trabajadores extranjeros. Sin embargo, esta nueva propuesta migratoria, que además formó parte de la agenda política de Bush de cara a las elecciones presidenciales del 2004, no consideró el impulso a una amnistía general.

La propuesta de reforma migratoria de Bush se presentó a principios del 2004; año en el que el mandatario buscó, y finalmente consiguió, su reelección. Así, en un discurso que realizó en la Casa Blanca el 7 de enero, el presidente comenzó señalando que los inmigrantes han sido una fuente importante de "grandeza" para su país; pero asimismo afirmó que el problema central es que "[...] el sistema migratorio actual no está funcionando". Mostró que los empleadores estadounidenses contratan, aún a sabiendas de que no deberían hacerlo, a

trabajadores no regulados que son maltratados y explotados; por lo cual existe una economía irregular que no solo afecta los derechos de los migrantes, sino que además dificulta a Estados Unidos el poder garantizar la seguridad de sus fronteras.

Por ello indicó que las leyes migratorias debían arreglarse y adecuarse a la realidad de que existen trabajos en Estados Unidos que no son cubiertos por sus ciudadanos pero sí por migrantes con estatus irregular. Por tanto, subrayó, debía instaurarse un nuevo sistema migratorio que favorezca a los intereses económicos del país y también proteja a los trabajadores migrantes.[398]

Después de identificar al problema planteó que la solución deberá regirse por cuatro principios fundamentales. En primera instancia ayudará a hacer más seguras las fronteras de Estados Unidos, en segundo lugar establecerá nuevas políticas migratorias que sirvan a los intereses económicos del país, en tercer lugar no se deberá afectar a trabajadores estadounidenses, y en cuarto lugar se crearán incentivos para que los trabajadores deseen regresar a sus países cuando su permiso de trabajo temporal haya concluido.[399] Con esto el presidente propuso la creación de un programa de trabajadores temporales (*guest workers´program*) en el que podrían inscribirse los extranjeros que ya se encuentran en Estados Unidos de manera irregular, y aquellos que en el futuro deseen ingresar a Estados Unidos para trabajar.

El programa consistía en otorgar la calidad legal como trabajador temporal a los migrantes irregulares que comprueben estar empleados en Estados Unidos y a los extranjeros que demuestren tener una oferta de trabajo respaldada por un empleador. Sostenía, en este punto, que los trabajadores obtendrían un permiso temporal de tres años que podría ser renovado una vez. Sin embargo, puntualizaba que concluido ese periodo los trabajadores temporales tendrían que abandonar el país. Como dijo Bush. “Este programa espera que los trabajadores

---

[398] David Brooks, “Anuncia Bush plan migratorio unilateral y descarta amnistía”, en Diario *La Jornada*, jueves 8 de enero de 2004.

[399] Véanse Doris Meissner, “Reflexiones sobre la propuesta de reformas migratorias en Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, México, p. 136; y Emilio Zebadúa, “El debate migratorio en Estados Unidos”, en *Este País. Tendencias y Opiniones,* No. 159, junio 2004, México, p. 15.

temporales regresen permanentemente a sus países después de vencerse su plazo de trabajo en Estados Unidos".

Asimismo establecía que los empleadores *inscritos* en el programa tendrían la obligación de otorgar prioridad a los trabajadores estadounidenses al momento de ofrecer un empleo, y que el permiso para contratar a extranjeros sería después de haber certificado que no existen empleados locales disponibles. Ante lo cual se afirmaba que la vigilancia y las penas contra las empresas que violaran la ley y contrataran a migrantes irregulares se incrementarían. No obstante sostuvo que una vez concedido el permiso, los inmigrantes recibirían garantías y derechos laborales, sueldos justos, condiciones laborales sanas, y la libertad de viajar entre el lugar de su empleo y su país de origen.

Por otro lado dispuso la creación de incentivos para que los trabajadores, al término de su permiso temporal, desearan regresar a sus comunidades de origen. Por ejemplo, establecer cuentas de ahorro con preferencias fiscales o mecanismos para que los inmigrantes en Estados Unidos reciban crédito para sus fondos de jubilación en sus propios países.

En otro punto, el de mayor relevancia para la comunidad de mexicanos sin documentos migratorios en Estados Unidos, el presidente Bush insistió que su programa no incluía una amnistía; es decir, no autorizaba que los migrantes irregulares con residencia en territorio estadounidense accedieran a la ciudadanía o a la residencia permanente si no era por los canales legales ya establecidos. En su discurso dijo, "Me opongo a la amnistía, poniendo a trabajadores indocumentados en el camino hacia la ciudadanía estadounidense [...] no es justo recompensar a quienes han violado la ley"; además agregó, "Otorgar amnistía propicia la violación de nuestras leyes y perpetúa la inmigración ilegal".[400]

Ahora bien, con respecto a este programa es conveniente comentar las reacciones que surgieron tanto en México como en Estados Unidos; en virtud de las posiciones internas que existen en cada país en torno al fenómeno y de la

[400] David Brooks, "Anuncia Bush plan migratorio unilateral y descarta amnistía", en Diario *La Jornada*, jueves 8 de enero de 2004.

visión de sus respectivos Congresos acerca de las soluciones requeridas para controlarlo.

En Estados Unidos, como siempre ha ocurrido, se manifestaron posiciones encontradas. Por un lado, los legisladores republicanos conservadores se opusieron al programa por considerarlo un tipo de amnistía y calificarlo, como lo hizo Tom Tancredo, "[...] una recompensa para personas que han violado las leyes estadounidenses". Mientras tanto en el sector demócrata se definió, particularmente por el senador Edward Kennedy, "inadecuado e insuficiente", pues la verdadera reforma al sistema migratorio debería incluir, según el legislador, un mecanismo que otorgara la legalización permanente a los migrantes irregulares y la facilidad para acceder a la ciudadanía estadounidense.[401]

Así, además de las debilidades estructurales del programa y de la intención real por la que Bush promovió una reforma migratoria, aspectos que adelante señalaremos, la postura de republicanos y demócratas, quienes se manifestaron desde sus intereses partidarios, generó una división en el Congreso que distanció más la posibilidad de conseguir una reforma migratoria.

En México el gobierno de Vicente Fox recibió con beneplácito la propuesta. Para el Canciller representó la respuesta a la estrategia que México definió en el 2003, pues con la concesión de permisos temporales para trabajadores mexicanos se demostró que la administración Bush está dispuesta a conseguir diferentes acciones que "poco a poco", dijo Derbez, alcancen un programa amplio.[402] Por su parte, el presidente Fox agregó que la propuesta es el resultado del trabajo que su gobierno hace para defender los derechos de los migrantes, y fue más allá al afirmar que el programa fue elaborado conjuntamente entre él y el presidente Bush.[403]

Estas declaraciones muestran que el gobierno mexicano calificó al programa de trabajadores temporales como un logro de la relación bilateral y confió en que

---

[401] Gustavo Mohar, "México ante la propuesta migratoria del presidente George W.Bush: un incierto camino por recorrer", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 73, febrero 2005, México, p. 192.

[402] Georgina Saldierna, "El proyecto estadounidense, fin del principio: Derbez", en Diario *La Jornada*, jueves 8 de enero de 2004.

[403] Juan Manuel Venegas, "El plan de Bush, respuesta al esfuerza de mi gobierno: Fox", en Diario *La Jornada*, viernes 9 de enero de 2004.

el Congreso estadounidense lo aprobaría. Se consideró el anuncio de Bush como una verdad absoluta cuyo resultado será, en definitiva, el reconocimiento legal de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

En contraste a lo que afirmaron Derbez y Fox, el anuncio de Bush no mostró que el programa fuera resultado de una negociación bilateral. La lógica del plan demuestra que el presidente estadounidense determinó de manera unilateral la solución al fenómeno migratorio. En este sentido, el plan de trabajadores temporales concede mayor importancia a los intereses económicos de su país que a los intereses de los migrantes, pues si bien considera otorgar a los trabajadores la residencia legal, ésta es solamente temporal. Por tanto, aquellos inmigrantes que no poseen documentos migratorios, pero que han trabajado, pagado impuestos, demostrado su interés por incluirse a la vida nacional, y en general contribuido al crecimiento de Estados Unidos, sólo serán considerados trabajadores transitorios sin la posibilidad de convertirse en residentes permanentes.

Jorge Santibáñez determina, del mismo modo, que la participación de México no fue contemplada en la propuesta de Bush. Él explica:

> "La propuesta de Bush no se inserta en el camino de un acuerdo migratorio. Se trata de una iniciativa unilateral [...], que corresponde a sus intereses y a su calendario político; no hay nada que permita llamarlo acuerdo, ni negociaciones, ni compromisos de ambas partes, ni obligaciones, ni derechos, ni mecanismos de seguimiento, nada".[404]

Por otro lado, además de ser un programa cuya elaboración no contempló la participación de México, su promulgación se efectuó en un contexto político de elecciones presidenciales. Así, el presidente Bush utilizó la reactivación del debate migratorio como una estrategia política para conseguir su reelección; pues al pronunciar que la reforma a la legislación migratoria era una prioridad principal de su gobierno, buscó dar respuesta a los intereses de varios sectores internos.

[404] Jorge Santibáñez Romellón, "No es un acuerdo migratorio, pero puede ser útil", en Diario *La Jornada*, 10 de enero de 2004.

De este modo presentó un programa de trabajadores temporales que en el discurso logró coincidir diferentes puntos de interés sin generar una gran confrontación política interna. Por ejemplo, el incremento de permisos temporales para trabajadores extranjeros beneficiaría a los empleadores estadounidenses que demandan este tipo de fuerza de trabajo y al crecimiento económico del país; pero al mismo tiempo se negó que con este programa se promocionara una amnistía para los migrantes irregulares. Además con este programa se garantizaría controlar las fronteras terrestres al identificar minuciosamente a cada individuo que ingresara a territorio estadounidense.

Así entonces, aún cuando el programa no indicó el número de permisos temporales que serían concedidos, no especificó la estrategia a seguir en caso de que los inmigrantes irregulares en Estados Unidos no desearan registrarse en el programa, no señaló un régimen claro de sanciones para los empleadores que continuaran contratando a migrantes sin documenos o a trabajadores extranjeros con documentos falsos, y que no fue una propuesta legislativa formal a consideración del Congreso; su anuncio consiguió posicionar al presidente Bush adelante de sus contendientes demócratas. Fundamentalmente porque éstos últimos aún no presentaban su plan en materia migratoria, y además les sería complicado proponer un programa más amplio que incluyera el otorgamiento inmediato de la residencia legal permanente a los inmigrantes irregulares.

La estrategia de Bush al presentar un programa con las características anteriores fue obtener el apoyo de electorados preocupados por controlar al fenómeno migratorio, pero sin comprometerse demasiado. Su discurso tuvo como objetivo mostrar a un presidente interesado en resolver el tema migratorio, sin precisar puntualmente la manera para conseguir la propuesta de trabajadores temporales.

Como se mencionó anteriormente, además de que el programa carece de varias particularidades, el presidente no especificó si después de su anuncio presentaría una iniciativa al Congreso o trabajaría sobre las iniciativas que se encontraban en las Cámaras (ver cuadro 2 anexo, pp. 327 y 328), y no estableció un calendario para la concreción de su proyecto. Por tanto, y como quedó

demostrado después de las elecciones, el anuncio de Bush fue parte de su estrategia electoral.

Junto con los aspectos anteriores, el hecho de que el Congreso estadounidense sea el encargado de aprobar toda legislación en materia migratoria y que en ambos partidos políticos existan percepciones diferentes respecto a la temática, refleja que, como Doris Meissner ha previsto, "[...] se requerirá de un periodo de debate de entre dos y tres años antes de que la reforma propuesta por el presidente pueda entrar en vigor".[405] Por su parte, Demetrios Papademetriou indica que "[...] sería completamente irreal esperar una legislación significativa en la materia antes de la fecha sugerida por Meissner; es decir, a finales del 2006".[406]

Entonces, lo que queda claro al analizar la estructura del programa y las intenciones por las cuales Bush decidió retomar el tema migratorio, así como al puntualizar que los anuncios presidenciales no significan que el Congreso este dispuesto para legislar en la materia; es que el proceso de reforma migratoria será un proyecto de largo plazo. Esto aunado con la situación de que el gobierno estadounidense decide pronunciar políticas migratorias unilaterales sin considerar la participación de México.

Debido entonces a que el presidente Bush utilizó la importancia del tema migratorio como instrumento de contienda electoral, mas no como incentivo para iniciar un proceso legislativo que culminara en una reforma a la ley migratoria; la posibilidad de conseguir acciones concretas para beneficiar a los migrantes mexicanos quedó estancada en una retórica política. Retórica que además se ha manifestado en el diálogo con México; pues en aquellos encuentros que sostiene con el gobierno mexicano, el presidente Bush se limita a manifestar su interés por retomar la agenda migratoria, sin expresar que impulsará un debate en el Congreso para avanzar en la reforma a la legislación.

---

[405] Doris Meissner, *Op. cit.*, p. 142.

[406] Demetrios Papademetriou, "Reformas migratorias: retos y oportunidades para México y Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, México, p. 153.

Por el contrario, y como se ha percibido desde el 11 de septiembre, las reuniones bilaterales se confinan a fortalecer la cooperación en términos de seguridad y a avanzar en el desarrollo de medidas de seguridad fronteriza; tales como la introducción de sistemas biométricos en los documentos de viaje y el reforzamiento militar de la frontera común. Esto deriva en la supeditación del tema migratorio a la prioridad de la administración de Bush: la seguridad nacional y el combate al terrorismo.

En este escenario, al interior de Estados Unidos no ha habido la disposición para elaborar políticas migratorias sustentadas en la regulación de un mercado laboral bilateral ni para avanzar en las negociaciones con México desde una perspectiva de responsabilidad compartida. En cambio, frente a la prioridad de proteger las fronteras nacionales contra el ingreso de posibles terroristas, el gobierno estadounidense ha desarrollado acciones políticas unilaterales que afectan la integridad de los migrantes, especialmente a los de nacionalidad mexicana, y se han revitalizado expresiones nacionalistas, culturales y racistas que demandan políticas migratorias más estrictas para frenar la migración irregular.

Dentro de esas acciones unilaterales, derivadas de relacionar al fenómeno migratorio con el problema del terrorismo, se pueden mencionar al Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos que fue firmado para atender las prioridades de seguridad nacional estadounidenses; el envío de tropas militares estadounidenses a la frontera con México para asistir al Servicio de Inmigración y a la Patrulla Fronteriza en actividades de seguridad fronteriza; la incorporación de las agencias migratorias en el Departamento de Seguridad Interna; el proyecto para construir una barda entre la frontera de Arizona y Sonora que también contempla el incremento de equipo tecnológico para la Patrulla Fronteriza del sector de Tucson;[407] la implementación del programa piloto de repatriaciones laterales que contempló el envío de migrantes irregulares detenidos en Arizona a Texas, bajo el supuesto de evitar más fallecimientos en la región

[407] Véase Cristóbal García Bernal, "Construirá Washington una muralla en la frontera entre Sonora y Arizona", en Diario *La Jornada*, martes 3 de junio de 2003.

fronteriza; y el desarrollo durante este programa de prácticas que violan los derechos humanos como esposar a los migrantes durante el proceso de repatriación.[408]

Asimismo han resurgido movimientos antiinmigrantes que se adjudican la autoridad para aplicar las leyes migratorias y detener a los migrantes con estatus irregular. Por ejemplo, la organización *Ranch Rescue* recluta a civiles armados para evitar la entrada de migrantes y defender, según la propaganda de la organización, la propiedad privada de los ciudadanos estadounidenses y las fronteras nacionales.

Igualmente se han retomado antiguos argumentos nativistas y xenófobos que identifican a la migración de mexicanos, tanto regular como irregular, como una amenaza potencial para la identidad nacional de Estados Unidos; pues, según esos argumentos, la masiva inmigración de origen mexicano carece de interés por adoptar los valores tradicionales del Credo Americano y por ello no consigue asimilarse a la sociedad estadounidense. En este sentido se previenen los riesgos de una "mexicanización" de Estados Unidos; por ejemplo, que al interior de este país surjan sociedades y culturas combinadas, medio estadounidenses y medio mexicanas.[409]

Tal como advierte el principal promotor de estas ideas, Samuel Huntington, "Los mexicanos, junto con otras poblaciones de habla hispana, están generado una bifurcación en la estructura sociopolítica de Estados Unidos que coincide con las divisiones nacionales"; y de la misma manera afirma, "Hay zonas del Suroeste de Estados Unidos a las que no es aventurado referirse como territorios irredentos: secciones de Estados Unidos que se han mexicanizado en la práctica [...]".[410]

Las situaciones antes descritas expresan que ante la preocupación de Estados Unidos por proteger sus fronteras y expulsar a todo sujeto externo no autorizado,

---

[408] Véase Víctor Hugo Michel, "EU encadena migrantes por razones humanitarias", en Diario *Milenio*, sábado 20 de septiembre de 2003, p. 10.
[409] Samuel Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense, Op. cit.,* pp. 85-106; 259-283
[410] *Ibid*., p. 286.

las propuestas que se planteen en torno a políticas migratorias deberán contemplar aspectos concernientes a la seguridad nacional.

El gobierno estadounidense, por medio del concepto de soberanía, inserta el tema migratorio en su agenda de seguridad y combate al terrorismo, y a partir de esa vinculación ejecuta estrictas medidas de control migratorio y vigilancia fronteriza. Sin embargo, el resultado de observar al fenómeno migratorio a través del lente de la seguridad y relacionarlo con problemas como el terrorismo y el narcotráfico, es la implementación de políticas que en el corto plazo únicamente afectan la integridad de los migrantes y los coloca en condiciones extremas de vulnerabilidad; mientras que a largo plazo no logran solucionar el "problema" por el cual fueron diseñadas, pues se intenta contener un fenómeno económico-laboral con medidas policíacas.

También debe recordarse que estas políticas emanan del derecho soberano de Estados Unidos para aplicar la legislación migratoria que mejor le convenga; lo cual deriva en que las estrategias para controlar los flujos migratorios se decidan al interior de Estados Unidos con base en los intereses de sectores nacionales importantes. Tal situación se traduce en un unilateralismo que no toma en cuenta los intereses de los migrantes, ni considera al diálogo bilateral y multilateral con los países expulsores de migrantes como mecanismo para elaborar políticas migratorias conjuntas. En síntesis, en Estados Unidos el debate migratorio continuará siendo un asunto de política interna.

Una manifestación de lo anterior fue la elaboración de la Propuesta 200 en el estado de Arizona, la cual fue concebida y dirigida por los residentes de ese estado en el año 2003. Sus principales promotores fueron el grupo antiinmigrante *Protect Arizona Now* (*PAN*), bajo la dirección de Kathy McKee; diversos funcionarios públicos; líderes de organizaciones civiles y hasta activistas ambientales. Sin embargo, fue a finales del 2004 cuando la FAIR y otras organizaciones similares presionaron para que la medida fuera incluida en las votaciones electorales estatales de ese año.

La Ley entró en vigor el 22 de diciembre del 2004, aprobada por un margen de 55.9 por ciento contra un 44.1 por ciento y avalada por la publicación de la titular del poder ejecutivo estatal, la Gobernadora Janet Napolitano.

Los argumentos de los simpatizantes de la Propuesta fueron que el estado de Arizona pasaba por una "crisis" de inmigración "ilegal", pues el número de éstos alcanzaba los 500,000 y el costo para otorgarles servicios públicos ascendía a 1 billón de dólares anuales o 700 dólares al año por cada hogar.[411] Por lo tanto, al igual que como ocurrió con la iniciativa 187 en California, se señala que las crisis fiscales de los estados que reciben a inmigrantes son producto de la ineficiente vigilancia fronteriza y del ingreso de extranjeros cuya finalidad, suponen los antiinmigrantes, es hacer uso ilegal de servicios públicos como la salud y la educación. Como lo indica la iniciativa en su Sección 2, "[…] los inmigrantes ilegales […] socavan la seguridad de nuestras fronteras y menosprecian el valor de la ciudadanía".[412]

Además, como se señala en la página de *internet* de la organización *Yes on Proposition 200* que fomenta la aplicación de la Propuesta, "las agencias gubernamentales en Arizona no poseen leyes que controlen cuándo o cómo verificar la identidad de un solicitante de beneficios públicos, o si esa persona es un inmigrante ilegal que no tiene derecho a solicitar ciertos servicios".[413] De esa manera, la Propuesta 200 tiene como objetivo establecer lineamientos normativos que permitan identificar a las personas, pero que en esa identificación se haga una distinción entre aquellos que pueden solicitar beneficios y aquellos que no lo pueden hacer por tener una condición migratoria irregular.

El objetivo entonces de la Propuesta es reducir la inmigración irregular en Arizona por medio de prohibir el uso de servicios públicos a aquellas personas que no comprueben su ciudadanía estadounidense o su residencia legal. Además de establecer que todas las personas que se registren a votar en elecciones estatales también deben demostrar su ciudadanía, así como presentar una identificación al

---

[411] Véase, "About the Arizona Proposition 200 Initiative- The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act", en Vote Yes on Proposition 200, http://www.yesonprop200.com

[412] Sección 2 de "The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act", en Vote Yes on Proposition 200, http://www.yesonprop200.com/info/proposition_200.html

[413] "About the Arizona Proposition 200 Initiative- The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act", *Op. cit.*

momento de las votaciones. Esto por el motivo de que, como lo indica la organización antes mencionada, “Con cientos de miles de extranjeros ilegales en Arizona, aún una pequeña incidencia de un ilegal en las votaciones corrompe los procesos democráticos del estado”.[414]

Con base en lo anterior, la ley establece en su sección 3 que los electores deben documentar su ciudadanía estadounidense cuando se registren para las votaciones. La forma de registro para votar, en la cual se comprueba la ciudadanía, deberá contener: la fecha en la que el votante se registró, su nombre completo, la dirección completa de su lugar de residencia, su preferencia de partido político, número telefónico, fecha y país de nacimiento, ocupación, nombres de su padre y madre, los últimos cuatro dígitos de su número de seguridad social, una declaración de que es ciudadano estadounidense, su firma, entre otras. En la sección 4 F se establece que las instancias para llevar a cabo el registro de los electores deberán “rechazar cualquier aplicación de registro que no esté acompañada de una evidencia satisfactoria de la ciudadanía estadounidense del elector”.[415]

Por otro lado, la sección 6 A apunta que cualquier agencia del estado de Arizona que sea responsable de la administración de beneficios públicos estatales y locales, deberá: “Verificar la identidad de cada solicitante de esos beneficios y verificar que el solicitante sea elegible para recibirlos, otorgar a los trabajadores del estado información con la cual se pueda verificar el estatus migratorio de cada solicitante de los beneficios, requerir a todos los empleados del estado y a sus divisiones que elaboren un reporte escrito para las autoridades migratorias federales cuando un solicitante de los beneficios incurra en una violación a las leyes migratorias federales y el empleado lo descubra”. La ley dispone que si un empleado no reporta esta violación habrá incurrido en un delito menor y será penalizado hasta con 4 meses de cárcel y una multa de 750 dólares.[416]

---

[414] *Idem.*
[415] Para más información consúltense Secciones 3 y 4 de “The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act”, *Op. cit.*
[416] Véase Sección 6 A de “The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act”, *Idem.*

Ahora bien, los beneficios estatales y locales para los cuales se requiere la comprobación de la ciudadanía son: cualquier pago de jubilación, prestaciones de asistencia social, de salud, de discapacidad, de educación post-secundaria, de asistencia alimenticia, o de desempleo. Sin embargo, la propuesta no aplica para programas como la asistencia médica de emergencia, asistencia alimenticia de emergencia, programas escolares federales de desayunos y almuerzos, educación K-12, y otros servicios públicos necesarios para proteger la vida y la seguridad humana.

Así entonces, con la aprobación de esta propuesta anticonstitucional se confirma una vez más que en Estados Unidos se percibe al fenómeno migratorio como un asunto de seguridad, pues los intereses económicos y políticos de la población de Arizona se sintieron amenazados por el ingreso de extranjeros con condición migratoria irregular; por lo cual, para controlar el "problema" de la migración "ilegal" se debía presionar al migrante por la vía de impedirle el acceso a servicios comunitarios de salud y educativos.

De este modo se confirma la aplicación a nivel estatal de la Ley para Reformar la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA); es decir, convertir a funcionarios públicos estatales en agentes migratorios, reiterar que la inmigración irregular es un problema criminal que amenaza el bienestar económico y la estabilidad democrática estadounidenses, y por lo tanto incrementar la vulnerabilidad de los inmigrantes irregulares como sujetos de derechos humanos.

Ahora bien, aunque las medidas unilaterales que hemos mencionado anteriormente impactan negativamente a México, por ser el país con mayor número de nacionales en Estados Unidos;[417] el gobierno federal de nuestro país no ha establecido una agenda migratoria que especifique con claridad los

[417] Según datos registrados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en el año 2003, la población nacida en México residente en Estados Unidos fue de 9 millones 867 mil y la población residente en Estados Unidos no nacida en México pero con orígenes mexicanos (población de primera y segunda generación) fue de 16 millones 797 mil; lo que da un total de 26 millones 663 mil inmigrantes de origen mexicano en Estados Unidos. La estimación manejada por el Organismo para el 2004, sólo con la población nacida en México residente en Estados Unidos, fue de 10 millones 230 mil. Para cotejar las estadísticas completas consúltese, "Población residente en Estados Unidos", en Consejo Nacional de Población, http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/03.htm

objetivos que desea conseguir. La vaguedad de las prioridades que el gobierno mexicano ha determinado se demostró cuando el presidente Bush anunció su programa de trabajadores temporales. En esa ocasión, como antes se indicó, tanto el presidente Fox como el Canciller Derbez manifestaron contentamiento con un anuncio político que no contempló la participación de México y que solo toma en cuenta los intereses domésticos estadounidenses.

Si bien la propuesta de Bush atiende uno de los elementos que México ha deseado negociar con Estados Unidos, al proponer la creación de un marco legal que de orden a los flujos migratorios, el objetivo esencial del programa es proveer mano de obra extranjera no permanente a los empresarios estadounidenses; lo cual eludiría un aumento en los salarios de esos trabajadores, evitaría la concesión de prestaciones más amplias, y evadiría que se sindicalizaran y demandaran mayores derechos. Por el contrario, el elemento que otorgaría mayores derechos a los migrantes mexicanos no es prioridad para Bush. De tal suerte que si los mexicanos con estatus migratorio irregular desean beneficiarse del programa de Bush, tendrán que registrarse bajo la calidad de trabajadores temporales y comprometerse a que terminado su permiso laboral regresarán a México.

No obstante, la administración de Fox describe a un anuncio político, que no es una iniciativa legislativa y que no cuenta con apoyo mayoritario del Congreso, como un logro relevante de las negociaciones migratorias bilaterales que trascenderá en la protección de los migrantes mexicanos. Pero al mismo tiempo no presenta una propuesta especifica en materia migratoria y la estrategia que seguirá para negociar con Estados Unidos.

En consecuencia, mientras Estados Unidos continúa vinculando el asunto migratorio con la problemática del terrorismo internacional y por consiguiente desarrollando políticas migratorias cuya principal finalidad es cumplir sus prioridades de seguridad, y México califica la retórica política estadounidense como verdad absoluta sin desarrollar un proyecto propio de política migratoria que atienda de inmediato la protección de sus migrantes; la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran miles de migrantes mexicanos se incrementa.

De acuerdo con propios datos estadísticos del Instituto Nacional de Migración, la pasividad de la cooperación bilateral en materia migratoria se refleja con el registro de 431 mexicanos fallecidos en la frontera en el año 2003 y 45 en el periodo de enero a marzo del 2004; así como con la estimación de 4 millones de inmigrantes mexicanos que radican en Estados Unidos de manera irregular,[418] lo que significa que viven en un vacío legal sin ningún tipo de protección.

En síntesis, hasta que los gobiernos de México y Estados Unidos no aborden verdadera y efectivamente el asunto migratorio desde un enfoque compartido, y abandonen el estancado discurso retórico de buenas voluntades; los ciudadanos mexicanos sin documentos migratorios, tanto los que viven en Estados Unidos como los que intentan cruzar la frontera, seguirán enfrentando elevados riesgos físicos, laborales, económicos, sociales y culturales.

Como corolario nos gustaría apuntar un señalamiento de Jorge Bustamante que refleja el comportamiento que ha tenido Estados Unidos al definir sus políticas migratorias, y la responsabilidad que debiera asignársele por tener dicho proceder:

> "[...] todos los países tienen el derecho soberano de decidir quién es nacional y quién es extranjero y a ejercitar un control sobre sus fronteras. Sin embargo, esto no puede ser considerado como una base jurídica para legitimizar la violación de los Derechos Humanos de aquellos que son definidos como extranjeros, pues una vez que un país ha ejercido su soberanía para comprometerse, ante la comunidad internacional, a respetar, promover y defender los derechos de todos los seres humanos, definidos como tales por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, ha aceptado, implícitamente, autolimitar su derecho soberano para establecer una diferencia jurídica entre nacionales y extranjeros como sujetos de Derechos Humanos".[419]

[418] Información proporcionada directamente por el Instituto Nacional de Migración, coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.
[419] Jorge A. Bustamante, "La paradoja de la autolimitación de la soberanía: Derechos Humanos y migraciones internacionales", en *Op. cit.*, p.39.

CONCLUSIONES.

Las políticas migratorias de Estados Unidos han sido desarrolladas de acuerdo con los vaivenes económicos internos y con diferentes preocupaciones políticas, sociales y hasta ideológicas; así como sustentadas por el concepto de la seguridad nacional. Por ejemplo, en los primeros momentos del desarrollo económico norteamericano no existieron lineamientos que restringieran el ingreso de población inmigrante productiva. Salvo aquellos casos de extranjeros que padecieran enfermedades contagiosas o fueran criminales, el ingreso de inmigrantes era alentado y el extranjero fue percibido como un aporte al crecimiento económico, y como un beneficio para el progreso nacional.

Pero cuando ocurrieron situaciones adversas también de carácter económico, como la presunta competencia laboral entre los trabajadores nativos blancos y los extranjeros de nacionalidad asiática, las regulaciones inmigratorias se transformaron en controles selectivos y restrictivos; como fue el caso de la Ley de Exclusión de Chinos de 1882. Esta primera política migratoria restrictiva se fundamentó en la necesidad de proteger al trabajador estadounidense blanco y rechazar al extranjero que poseía características étnicas, sociales e ideológicas diferentes. Por tanto, dicha política se sustentó en temores sociales hacia un tipo de inmigrante identificado como un peligro para los intereses nacionales; lo que derivó en la institucionalización de prejuicios étnico-raciales y en la implementación de medidas de rechazo hacia los “indeseables”. Este patrón es el que han seguido la mayoría de las políticas migratorias estadounidenses.

En cuanto al fenómeno de la inmigración en Estados Unidos, si bien es cierto que los primeros grupos de inmigrantes fueron elementales para la creación de la sociedad y el desarrollo económico estadounidenses, su trayectoria se dio en un momento histórico determinado y su proporción se fue reduciendo gradualmente. Independientemente de que las políticas migratorias selectivas de 1917, 1921 y 1924 contribuyeron a limitar la inmigración europea, los factores de expulsión que en el viejo continente habían fomentado la salida de su población dejaron de manifestarse; de ahí que después del periodo migratorio de “puertas abiertas” no

se haya mantenido una inmigración sustancial de ingleses, irlandeses, alemanes, franceses, holandeses, y otros grupos europeos.

Por el contrario, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos ha estado presente como parte de la historia en la formación de ambas naciones. La historia, la geografía y la economía se han mezclado en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México, para dirigir su atención a un problema muy persistente: el constante e interminable flujo de ciudadanos mexicanos, la gran mayoría irregulares, que llegan a territorio estadounidense en busca de empleo o de un mejor nivel de vida.

El carácter económico-laboral de la migración de mexicanos hacia el vecino del norte ha generado que en Estados Unidos se elaboren diferentes políticas migratorias acordes con sus intereses domésticos y que en México se conciba al fenómeno como una situación inevitable.

En este sentido, cuando la productividad económica estadounidense ha requerido elevarse, los líderes políticos de aquel país, impulsados por los intereses económicos, fomentan medidas políticas que favorecen el ingreso de migrantes mexicanos dispuestos a trabajar en sectores no deseados por la mano de obra local; mientras que en México se acepta esta emigración que contrarresta los niveles del desempleo y el subempleo. Sin embargo, cuando en Estados Unidos se manifiestan diferentes crisis - sean económicas, políticas o hasta culturales - y los niveles de vida de la sociedad tienden a descender, los inmigrantes mexicanos son culpados y las políticas migratorias se definen con el propósito de restringir su entrada e incrementar la vigilancia fronteriza. México por su parte intenta desarrollar medidas que protejan los derechos humanos de los trabajadores que, irremediablemente, seguirán intentando cruzar hacia Estados Unidos.

El consentimiento de Estados Unidos hacia la entrada de migrantes mexicanos cuando hay escasez de trabajadores en importantes sectores económicos, y la imposición de severas restricciones cuando se presentan dificultades nacionales internas, fundamentalmente económicas; han desembocado en un ciclo de control migratorio caracterizado por un enfoque unilateral que no considera la

colaboración con el gobierno mexicano y que repercute en la violación a los derechos humanos y laborales de los migrantes.

Este ciclo se ha mantenido porque Estados Unidos afirma su derecho soberano para desarrollar e implementar la política migratoria que más le conviene a sus intereses; es decir, Estados Unidos manifiesta su autoridad en materia migratoria cuando determina, autónoma e internamente, cuándo pueden ingresar extranjeros a su territorio y cuándo deben ser rechazados. De esta manera, en aquellos momentos de estabilidad económica se acepta el ingreso de trabajadores mexicanos, pero cuando la economía manifiesta rasgos de debilidad se rechaza.

Asimismo, las políticas migratorias que Estados Unidos desarrolla para controlar la migración mexicana, tal y como se establece en documentos legislativos, han estado destinadas a preservar la soberanía de ese país y garantizar su seguridad nacional. Como consecuencia, éstas políticas no incorporan las motivaciones económicas o sociales que en realidad sirven de marco de referencia al proceso migratorio de mexicanos hacia y desde Estados Unidos.

Por tanto, aunque el objetivo de determinadas políticas sea promover el ingreso de trabajadores mexicanos para incorporarlos a actividades económicas productivas, y que como resultado de ello se cumplan ciertas expectativas laborales y salariales de los mexicanos; sus fundamentos se limitan a satisfacer los intereses de aquellos que los contratan, aumentar con ello el poder político de legisladores vinculados con el capital y mostrar la autoridad de Estados Unidos para decidir quién ingresa a su territorio y quién no.

De ese modo las políticas migratorias se han elaborado de una manera estratégica; pues por un lado manipulan las leyes que generan la migración y por otro conservan el derecho de Estados Unidos para cerrar las fronteras cuando la inmigración es considerada como “innecesaria”, de acuerdo con sus intereses de seguridad nacional.

Con base en este último aspecto, la percepción que se tiene acerca de la migración de mexicanos, por parte de diferentes grupos de presión al interior de Estados Unidos, ha jugado un papel muy importante en la elaboración e implementación de determinadas políticas migratorias.

Los diferentes sectores empresariales, organizaciones sindicales, legisladores de ambos partidos políticos, gobernadores estatales y la población en general, se han manifestado a favor o en contra de la entrada de inmigrantes mexicanos de conformidad con sus intereses particulares, y a partir de ello participan activamente en el debate migratorio nacional. En este sentido, las leyes migratorias que han sido aprobadas por el Congreso estadounidense reflejan la apreciación de estos grupos acerca del fenómeno migratorio y la presión de los mismos para conseguir que esas leyes satisfagan sus objetivos.

En el caso particular de la migración de trabajadores mexicanos que intentan cruzar la frontera y trabajar en Estados Unidos sin documentados migratorios, su continuidad y aumento ha generado que en Estados Unidos se conciba como una problemática de tipo legal que repercute en los intereses nacionales estadounidenses. Dicha migración, impulsada porque los empleadores estadounidenses la consideran rentable y originada por la inexistencia de canales legales que permitan complementar la oferta de trabajadores en México con la respectiva demanda en Estados Unidos, ha sido percibida desde 1960 como una amenaza para la soberanía de Estados Unidos y para el bienestar de la población.

Es por esto que desde mediados de los ochenta, la legislación migratoria estadounidense ha ido asumiendo de manera consistente un perfil que, si bien incluye coyunturas de mayor flexibilidad, tiene como signo distintivo el creciente endurecimiento del trato brindado a los inmigrantes irregulares. Las diferentes leyes migratorias han sido aprobadas con la finalidad de controlar la “problemática migratoria”, reducir el número de inmigrantes irregulares al interior de Estados Unidos e incrementar la vigilancia en las fronteras.

Independientemente de que ciertas disposiciones legislativas han logrado reducir la migración irregular que ya vive en Estados Unidos, como el programa de regularización de la ley IRCA, no ha sucedido lo mismo con los objetivos

primordiales de las leyes: detener el cruce fronterizo de migrantes irregulares y sancionar a los empleadores que los contratan. Sin embargo, lo que sí se ha incrementado es la vigilancia fronteriza por medio del aumento en infraestructura, en presupuesto y en los recursos humanos de la Patrulla Fronteriza; así como con el desarrollo de estrategias de control que conciben el fenómeno migratorio como un asunto de criminalidad.

Estas medidas de control y vigilancia fronteriza se han implementado en contextos de definición de amenazas a la seguridad nacional estadounidense. Como el gobierno norteamericano es constante en identificar enemigos externos, declararlos amenazas para los intereses de la Unión Americana y colocarlos como prioridades en la agenda de seguridad nacional; cualquier acción dirigida a eliminarlos tiene un alto margen de legitimidad y aceptación de la sociedad. Tal fue el caso de las medidas de control migratorio de la ley IRCA, las cuales se implementaron en un contexto en el que era prioritario asegurar las fronteras no sólo de la migración irregular, sino también de otro enemigo para Estados Unidos y sus sociedad: el narcotráfico.

A partir de entonces el control de la migración irregular, en su mayoría de origen mexicano, se vinculó con el combate al narcotráfico; es decir, asuntos que tienen orígenes muy diferentes fueron criminalizados indistintamente, el migrante sin documentos fue estigmatizado como un delincuente, y ante la supuesta responsabilidad de proteger las fronteras se desarrollaron medidas policiacas para detener y expulsar a narcotraficantes e inmigrantes irregulares. Desde ese momento el gobierno de Estados Unidos desarrolló estrategias de seguridad fronteriza que generaron una militarización de la frontera.

El problema fue que todas las acciones implementadas para contener el tráfico de narcóticos, derivadas de esa militarización, también se utilizaron como medios para sancionar a los migrantes no autorizados y como estrategias para aumentar la condición criminal con la que éstos habían sido marcados. El resultado fue la creación de un escenario hostil hacia los inmigrantes irregulares que fueron confundidos con narcotraficantes.

Las situaciones anteriores se incrementaron en la década de los noventa cuando se manifestó un recrudecimiento del tradicional debate antiinmigratorio. El constante flujo de migrantes en situación irregular producto de un sistema económico que seguía demandando esa fuerza de trabajo, el elevado registro de aprehensiones de migrantes, el resurgimiento de sentimientos sociales de hostilidad hacia la inmigración y la difusión de campañas políticas antiinmigrantes; fueron los factores que desembocaron en la aprobación de propuestas y políticas migratorias restrictivas.

La penalización de la migración y el supuesto compromiso de los políticos de proteger la seguridad nacional dieron origen a la Propuesta 187 de Pete Wilson en California; a la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996 que se fundamentó con dos leyes anteriores, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva y la Ley de Bienestar Social; y a la implementación de operaciones fronterizas en San Diego, California, el Paso, Texas, y Nogales, Arizona.

Como lo analizamos, dichas medidas fueron simplemente herramientas electorales que los políticos utilizaron para incrementar su popularidad y manifestar su falaz labor de hacer cumplir una norma administrativa violada por los migrantes irregulares. Ante la reiterada autoridad que posee Estados Unidos para mantener un orden legal interno y en sus fronteras, el Congreso Federal y los gobiernos estatales aprobaron agresivas estrategias de control migratorio que derivaron en una mayor militarización fronteriza, y en la instauración de una política migratoria de tipo restrictivo-policiaco.

Por tanto, al ser considerado como un transgresor de la ley que merece ser penalizado, el migrante irregular ha sufrido agresiones físicas o verbales de parte de agentes de la Patrulla Fronteriza; ha sido desautorizado para solicitar servicios básicos de salud y educación; sufre explotación laboral por carecer de documentos, y por ende no posee ningún tipo de derechos; y se le ha criminalizado con mayor rigor por trabajar con documentos fraudulentos. Asimismo, las consecuencias de las operaciones fronterizas “disuasivas” han sido el aumento de las muertes de migrantes, el incremento del tráfico de migrantes y

el mejoramiento de las técnicas de los traficantes, la modificación de una migración circular a una permanente, y en general la ejecución de una violencia sistematizada.

Así, la verdadera problemática que ha perdurado en la frontera es que los trabajadores migratorios sin documentos no son percibidos y atendidos con integridad y respeto. Por el contrario se les considera como criminales que han violado una ley Federal y como sujetos que por no portar un documento migratorio deben ser tratados de manera desigual, inferior y discriminatoriamente. De esta manera las medidas para controlar la migración institucionalizan la existencia de diferentes tipos de seres humanos; aquellos que gozan de todos sus derechos por ser "legales" ante la ley, y aquellos que carecen de protección por haber tratado de entrar a un territorio sin la autorización debida.

Este escenario de percibir a la migración como un peligro, vincularlo con otros problemas, incrementar la seguridad fronteriza y evadir que en realidad se trata de un fenómeno económico en el cual México y Estados Unidos son participantes, se recrudeció a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. Además de manifestarse la "colaboración sin concordancia" que Verea y García y Griego han identificado en el diálogo migratorio México-Estados Unidos.

En este sentido, después de los atentados contra Estados Unidos se paralizó la cooperación entre ambos países para encontrar soluciones al fenómeno de la migración y se interrumpieron las acciones del diálogo migratorio bilateral, instaurado desde mediados de la década de los noventa a través de la "institucionalización" de las relaciones bilaterales. De modo que los mecanismos de consulta, los contactos intergubernamentales, los acuerdos de protección a migrantes y erradicación de la violencia fronteriza, y todos los compromisos para fortalecer la comunicación bilateral[420] fueron colocados por Estados Unidos en un segundo plano de importancia.

[420] Como lo analizamos en el capítulo 3, México y Estados Unidos firmaron: el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular (mayo de 1996); la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración entre los Presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton (mayo de 1997); Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza (febrero de 1999); Iniciativa de Seguridad

Así entonces, a pesar de que el gobierno mexicano había modificado su postura de no tener una política concreta en materia migratoria por una de mayor colaboración con Estados Unidos, que éste último comenzó a mostrar cierta voluntad por redefinir sus intereses y plantear una convergencia con México en el asunto migratorio, y que con ambas circunstancias se había instaurado un diálogo intergubernamental con el propósito de coordinar políticas; después del 11 de septiembre Estados Unidos volvió a analizar al fenómeno migratorio desde una perspectiva de control fronterizo y seguridad nacional. Además de que los sucesos terroristas suspendieron la reformulación de la relación migratoria bilateral y las negociaciones que los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush habían iniciado para definir una política migratoria bilateral e integral.

El problema de la interrupción del diálogo migratorio bilateral, fortalecido con el Presidente Fox al identificar el asunto migratorio como prioritario para México, fue que las propuestas del gobierno mexicano quedaron fuera de las prioridades del gobierno de George W. Bush. Por tanto, la determinación que tuvo la administración de Vicente Fox de plantear ante Estados Unidos sus prioridades en materia migratoria e iniciar negociaciones para aprobar una política conjunta con base en esas prioridades, quedó disminuida luego de que el Presidente Bush declaró la guerra contra el terrorismo.

Entonces podemos concluir que la capacidad de negociación del gobierno mexicano para aprobar un acuerdo migratorio integral - que abarcara un nuevo programa de trabajadores temporales, un programa de regularización para irregulares, seguridad fronteriza para los migrantes, un aumento del número de visas para los mexicanos y la promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes -, así como la posible accesibilidad del gobierno estadounidense de reformar sus leyes migratorias; tuvieron menor impulso que la decisión de George W. Bush para colocar el combate al terrorismo como su principal prioridad y desplazar el diálogo migratorio con México.

Fronteriza (1998); Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos (junio de 2001).

Después de identificar al terrorismo como la nueva amenaza para su seguridad, el gobierno estadounidense comenzó a implementar una política de seguridad para prevenir y eliminar otro ataque terrorista. En este sentido se consideró que la protección y la vigilancia de las fronteras, tanto al norte con Canadá como al sur con México, debía ser un objetivo fundamental de dicha política. Además de que una de las estrategias para evitar el ingreso de terroristas a territorio estadounidense debía ser la reforma y modernización de los sistemas migratorios.

Por tanto, y como en la década de los ochenta y los noventa se había manifestado, las fronteras fueron revaloradas como una línea sensible para la seguridad nacional en contra de amenazas externas, y la política migratoria fue identificada como el instrumento para proteger el territorio de todo aquello que llega de fuera y amenaza los intereses nacionales. De modo que la migración irregular de mexicanos no tardó en ser percibida y atacada, por políticos con tendencias antiinmigrantes, como un peligro para la seguridad y los intereses de la sociedad estadounidense; razón por la cual las medidas para controlarla debían desarrollarse en el marco de la política de seguridad fronteriza.

Así entonces el tema migratorio adquirió un nuevo significado al vincularse con el terrorismo y se convirtió en una cuestión de seguridad. Por consiguiente, al ser considerados asuntos como parte de la agenda de seguridad estadounidense, y por ello dos problemáticas interrelacionadas que deben erradicarse; el reforzamiento de la vigilancia en ambos lados de la frontera fue inmediato y las negociaciones encaminadas hacia la firma de un acuerdo migratorio con los elementos propuestos por México se paralizaron.

El incremento de la vigilancia fronteriza y la asociación del fenómeno migratorio con la problemática del terrorismo se han manifestado con la implementación de las siguientes medidas: la firma y el desarrollo de las acciones de los Programas de Fronteras Inteligentes (*Smart Borders*); la aprobación de la Ley de Seguridad Interna (noviembre de 2002); la creación del Departamento de Seguridad Interna; la inserción de las responsabilidades del Servicio de Inmigración y las estrategias de la Patrulla Fronteriza en un Departamento encargado de combatir amenazas

terroristas; y la creación de dos oficinas diferentes para encargarse de aplicar la ley migratoria, vigilar las fronteras y otorgar servicios migratorios. Medidas que involucran, en síntesis, un conjunto de acciones encaminadas a instaurar un control fronterizo altamente tecnificado que, a la vez que permita un flujo acelerado de mercancías y personas autorizadas, cierre definitivamente el paso a los migrantes irregulares.

La política de seguridad fronteriza estadounidense ha tenido como consecuencias el aumento de la vulnerabilidad de los migrantes irregulares. Vulnerabilidad que se mantiene porque el fenómeno migratorio continúa siendo analizado a través del enfoque de seguridad y la política migratoria de Estados Unidos se fundamenta en la premisa de vigilar las fronteras.

Desde esta perspectiva, puesto que las acciones de las Fronteras Inteligentes tienen como objetivo identificar y rechazar a individuos catalogados como no deseados por Estados Unidos; los migrantes irregulares han tenido que soportar los mismos controles policiacos dispuestos para detener el ingreso de terroristas. Como desde los noventa ha sido constante, las estrategias que la Patrulla Fronteriza utiliza para rechazar a criminales serán las mismas para regular el ingreso no autorizado de trabajadores; dando como resultado un incremento de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.

Asimismo, al incluir a las agencias de control migratorio en una dependencia cuyo primer objetivo es el combate al terrorismo, las actitudes de los agentes de la Patrulla se han vuelto más discrecionales cuando detienen a los migrantes y verifican su situación migratoria. Esto por el hecho de que no se establecen reglas claras para distinguir entre migrantes y terroristas.

Otro resultado de aplicar estrictas medidas de seguridad continuará siendo la desviación de los flujos migratorios hacia zonas fronterizas asiladas. En ese sentido, ante el objetivo del gobierno estadounidense de sellar la frontera se aumentarán los recursos económicos y materiales de la Patrulla Fronteriza para aplicar con más rigor las operaciones fronterizas, y por tanto se incrementarán los fallecimientos de migrantes en la frontera. Además de causar un efecto

perverso[421] en la reducción del tráfico de migrantes y la utilización de documentos migratorios falsos; es decir, situaciones que en vez de disminuir se acrecentarán.

Por otro lado, las prioridades estadounidenses de combatir al terrorismo modificaron las discusiones migratorias con México y en Estados Unidos se volvieron a plantear las iniciativas restrictivas para impedir el ingreso de migrantes irregulares. De hecho las negociaciones que el gobierno estadounidense comenzó con México no estuvieron enfocadas a abordar directamente el asunto migratorio, sino a requerir cooperación bilateral en materia de combate al terrorismo y seguridad fronteriza.

De esta manera las reuniones entre ambos países han seguido una misma lógica a partir del 11 de septiembre. México las aprovecha para plantear a su contraparte la necesidad de reabrir las negociaciones migratorias y trabajar para aprobar una política migratoria amplia; mientras que Estados Unidos las utiliza para reiterar que el tema migratorio es de su interés, pero que toda disposición en la materia debe definirse de acuerdo a sus prioridades y estrategias de seguridad. Por tanto el gobierno de Bush reitera que las posturas mexicanas no son viables hasta que se instaure un régimen estable de seguridad fronteriza.

Esto quiere decir que en las reuniones bilaterales Estados Unidos demanda diagnósticos de la cooperación mexicana en términos de seguridad y posterga el asunto de un acuerdo migratorio; en tanto que México únicamente expresa interés porque se fortalezcan los instrumentos bilaterales de protección a migrantes. De forma tal que todos los encuentros intergubernamentales, que además no son foros específicos para analizar el tema migratorio, se han limitado a esta situación: certificar el apoyo mexicano hacia la lucha contra el terrorismo y sólo expresar buenas voluntades hacia el asunto migratorio que no vinculan ni crean responsabilidades.

En este punto cabe mencionar que a pesar del interés del gobierno mexicano por retomar las negociaciones bilaterales, su agenda de negociación migratoria no ha sido lo suficientemente coherente. Aún no se definen con claridad las

[421] Para más información acerca de la tesis de la perversidad consúltese, Albert O. Hirschman, *Retóricas de la Intransigencia,* Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 21-54.

prioridades que el gobierno mexicano desea conseguir; lo cual es una muestra clara de que no se ha estructurado una política mexicana de emigración. El indicio más ejemplar de esta carencia de una política migratoria de Estado fue la reacción del gobierno mexicano frente al programa de trabajadores temporales propuesto por el presidente Bush en el 2004.

Como lo mencionamos en el último apartado del cuarto capítulo, el Presidente Fox denominó una sugerencia unilateral como un logro “bilateral” producto de los esfuerzos conjuntos y de la visión de “responsabilidad compartida”. Sin embargo, al analizar la estructura del programa, la cual es semejante a la del Acuerdo Bracero, es evidente percibir que se trata de una estrategia de Estados Unidos para el cierre de sus fronteras. De esta manera, independientemente de que permite la entrada de trabajadores mexicanos, lo hace con un estricto control de la cantidad, la calidad y la temporalidad. Además de que dicho acuerdo sólo busca satisfacer las demandas estadounidenses de fuerza de trabajo sin tener que comprometer fondos en el otorgamiento de beneficios de seguridad social: los migrantes mexicanos trabajarían en Estados Unidos por un tiempo limitado para luego, al concluir el contrato, regresar a México sin importar los vínculos que allá hubiesen creado.

Por otro lado, aparte de que la propuesta aún no establece un régimen de cuotas para trabajadores mexicanos, lo cual es prueba de la debilidad del programa, las que llegara a fijar no serían suficientes para México; por lo que el fenómeno de la migración irregular y la vulnerabilidad de los migrantes seguirían incrementándose. Entonces, más allá de las ventajas que este programa pudiera reportarles a los beneficiados, no afrontaría las causas más profundas del fenómeno y sólo serviría para legitimar medidas cada vez más duras de control migratorio, fronterizo e interno.

Así entonces, mientras se mantenga el antagonismo entre la visión estadounidense de restricción migratoria y la perspectiva mexicana de protección a los derechos humanos, los migrantes no contarán con canales institucionales que les permitan cruzar la frontera de manera segura, ordenada y legal. En este sentido será provechoso disociar la migración no regulada del problema del

terrorismo, y mirarlo como un fenómeno económico propio de un mercado de trabajo regional que debe ser regulado.

Por tanto, aunque la prioridad de Washington de incrementar la seguridad fronteriza puede frenar por tiempo indefinido la realización de un acuerdo migratorio con México, para nuestro país es urgente que en el corto plazo se fortalezcan y cumplan llanamente las fórmulas bilaterales establecidas para la defensa irrestricta de los derechos humanos y civiles de los migrantes mexicanos, sea cual sea su situación migratoria. Así como también es fundamental que nuestro gobierno trabaje en la elaboración de propuestas para crear un marco normativo que ordene los flujos migratorios y perciba a los migrantes mexicanos como trabajadores que contribuyen al crecimiento económico regional.

ANEXOS.

Mapa 1. Región fronteriza México-Estados Unidos.



Fuente: Douglas S. Massey, Jorge Durand y Noland J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican immigration in an era of economic integration,* Rusell Sage Foundation, New York, 2002, p. 28.

Mapa 2. Trayectoria de los migrantes 1995-2001.

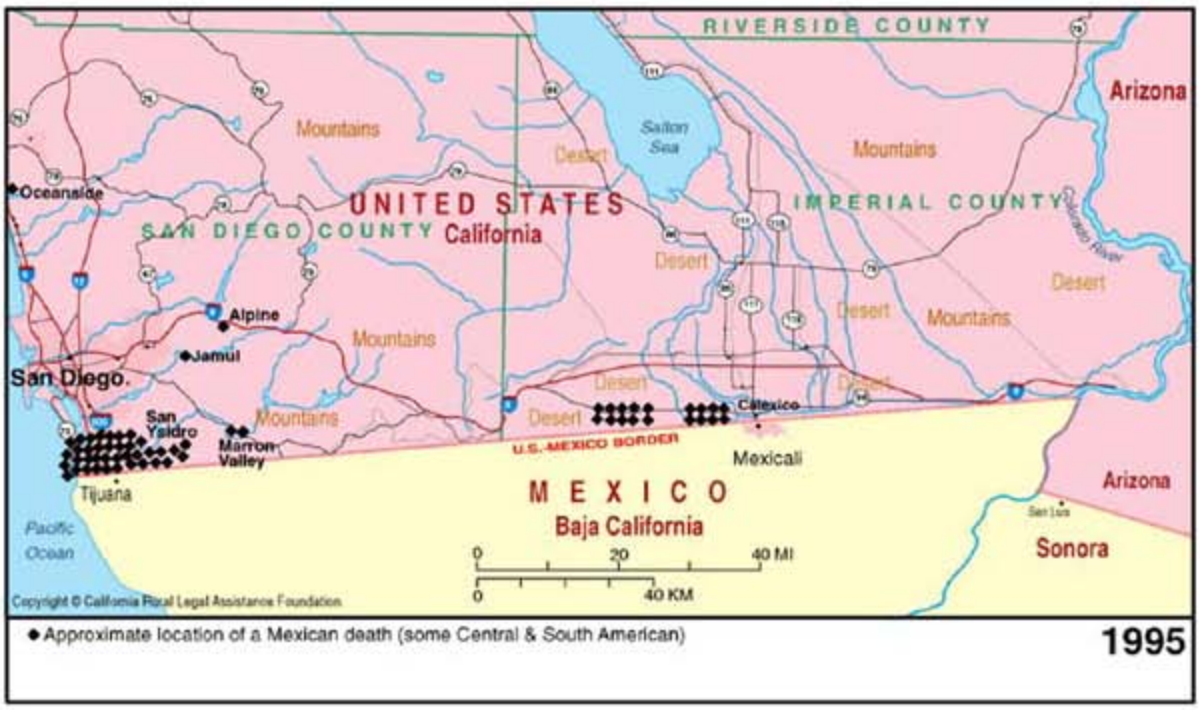


Fuente: Jorge Santibáñez Romellón, *Una visión desde la frontera. Celebración de la aprobación de la Ley General de Población*, Programa SIGEF, COLEF, México, 2002, p. 21.

En este mapa se puede observar uno de los efectos de las estrategias de seguridad fronteriza implementadas por la Patrulla Fronteriza con el objetivo de "controlar" la migración irregular. Es claro percibir que antes de la Operación Guardián, los flujos migratorios intentaban cruzar por el sector de Tijuana-San Diego; sin embargo, con el levantamiento de muros y el despliegue de policías fronterizos, los migrantes cambiaron sus rutas, dirigiéndose hacia las partes más al este de Tijuana.

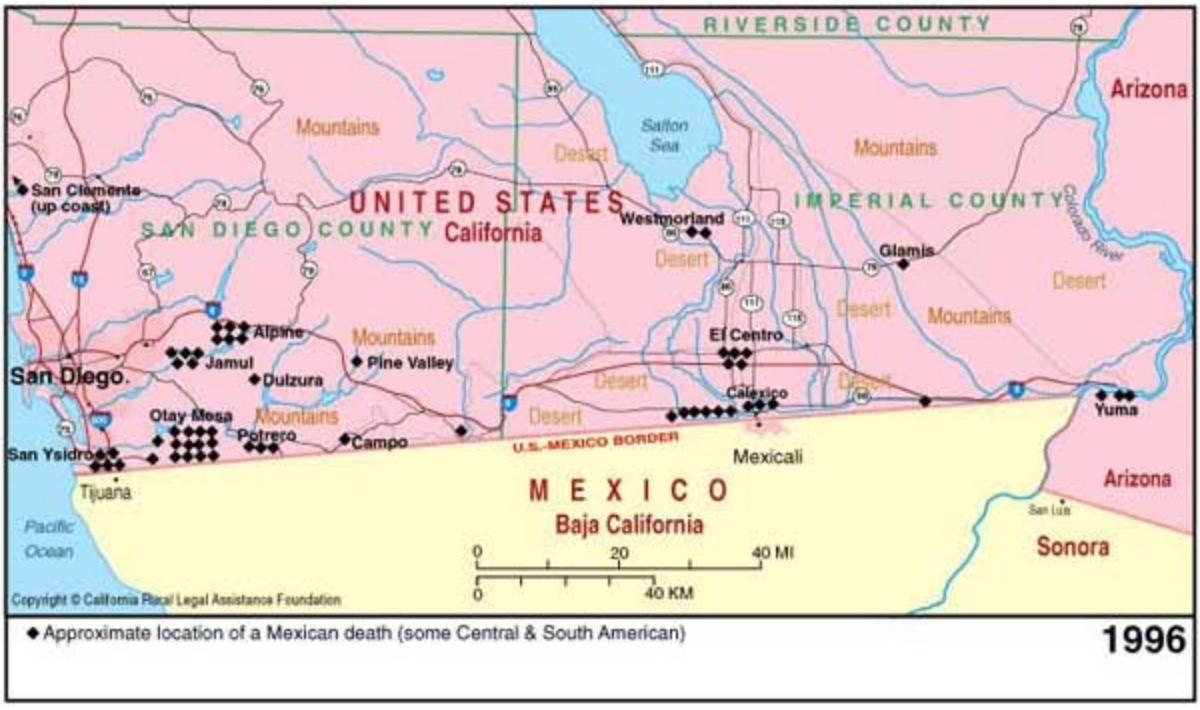
Luego de que las Operaciones de seguridad fronteriza se extendieron hasta las zonas desérticas de Arizona, los migrantes no cesaron en sus intentos por cruzar y buscaron ingresar, con el apoyo de traficantes, a través del desierto del Sasabe, en Arizona. El resultado de esto es el incremento de muertes de migrantes.

Mapa 3. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 1995.



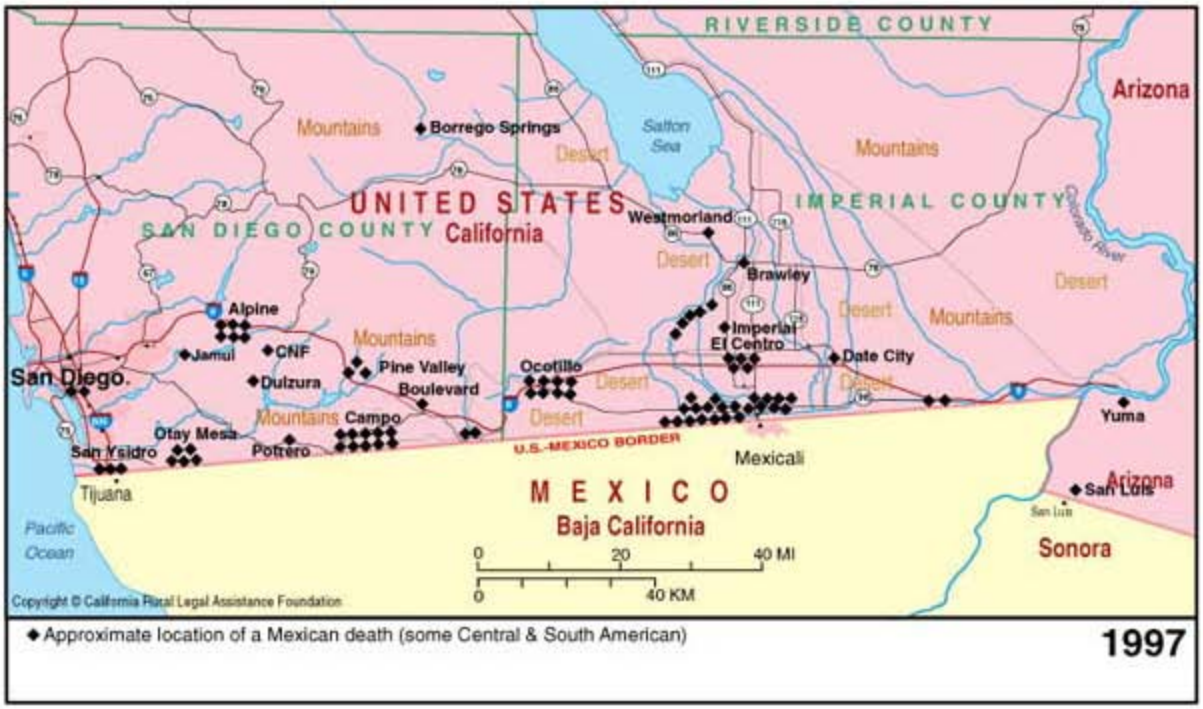
Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Mapa 4. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 1996.



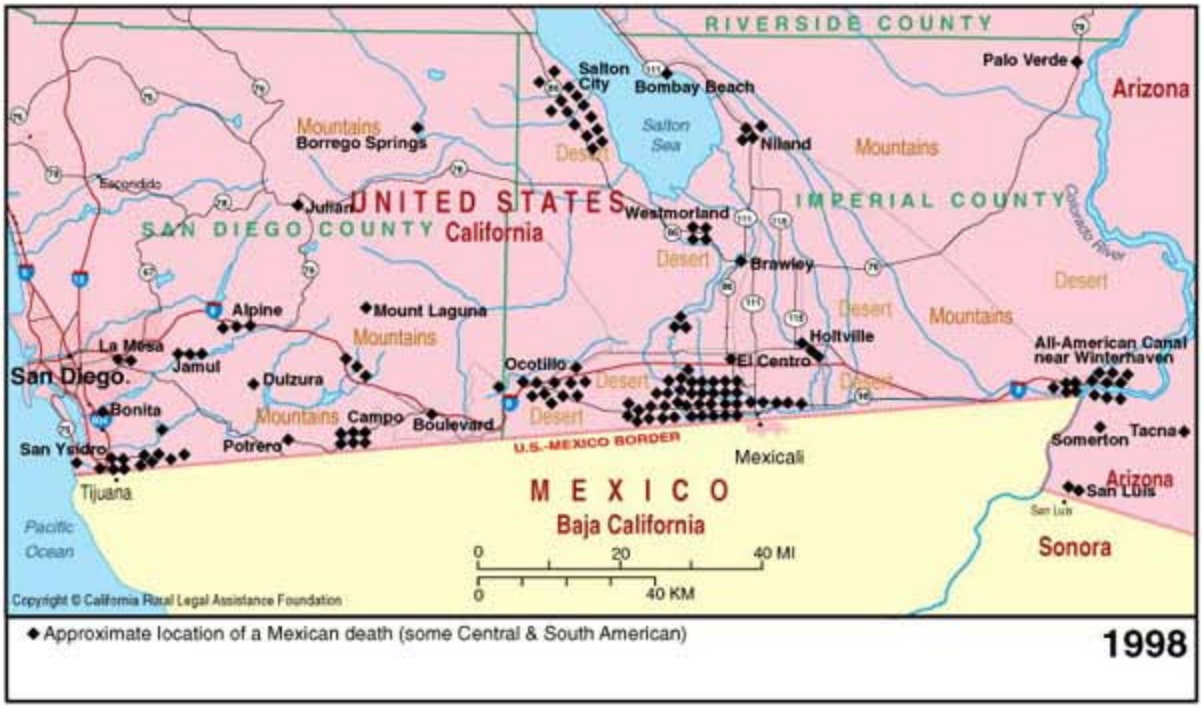
Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Mapa 5. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 1997.



Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Mapa 6. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 1998.



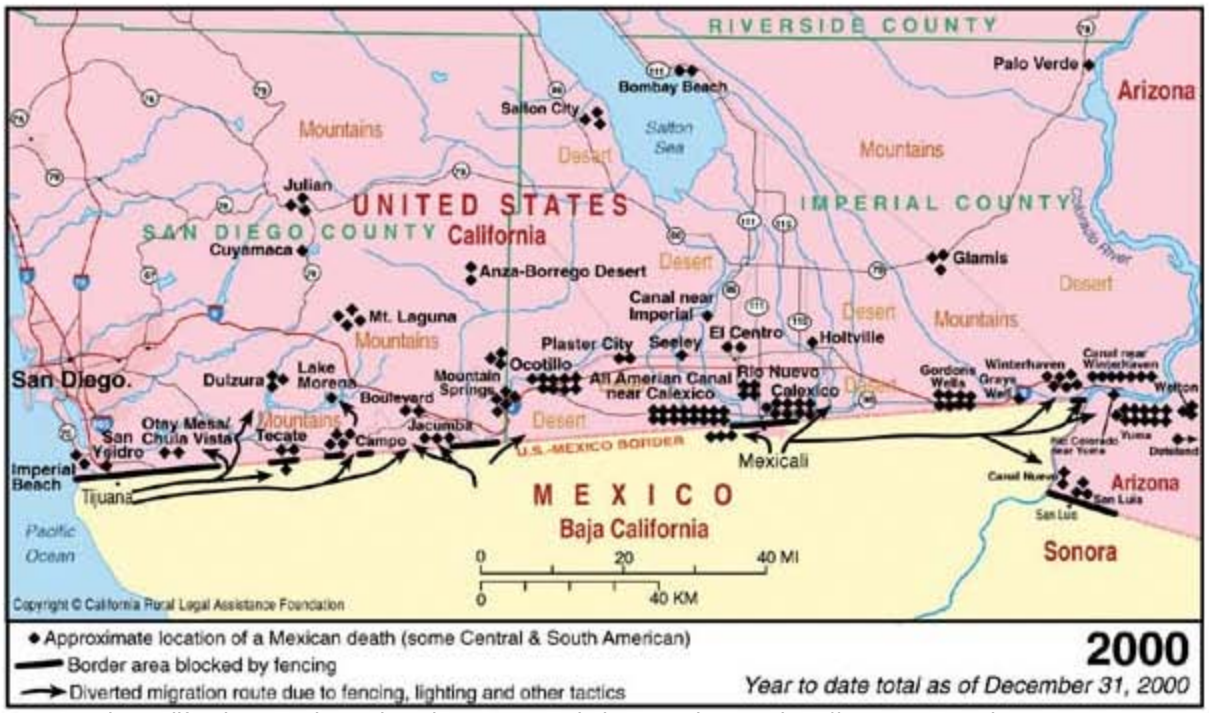
Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Mapa 7. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 1999.



Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Mapa 8. Ubicación de muertes de migrantes a lo largo de la frontera en 2000.



Fuente: The Californian Rural Legal Assistance Foundation's Project, en http://www.stopgatekeeper.org

Cuadro 1.

Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América.

Infraestructura segura	Flujo seguro de personas	Flujo seguro de bienes
1. Planeación a largo plazo	8. Viajeros frecuentes autorizados. Ampliar el uso del "Sistema Electrónico de Inspección Rápida" (SENTRI)	16. Cooperación entre los sectores público y privado
2. Desahogos de los cuellos de botella	9. Información avanzada sobre pasajeros	17. Intercambio electrónico de información
3. Protección de la infraestructura	10. Facilitar el movimiento de nacionales de los países socios del TLCAN	18. Cargamentos en tránsito seguros
4. Armonizar las operaciones de los puntos de entrada	11. Seguridad en la frontera y combate al tráfico de personas. Ratificar el compromiso de ambos países con la iniciativa de Seguridad Fronteriza y el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza	19. Cooperación en materia tecnológica. Instalar equipos de supervisión de alta tecnología, tales como candados electrónicos y lectores en placas de vehículos
5. Operaciones modelo para puertos eficientes. Proyectos modelo	12. Consultas de políticas de visado	20. Seguridad en redes ferroviarias
6. Cooperación en los puntos de cruce fronterizos	13. Capacitación conjunta. Establecer programas que fortalezcan las capacidades tecnológicas y de recursos humanos, para detectar documentos falsos y desmantelar las organizaciones de tráfico ilícito de personas	21. Grupo especial para combatir el fraude aduanero
7. Financiamiento de proyectos en la frontera	14. Bases de datos conjuntas	22. Esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando
	15. Monitoreo de nacionales de terceros países	

Fuente: "Smart Border: 22 point agreement. U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan", march 22 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html

Cuadro 2. Iniciativas legislativas en Estados Unidos respecto al fenómeno migratorio.

Principales iniciativas en torno a asuntos migratorios pendientes de dictaminar en el Congreso de Estados Unidos			
Presentada por	*Iniciativa*	*Referencia*	*Contenido*
1. John Cornyn y Judd *Gregg* *(senadores* republicanos)	*"Border Security* and Immigration *Reform* Act"	(S.1387) *Presentada el 1*O de julio de 2003	Esta iniciativa (R) (S.1387) guarda cierto grado de similitud con algunos elementos de la propuesta presentada por el presidente Bush • No a la amnistía y ciudadanía de los trabajadores migratorios • Incluye a los indocumentados *que* actualmente viven dentro de los EU • Inscripción obligatoria en el programa de trabajadores temporales dentro del primer año después de su promulgación, de no hacerlo serían deportados. • Cualquier país podría participar en el programa mediante un acuerdo con EU • Restringe la movilidad laboral del empleado, supeditado al Depto. del Trabajo
2. Jim Kolbe y Jeff Flake (diputados republicanos)	"Border Securily and Immigration Improvement Act"	(H.R.2899) (S.1461) Presentada el 25 de julio de 2003	La iniciativa de los diputados Kolbe y Flake presenta las siguientes propuestas: • Permite a los trabajadores temporales solicitar la residencia permanente estando dentro de Estados Unidos • No impone límites anuales sobre la cantidad de visas de trabajo • Permite mayor movilidad laboral a los trabajadores • Limita las posibilidades de los trabajadores indocumentados que se encuentran actualmente en los Estados Unidos. Estos trabajadores solo podrán solicitar una visa que tendrá vigencia de únicamente 3 años sin renovación • Durante el periodo de tres años el trabajador no podrá cambiar su estatus migratorio. • Los familiares no podrán trabajar dentro de los Estados Unidos • El costo del trámite de la visa será de 1 500 dólares • Para los trabajadores indocumentados en Estados Unidos el lapso mínimo para acceder a la residencia permanente será de seis años
3. Chris Cannon (diputado republicano) Howard Berman (Diputado Demócrata) Larry Craig y 18 senadores más, incluyendo miembros de ambos partidos.	"Agricultural Job Opportunily, Benefits and Security Act of 2003" (conocida como "AgJobs Bill")	(H. R.3142) Presentada el 23 de septiembre (S. 1645) Presentada el 23 de septiembre	La ventaja principal de la iniciativa "AgJobs Bill" es que fija una ruta clara para que los trabajadores agrícolas indocumentados puedan solicitar un ajuste de estatus migratorio • A los solicitantes elegibles para el programa se les otorgará el estatus de residente temporal (temporary resident status). • Si se cumple con ciertos requisitos, el trabajador podrá aplicar para obtener el estatus de residente permanente (permanent resident status) • Durante su estatus de residente temporal: tendrá autorización laboral, podrá viajar fuera de EU y tendrá la posibilidad de reingresar • Facilidad para tener otras ocupaciones laborales, siempre y cuando cumplan con sus condiciones de trabajo agrícola • El cónyuge y los hijos menores de edad tendrán la posibilidad de adquirir el estatus de residente permanente una vez que el trabajador obtenga dicho estatus, mientras tanto, no tendrán la posibilidad de trabajar
4. Chuck Hagel (senador republicano) Thomas Daschle (senador demócrata)	"Immigration Reform Act of 2004: Strengthening America' s National Securily, Economyand Families"	(S.2010) Presentada el 21 de enero de 2004	La iniciativa tiene cierta similitud a la del senador Cornyn, pero contiene elementos importantes que la han puesto en el centro del debate y con el apoyo de importantes grupos demócratas • Se elimina el estatus de residente temporal • Otorga la residencia permanente inmediatamente a los inmigrantes que califican para este estatus • Defiende los ingresos de los trabajadores extranjeros (mismo salario que los trabajadores estadounidenses) • Es limitativa en alcance, ya que fija un tope al número de visas anuales

Cuadro 2. continuación...

La siguiente categoría de iniciativas refleja diversas posiciones políticas			
Presentada por	*Iniciativa*	*Referencia*	*Contenido*
5. Luis Gutiérrez de Chicago, Illinois (diputado demócrata)	"Unity, Securily, Accountabilily and Family Act"	(H.R. 440) Presentada el 29 de enero 2003	• Se podrá legalizar a los migrantes indocumentados en función del tiempo de residencia en EU • La regularización consistiría en un ajuste migratorio para personas que prueben haber residido en EU por cinco años o más de manera consecutiva • Se beneficiaría de igual manera a los cónyuges e hijos menores de los beneficiarios
6. Luis Gutiérrez de Chicago, lIlinois (diputado demócrata)	"U.S. Employee, Family Unity, and Legalization Act"	(H.R.200) Presentada el 7 de enero 2003	• Propone la legalización de los migrantes indocumentados que residen en EU a través de la actualización de la fecha del registro en el SIN (Sistema de Inmigración y Naturalización) al 1 de enero de 1998
7. Luis Gutiérrez de Chicago, Illinois (diputado demócrata)	"Fairness for Amenca's Heroes Act"	(H. R. 1850) Presentada el 29 de abril de 2003	• Pretende otorgar ciudadanía inmediata a combatientes en activo y otorgar beneficios sociales a familiares • Ciudadanía post-mortem cuando ocurra en servicio activo (todas las otras iniciativas en este sentido requieren un mínimo de 3 a 5 años de servicio militar para poder acceder a la ciudadanía)
8. Nathan Deal, Georgia (diputado republicano)	"Citizenship Reform Act *of* 2003"	(H. R.1567) Presentada el 2 de abril de 2003	• Busca enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalización para negar la ciudadanía por nacimiento en EU si los padres no son ciudadanos o residentes permanentes
9. Virgil Goode, de Virginia (diputado republicano)	"Wage Equity Act *of* 2003"	(H. R. 1606) Presentado el 3 de abril de 2003	• Busca imponer topes salariales para los trabajadores agrícolas
Actualmente existen 43 iniciativas pendientes de dictaminar en el Congreso de Estados Unidos. Destacan por su grado de consenso preliminar las primeras cuatro de este cuadro. HR se refiere a House of Representatives o Cámara de Diputados, mientras que S. significa Senado. Estas siglas especifican la Cámara en donde fue presentada la iniciativa y por ello alguna puede tener números de identificación distintos aun cuando se trate de la misma iniciativa. Tal es el caso de AgJobs Bill.			

Fuente: Emilio Zebadúa, “El debate migratorio en Estados Unidos”, en *Este País. Tendencias y opiniones,* No. 159, junio, 204, pp.19 y 20.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

1. Acuña Soto, Víctor y Myrna Alonzo Calles, *La integración desigual de México al TLC*, Antonio Gramsci A.C. y la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2000, 257pp.

2. Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990, 416pp.

3. Aguilar Monteverde, Alonso, Marcos Crestani, Ana I. Mariño, Gastón Martínez, Isaac Palacios y Fernando Sánchez (coords.), *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox*, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, 194pp.

4. Alonso, Martin, *Enciclopedia del Idioma*, Tomo II, letras D-M, Aguilar Editor, México, 1958, 2932pp.

5. American Friends Service Committee and Mexico-U.S. Border Program, *Human rights at the Mexico-US border,* Immigration Law Enforcement Monitoring Project (ILEMP), second annual report, United States of America, 1990, 34pp.

6. Andreas, Peter, *Sovereigns and smugglers: enforcing the U.S-Mexico Border in the age of economic integration*, Faculty of the Graduate School of Cornell University, United States of America, 1999, 332pp.

7. Bagley, Bruce Michael y William O. Walker III (eds.), *Drug trafficking in the Americas*, North South Center Press, University of Miami, United States of America, 1996. 594pp.

8. Bailey, John y Jorge Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés Editores, México, 2003, 658pp.

9. Bailey, John y Sergio Aguayo Quezada (eds.), *Strategy and security in U.S. – Mexico relations beyond the cold war,* Center for U.S. – Mexico Studies, University of California, San Diego, United States of America, 1996, 214pp.

10. Barry, Tom, Harry Bronne y Beth Sims (eds.), *Crossing the line: immigrants, economic integration and drug enforcement on the U.S.-Mexico border*, Resource Center Press, Albuquerque New Mexico, 1994, 142pp.

11. Bean, Frank D., Barry Edmonson y Jeffrey S. Passel (eds.), *Undocumented migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980´s*, The Rand Corporation and the Urban Institute, United States of America, 1990, 271pp.

12. _____, Georges Vernez y Charles B. Keely, *Opening and closing the doors. Evaluating immigration reform and control*, Rand Corporation, The Urban Institute, United States of America, 1989, 183pp.

13. _____, Rodolfo O. De la Garza, Bryan R. Roberts y Sydney Weintraub (eds.), *At the crossroads. Mexico and U.S. immigration policy*, Rowman and Littlefield Publishers, United States of America, 1997, 322pp.

14. Briggs, Vernon, *Immigration policy and the american labor force*, The Johns Hopkins University Press, United States of America, 1984, 294pp.

15. Brimelow, Peter, *Alien Nation. Common sense about America's immigration disaster*, Random House, inc., New York, United States of America, 1995, 327pp.

16. Bromwell, William, *History of immigration to the United States 1819-1855*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, United States of America, 1969, 225pp.

17. Bustamante, Jorge, Cruzar la línea, *La migración de México a los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 384pp.

18. _____ y Wayne Cornelius (coords.), *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 190pp.

19. Calavita, Kitty Cecil, *U.S. Immigratrion law and the control of labor, 1820-1924*, Academic London, United States of America, 1984, 190pp.

20. Castillo, Manuel Ángel, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y Fronteras*, COLEF, Plaza y Valdés Editores, Colegio de México, México, 2000, 517pp.

21. Centro de Estudios Internacionales, *Irregulares. Mitos y realidades*, Colegio de México, México, 1979, 238pp.

22. Cevallos Ramírez, Manuel (coord.), *Encuentro en la frontera: mexicanos y norteamericanos en un espacio común*, Colegio de México, COLEF y la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México, 2001, 447pp.

23. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos de los migrantes*, serie Prevención de la Violencia, Atención a Grupos Vulnerables y los Derechos Humanos, fascículo 5, México, 2003. 130pp.

24. Congressional Research Service Library of Congress Ninety-Sixth Congress, *United States Government Law and Policy, 1952-1979*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1979, 109pp.

25. Cornelius, Wayne, Philip L. Martin y James F. Hollifield (eds.), *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford University Press, Standford, California, 1994, 442p.

26. Corwin, Arthur, *Immigrants and immigrants. Perspectives on Mexican labor migration to the United States*, Greenwood Press, Inc., United States of America, 1978, 378pp.

27. Cusminsky Mogilner, Rosa (coord.), *California. Problemas económicos, políticos y sociales*, CISAN, UNAM, México, 1995, 291pp.

28. Daniels, Roger, *Guarding the golden door. American immigration policy and immigrants since 1882*, Hill and Wang, a division for Farr, Straus and Giroux, New York, United States of America, 2004, 328pp.

29. Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, España, 1984, 495pp.

30. Di Tella, Torcuato (sup.), *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina, 2001, 776pp.

31. Díaz Ortega, Rodolfo, *Las reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos durante el primer trienio del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1993, 185pp.

32. Driscoll, Barbara, Claire Joysmith, Elaine Levine, Antonio Rivera Flores y Mónica Verea Campos (coords.), *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, CISAN, UNAM, México, 2000, 171pp.

33. Dunn, Timothy J., *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992. Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Center for Mexican American Studies (CMAS BOOK), University of Texas, Austin, United States of America, 1996, 307pp.

34. Ezcurra, Ana María, *Intervención en América Latina. Los conflictos de baja intensidad*, Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires, 1988, 203pp.

35. Galen Carpenter, Ted, *Bad neighbor policy. Washington's futile war on drugs in Latin America*, Palgrave Macmillan, CATO Institute, United States of America, 2003, 282pp.

36. Gallino, Luciano, *Diccionario de Sociología*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1983, 1003pp.

37. García y Griego, Manuel y Mónica Verea Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, UNAM-Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, 175pp.

38. Gastelum Gaxiola, María de los Ángeles, *Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos*, Coordinación General de Estudios de Postgrado, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1991, 381pp.

39. Gerber, Jurg y Eric L. Jensen (eds.), *Drug war, American style. The internationalization of failed policy and its alternatives*, Gerland Publishing, New York, United States of America, London, Great Britain, 2001, 274pp.

40. Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA, UNAM, 1990, 245pp.

41. Grupo México-Estados Unidos sobre Migración, *Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida,* ITAM y Carnegie Endowment for International Peace, México, 2001, 44pp.

42. Guillén Romo, Héctor, *El sexenio de crecimiento cero. México, 1982-1988*, Ediciones ERA, México, 1990, 222pp.

43. Gyory, Andrew, *Closing the gate. Race, politics and the Chinese Exclusion Act*, University of North Carolina, 1998, 354pp.

44. Hirschman, Albert O., *Retóricas de la Intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 204pp.

45. Hoffmann, Stanley, *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1963, 351pp.

46. Hofstetter, Richard, (comp.), *U.S. Immigration Policy*, Duke University Press, Durham, North Carolina, United States of America, 1984, 310pp.

47. Huntington, Samuel P., *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Editorial Paidós, México, 2004, 488pp.

48. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos,* Fondo de Cultura Económica, México,1988, 239pp.

49. Jonas, Susanne y Suzie Dod Thomas (eds.), *Immigration. A civil rights issue for the Americas*, Scholarly Resources Books, United States of America, 1999, 206pp.

50. Juffras, Jason, *Impact of the Immigration Reform and Control Act on the Immigration and Naturalization Service*, The Rand Corporation, The Urban Institute, United States of America, 1991, 93pp.

51. Kubat, Daniel (ed.), *The politics of migration policies. Settlement and Integration. The first world into the 1990´s*, Center for Migration Studies, New York, United States of America, 1993, 379pp.

52. Laham, Nicholas, *Ronald Reagan and the politics of immigration reform*, Praeger Publishers, Westport, Connecticut, United States of America, 2000, 237pp.

53. Lee, Kathleen, *Illegal immigration*, Lucent Books, Inc., San Diego California, United States of America, 1999, 128pp.

54. Levine, Herbert, *American issues debated: immigration*, Raintree Steck-Vaughn Publishers, Austin, Texas, United States of America, 1998, 128pp.

55. Magaña, Lisa, *Straddling the border. Immigration policy and the INS*, University of Texas, Press, United States of America, 2003, 120pp.

56. Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Organización Internacional para las Migraciones-Paidós, Buenos Aires, 2002, 443pp.

57. Márquez Padilla, Paz Consuelo y Mónica Verea Campos (coords.), *La administración Bush*, CISEUA, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1991, 210pp.

58. Massey, Douglas S., Jorge Durand y Noland J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican immigration in an era of economic integration*, Russell Sage Foundation, New York, 2002, 199pp.

59. Mercado Celis, Alejandro y Elizabeth Gutiérrez Romero (eds.), *Fronteras en América del Norte. Estudios multidisciplinarios*, CISAN, UNAM, México, 2004, 534pp.

60. Mitchell, Christopher (coord.), *Western Hemisphere immigration and U.S. foreign policy*, Pennsylvania State University Press, United States of America, 1992, 314pp.

61. Morales Aragón, Eliezer y Consuelo Dávila Pérez (coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Economía, México, 1994, 556pp.

62. Morales González, María Josefina, *Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*, Grijalbo, México, 1981, 396pp.

63. Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations*, Alfred A. Knoff, New York, United States of America, third edition, 1962, 630pp-XXIII.

64. Morison, Samuel Eliot, Henry Steele Commager y William Leuchtenburg, *Breve Historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 1015pp.

65. Nevins, Joseph, *Operation Gatekeeper. The rise of the illegal alien and the making of U.S.-Mexico boundary*, Routledge, New York, United States of America, 2002, 286pp.

66. Oropeza, Mónica (coord.), *Migración: México entre sus dos fronteras 2000-2001*, Foro Migraciones, México, 2002, 126pp.

67. Plano, Jack C. y Roy Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Editorial Limusa, México, 1985, 465pp.

68. Pratt Fairchild, Henry (ed.), *Diccionario de Sociología*, Fondo de Cultura Económica, México 1997, 317pp.

69. Ramos García, José María, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Miguel Ángel Porrúa, 2004, 235pp.

70. _____ y Ofelia Woo Morales (coords.), *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004, 171pp.

71. Rey Romay, Benito (coord.), *La integración comercial de México-Estados Unidos y Canadá ¿alternativa o destino?*, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 19991, 420pp.

72. Rubio, Luis y Susan Kaufman Purcell (eds.), *Mexico under Fox*, Lynne Rienner Publishers, United States of America, 2004, 177pp.

73. Sandoval Palacios, Juan Manuel (comp.), *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos. Seminario permanente de estudios chicanos y de fronteras*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1993, 420pp.

74. Schmidt, Alvin J., *The menace of Multiculturalism. Trojan Horse in America*, Praeger Publishers, Wesport Connecticut, United States of America, 1997, 211pp.

75. Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, decimoctava edición, México, 2000, 799pp.

76. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999*, SRE, México, 1999, 278pp.

77. _____, *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos del año 2000*, SRE, México, 2000, 88pp.

78. Vargas, Jorge A., *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, trabajadores indocumentados mexicanos y Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2002, 127pp.

79. Vargas Suárez, Rosío, Remedios Gómez Arnau y Julián Castro Rea (coords.), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN, UNAM, México, 2001, 402pp.

80. Verea Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, Ediciones el Caballito, S.A., México, 1982, 189pp.

81. _____, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, CISAN, UNAM, México, 2003, 262pp.

82. _____, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 496pp.

83. _____ y Silvia Núñez G. (coords.), *Estados Unidos y Canadá. ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?*, CISAN, UNAM, 1999, 330pp.

84. Wisotsky, Steven, *Beyond the war on drugs. Overcoming a failed public policy*, Prometheus Books, New York, United States of America, 1990, 279pp.

85. Woodrow, Karen A. y Jeffrey S. Passel, *Post-IRCA undocumented immigration to the United States: Assessment based on the june 1988 CPS*, Bureau of the Census and The Urban Institute, United States of America, 1989, 45pp.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

1. Aleinikoff, Alexander, *Un Análisis sobre Normas Jurídicas Internacionales y Migración*, Serie Diálogo Internacional sobre la Migración, No. 3, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra, Suiza, 2002, 61pp.

2. Andreas, Peter, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 2, No. 1, primavera 2002, ITAM, México, pp. 165-175.

3. Bouzas, Roberto, "La política económica del Gobierno Republicano: contenidos, obstáculos y perspectivas", en *La Administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana,* Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva Latinoamericana, primer semestre, No. 9, CIDE, México, 1981, pp. 59-80.

4. Comisión on Immigration Reform and Secretaría de Relaciones Exteriores, *A report of the Binational Study on Migration*, Editorial y Litografía Regina de los Ángeles, 1997, México, pp. 1-32.

5. Consejo Nacional de Población, "síntesis del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración", en *Migración internacional*, boletín bimestral, Año 1, No. 4, noviembre-diciembre 1997, CONAPO, México, 11pp.

6. Creel Miranda, Santiago, "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos. Caminos diferentes, metas comunes, nuevos aliados", en *Foreign Affairs* en español, Vol. 4, No. 2, abril-junio 2004, ITAM, México, pp. 2-12.

7. Fuentes, Alicia, "What are North America's Smart Borders?", en *Voices of Mexico*, No. 62, january-march 2003, CISAN, UNAM, México, pp. 14-15.

8. Martin, John L., "Operation Blockade: a bullying tactic or a border control model?", en *Backgrounder,* Center for Immigration Studies (CIS), No. 9, december 1993, 23pp.

9. Meissner, Doris, “Reflexiones sobre la propuesta de reformas migratorias en Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, México, pp. 135-144.

10. Mohar, Gustavo, “México ente la propuesta migratoria del presidente George W. Bush: un incierto camino por recorrer”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 73, febrero 2005, México, pp. 187-202.

11. Papademetriou, Demetrios, “Reformas migratorias: retos y oportunidades para México y Estados Unidos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, México, pp. 145-157.

12. Ramos García, José María, La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, en *Foro Internacional*, Vol. XLIV, No. 4, octubre-diciembre 2004, COLMEX, México, pp. 613-634.

13. Ridge, Tom, “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S ha unido a México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs* en español, Vol. 4, No. 2, abril-junio 2004, ITAM, México, pp.13-27.

14. Santibáñez Romellón, Jorge, “Problemática de la migración en la frontera norte de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Publicación cuatrimestral, Instituto Matías Romero y Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 70, octubre 2003-febrero 2004, pp. 117-134.

15. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos 1995-1999*, SRE, México, 1999,

16. Shrink, David A., “Law enforcement and security challenges in the U.S.-Mexican border region”, en *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 18, No. 2, fall 2003, United States of America, pp. 1-23.

17. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial*, Miguel Ángel Porrúa, SECOFI, México, 1993, pp. 3-9 y 465-474.

18. Verea Campos, Mónica, “September 11 A Watershed in the U.S. Migratory Debate”, en *Voices of Mexico*, No. 58, january-march 2003, CISAN, UNAM, México, pp. 21-25.

19. Waller Meyers, Deborah y Demetrios Papademetriou, “Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs* en español, Vol. 2, No. 1, primavera 2002, ITAM, México, pp. 176-185.

20. Zebadúa, Emilio, “El debate migratorio en Estados Unidos”, en *Este País. Tendencias y Opiniones*, No. 159, junio 2004, México, pp. 15-20.

21. Diario *La Jornada*.

22. Diario *Milenio*.

23. Diario *Reforma*.

FUENTES DOCUMENTALES.

Legislaciones.

1. “Ley concerniente a los Extranjeros de 1798”, en Our Documents, http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=16&page=transcript

2. “Ley Respecto a los Extranjeros Enemigos de 1798”, en Our Documents, http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=16&page=transcript

3. “Homestead Act of 1862”, en Our Documents, http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=31

4. “Immigration Act of 1917”, en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov

5. “Johnson Reed Act of 1924”, en The Library of Congress, http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:S.735.ENR.html

6. “Ley de Registro de Extranjeros de 1940”, en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov

7. “The Internal Security Act of 1950”, en American History Documents II, http://tucnak.fsv.cuni.cz/~calda/Documents/1950s/Inter_Security_50.html

8. “The Immigration Act of 1990”, en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c101:5:./temp/~c101AznO56

9. “Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996”, en The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov/cgibin/query/z?c104:S.735.ENR.html

10. “Personal Responsability and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA)”, The Library of Congress, http://www.thomas.loc.gov/cgibin/query/z?c104:S.735.ENR.html

11. “Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsability Act of 1996 (IIRIRA)”, en The Global Immigration Lawyers Alliance, http://www.visalaw.com/96nov/3nov96.html

12. “Homeland Security Act of 2002”, en U.S.Department of Homeland Security, http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/law_regulation_rule/law_regulation_rule_0011.xml

13. “The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act”, en Vote Yes on Proposition 200, http://www.yesonprop200.com/info/proposition_200.html

Documentos

1. “World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration”, en International Organization for Migration (IOM), http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/wmr_sec03.pdf

2. “Five Immigration Myths Explained”, en American Immigration Lawyers Association, http://www.aila.org/contentViewer.aspx?bc=17,142&pf=truee

3. “Immigration to the United States in Fiscal Year 1994”, en U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), http://www.uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/annual/fy94/726.htm#footnote2

4. “Migrant Deaths”, en Californian Rural Legal Assistance (CRLA), http://www.stopgatekeeper.org

5. “INS Border Safety Initiative”, en U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS), http://www.uscis.gov/text/publicaffairs/factsheets/FSheet.htm

6. “Declaración Conjunta México-Estados Unidos de América”, 9 de junio de 2000, en Presidencia de la Republica, http://www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/giras/decl-eua00.html

7. “Comunicado Conjunto. Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato, Guanajuato”, 16 de febrero del 2001, en Embajada de Estados Unidos en México, http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp010216BushFox.html

8. “U.S.-Mexico Migration Talks and Plan of Action for Cooperation on Border Safety”, june 22 2001, en U.S. Department of State, http://www.state.gov/r/pa/prs/2001/3751.html

9. “Securing America´s Borders Fact Sheet: Border Security”, January 25 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020125.html

10. “Building a Smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence”, December 12 2001, en Washington Canadian Embassy, http://www.canadianembassy.org/border/declaration-en.asp

11. Kingsbury, Nancy, “Border Security. Challenges in Implementing Border Technology, GAO-03546T”, March 12 2003, en United States General Accounting Office (GAO), http://www.gao.gov/new.items/d03546t.pdf, 16pp.

12. “Action Plan for Creating a Secure and Smart Border”, December 12 2001, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011212-6.html

13. “Joint Statement by the Presidents of the United States and Mexico”, Monterrey, Mexico, March 22 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020322-9.html

14. “U.S.-Mexico Border Partnership Agreement”, Monterrey, Mexico, March 22 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/

15. “Executive Order Establishing Office of Homeland Security”, Washington, D.C., October 8 2001, en U.S. Department of Homeland Security, http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=13&content=5282

16. “President Bush Signs Homeland Security Act”, November 25 2002, en The White House, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021125-6.html

17. Stana, Richard M., “Immigration Enforcement. DHS Has Incorporated Immigration Enforcement Objectives and is Addressing Future Planning Requirements, GAO-05-66”, October 2004, en United States General Accounting Office (GAO), http://www.gao.gov/new-items/d0566.pdf, 23p.

18. “About the Arizona Proposition 200 Initiative- The Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act”, en Vote Yes on Proposition 200, http://www.yesonprop200.com

19. “Población residente en Estados Unidos”, en Consejo Nacional de Población, http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/03.htm