



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
PLANTEL ARAGÓN

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA
HACIA ESTADOS UNIDOS:
LA REFORMA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y SU
IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES (2000-2006)**

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**
P R E S E N T A :
ANAIS ARREOLA CORTÉS

ASESOR: LIC. EFRÉN M. BADILLO MENDEZ

MÉXICO

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



TESIS

**EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA ESTADOS UNIDOS:
LA REFORMA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES
(2000-2006)**

A Dios:

Por acompañarme en silencio a lo largo de mi vida.
Por regalarme la alegría de ver realizado uno más de
mis sueños. Pero sobre todo por permitirme vivir este
momento.

A mis padres y hermanos:

Marina y Rafael, a quienes amo y admiro.
Sabido que jamás existirá una forma de agradecer
una vida de sacrificio y esfuerzo constantes, sólo
deseo que comprendan que este logro, también es
suyo. Que mi esfuerzo es inspirado en ustedes y que
son mi único ideal.

A Christian y Nancy, a quienes amo y para quienes
espero ser ejemplo y motivación.

A la familia Cortés:

Por sus buenos deseos.
A mis abuelos, Celia, Fidel y Aurora, que donde quiera
que se encuentren, sé que están orgullosos de su nieta.

Especialmente a Bertha, Beatriz, y a mis padrinos Irma
y Manuel, por sus consejos y apoyo que me brindaron
durante mi formación académica.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Mi casa de estudios. Mi orgullo...

A mis profesores:

Por su interés en la formación de profesionistas de
calidad. Especialmente a mi asesor y amigo, el
profesor Efrén Badillo Méndez, por su muy valiosa
colaboración y acertados comentarios que
permitieron enriquecer esta tesis.

A Paola, Patricia y Hugo Vadillo, por su amistad.

A ti que entraste en mi vida y me dejaste una
huella marcada en mi corazón



ÍNDICE

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA ESTADOS UNIDOS: LA REFORMA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES (2000-2006)

INTRODUCCIÓN	8
--------------	---

CAPÍTULO I

LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS	17
1.1. La migración internacional en la era de la globalización	18
1.1.1. La emigración en la primera etapa globalizadora	28
1.1.2. La emigración en la segunda etapa globalizadora	29
1.2. La migración en América del Norte	30
1.2.1. Formación y conceptualización de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá	33
1.2.2. La política sobre migrantes temporales en Estados Unidos	36
1.2.3. La política sobre migrantes temporales en Canadá	42
1.2.3.1. Canadá-México: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales	46
1.3. La Política Exterior de México y de los Estados Unidos: el tema de la migración	51
1.3.1. Política Exterior de México	52
1.3.2. Política Exterior de Estados Unidos	55
1.4. La relación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de migración	58
1.4.1. Cooperación Fronteriza	59
1.4.1.1. Perfil de la frontera México-Estados Unidos	60
1.4.1.2. Seguridad Fronteriza	61
1.4.1.3. Mecanismos de Cooperación Fronteriza y Asuntos Migratorios	62
1.4.2. Cooperación y combate contra el Narcotráfico	65

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

	69
2.1. Algunos aspectos de los orígenes de la migración mexicana	71
2.1.1. Primera Guerra Mundial	72
2.1.2. La crisis de 1929	74
2.1.3. Segunda Guerra Mundial	76
2.2. Los Convenios de Braceros	77
2.2.1. El Primer Periodo (1942-1946). La Cooperación Formal	79
2.2.2. El Segundo Periodo (1947-1954). Las violaciones a los acuerdos y los nuevos convenios	83
2.2.3. El Tercer Periodo (1955-1964). La Estabilización	89
2.3. La invasión, el éxodo y la cooperación silenciosa (1965-1986)	90
2.3.1. El arma petrolera y el peso de las crisis	94
2.3.2. El control de la migración. Ley Simpson Rodino de 1986	99
2.3.2.1. La respuesta Mexicana y las consecuencias de la Ley IRCA	102
2.4. Integración sin migración en el TLCAN	107
2.4.1. La respuesta de Estados Unidos. Primeras Leyes Anti-inmigrantes	113
2.4.2. La reacción de México	117
2.4.2.1 La Ley mexicana de la No Pérdida de la Nacionalidad	120

CAPÍTULO III

LA LEGISLACIÓN Y LA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS: IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES (2000-2006)

	124
3.1. El papel de Estados Unidos en la sucesión presidencial de México	126
3.1.1. La derrota del PRI	126
3.1.2. La propuesta migratoria de la administración del presidente Vicente Fox	128
3.2. Los alcances y límites de la nueva relación de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush. Impacto en las relaciones bilaterales	133
3.2.1. México, hacia la institucionalización de la relación migratoria	137
3.2.2. El debate migratorio estadounidense a partir del 11 de Septiembre de 2001	140
3.3. Legislación de México y Estados Unidos sobre migración	144
3.3.1. Política migratoria de México	145
3.3.2. Política migratoria de Estados Unidos	151

3.3.3. Los límites de las políticas migratorias de México y de los Estados Unidos	154
3.4. La Reforma migratoria en Estados Unidos y las iniciativas de Ley en la Cámara baja y en el Senado	157
3.4.1. El control fronterizo	159
3.4.2. Programa de Trabajadores Temporales (PTT)	161
3.4.3. La legalización. Impacto político en Estados Unidos	163
CONCLUSIONES	169
BIBLIOGRAFÍA	177

INTRODUCCIÓN

“Soñó con la frontera y la vio como una enorme herida sangrante, un cuerpo enfermo, incierto de salud, mudo ante sus propios males, al filo del grito, desconcertado por sus fidelidades, y golpeado, finalmente, por la insensibilidad, la demagogia y la corrupción políticas. ¿Cómo se llamaba la enfermedad de la frontera?”

CARLOS FUENTES, *La frontera de cristal*

Los desplazamientos y cambios de residencia de grupos humanos de unas zonas a otras han sido constantes desde la prehistoria. Nomadismos, invasiones, peregrinajes, expediciones comerciales y colonizaciones han construido el mundo que hoy se conoce. La primera migración fue la que sacó de su patria originaria en África a los ancestros en diversas oleadas para expandirse por el mundo. El móvil: hallar un lugar más próspero donde llevar una vida mejor. Probablemente lo que empujó a emprender este viaje fue el hambre y un aumento de la población. Después, sucesivas oleadas siguieron avanzando en busca de mejores oportunidades de caza, hacia Asia y Europa.

A partir del encuentro del Nuevo Mundo en 1492 por parte de los europeos, comienza una era de grandes movimientos migratorios. Los avances geográficos y técnicos permitieron el traslado controlado de personas a las nuevas colonias ultramarinas, bajo la dirección de los gobiernos o a cargo de compañías mercantiles. Sin embargo, a partir de la emancipación de los Estados americanos a inicios del siglo XIX, hasta la primera mitad del XX, se produjo el mayor traslado de población de la historia.

Era un fenómeno de tipo individual, no regulado por los gobiernos, sino alimentado por los propios emigrantes, gente impulsada por el sueño de hacer fortuna o, al menos, de alcanzar una vida mejor. Estados Unidos, donde a inicios del siglo XX entraban 1,300,000 extranjeros al año,¹ fue el primer país en acoger oleadas masivas de

¹ Dato tomado de Otero, Luis; López Alfredo, “Las grandes migraciones”, *Muy Interesante*, México, num. 7, 2004, p. 6.

inmigrantes, entre ellos los chinos. En algunos periodos, la pobreza, la violencia social, el colapso de unos Estados y la formación de otros han provocado movimientos masivos de población entre países y continentes. En otros hay personas huyendo de hambrunas, personas esclavizadas, minorías étnicas o individuos perseguidos por causas raciales, políticas y religiosas.

Uno de los problemas principales para lograr una discusión profunda de este tema es la falta de definición sobre el fenómeno migratorio en sí. Como consecuencia de ello, el diálogo entre los gobiernos, ya de por sí complicado por sus distintos intereses, ha enfrentado muchos obstáculos. Además, esto ha propiciado la creación de mitos y conceptos equivocados sobre las razones de la migración y sus consecuencias. Los términos inmigración, emigración, migración (legal o ilegal, permanente o temporal), a veces se utilizan con significados distintos, lo cual da lugar a confusiones y malas interpretaciones.

Todos estos términos son necesarios para explicar los orígenes del movimiento de personas de México a Estados Unidos, sus características y sus cambios. En esta tesis, migración se utiliza en su significado más amplio para referirse al flujo de personas que salen del país (emigración) y que entran a Estados Unidos (inmigración).² Gran parte de esta población va a ese país con el objetivo de trabajar durante un tiempo (con o sin documentos) y después regresar a México, por lo tanto, es una migración temporal y circular. La migración legal se refiere a quienes residen en Estados Unidos con visas de trabajo, de estudios, de residencia, o con permisos especiales; la migración ilegal incluye a quienes trabajan en el país vecino sin permiso de trabajo, con visas vencidas o documentos falsos. Las personas de origen mexicano que han emigrado permanentemente y que tienen la ciudadanía norteamericana por naturalización o por nacimiento se consideran para el estudio como mexicano-americanos.

El término política migratoria según la coincidencia en la definición de algunos autores, se utiliza como una categoría general para hablar de las medidas que los gobiernos de México y Estados Unidos toman para enfrentar las causas y las consecuencias de los flujos de personas, cualquiera que sea su estatus migratorio, atender las necesidades de la población que reside temporal o permanentemente en los Estados Unidos, y controlar la frontera.

Al hablar de migración se hará referencia en general a los migrantes legales e ilegales y a los mexicano-americanos. Por lo general, el mayor problema que hay entre los dos países respecto al manejo de la migración son los indocumentados. Sin embargo, como se demostrará a lo largo de la historia de la migración, este flujo ilegal no puede

² Delano Alonso, Alexandra, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, México, STPS, 2004, p. 8.

entenderse sin tomar en cuenta la migración legal y el crecimiento de la población mexicano-americana pues, como se verá, los tres fenómenos están relacionados. No obstante, cada tipo de flujo requiere distintas medidas para satisfacer sus necesidades específicas.

En el caso particular de la migración de mexicanos a los Estados Unidos se explica por razones económicas (las diferencias en el grado de desarrollo de los dos países), demográficas (una escasez de mano de obra en varios sectores productivos en Estados Unidos y una alta tasa de crecimiento demográfico y de desempleo en México), históricas (los vínculos culturales y sociales con el territorio que antiguamente pertenecía a México, las redes sociales y tradiciones de migración establecidas en varios estados de ambos países) y políticas (en distintos momentos la política migratoria ha estado condicionada por otros problemas internos e intereses de ciertos grupos en México y Estados Unidos).

De aquí podemos derivar que la importancia económica de la migración para los dos países es indiscutible. Gracias a la mano de obra de los mexicanos, Estados Unidos ha podido asegurar el crecimiento económico del país y la competitividad de sus empresas y productos, principalmente en los sectores agrícola, de servicios y de la construcción. En México las remesas de los migrantes constituyen una fuente de ingresos de divisas fundamental y han garantizado la posibilidad de que un gran porcentaje de la población encuentre trabajo en Estados Unidos, lo cual reduce las presiones del desempleo en el país. Todas estas razones dotan de características únicas a un fenómeno migratorio, que además por su tamaño, destaca de otros movimientos similares a nivel mundial.

La proximidad geográfica también es otra característica particular del caso México-Estados Unidos. Aproximadamente hasta la segunda mitad del siglo XX, la cercanía de la frontera y la facilidad para cruzarla garantizaban un flujo circular de personas, es decir que los mexicanos no iban a los Estados Unidos para quedarse definitivamente, sino a trabajar sólo durante algunos meses. Como los riesgos y costos de hacer varios viajes entre un país y otro eran mínimos, los migrantes trabajaban lo suficiente para poder regresar a México y pasar el resto del año con su familia viviendo de sus ahorros, hasta que fuera necesario volver a buscar trabajo en Estados Unidos. Como se verá a lo largo de la tesis, debido a los cambios en la política migratoria, estas tendencias se han modificado y cada vez hay más migrantes permanentes en ese país.

Las raíces históricas de la migración son otra característica de este caso. El territorio al que comenzaron a llegar los primeros flujos de migrantes mexicanos a mediados del siglo XIX anteriormente pertenecía a México. Al trazarse definitivamente la frontera entre los dos países en 1853 con base en el Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848, un buen número de mexicanos ocupaba la zona que se convirtió en parte del suroeste de Estados Unidos.

A partir de entonces, esta población atrajo y facilitó la llegada de más mexicanos, lo cual determinó su concentración en una parte del territorio, así como la existencia de fuertes vínculos históricos, sociales y culturales entre México y Estados Unidos en esa región, mismos que se han extendido poco a poco a otros estados norteamericanos.

A lo largo de la descripción de los distintos periodos en que se divide el estudio se verá que las leyes migratorias de Estados Unidos casi siempre incluyeron excepciones respecto a ciertos grupos de migrantes. En algunos casos resultaron favorables para los indocumentados. Aunque teóricamente existieron contratos, sanciones y restricciones para el empleo de trabajadores mexicanos, no siempre se cumplían, ya fuera porque México no quería, o no podía, presionar a su vecino país para que actuara de otra forma.

Todo lo anteriormente expuesto ha tenido un gran impacto en la relación bilateral, la cual ha pasado por muchos momentos de acercamiento y distanciamiento. Por otra parte, independientemente del estado general de la relaciones entre los gobiernos, la migración ha sido un tema que ha recibido un trato particular, casi siempre desvinculado de los avances o retrocesos en otras áreas. El ejemplo más evidente es la situación actual, caracterizada por una relación de cooperación formal sin precedentes en el área comercial y financiera por medio del TLCAN, pero que no ha incluido una política para el manejo común de la migración.

Uno de los objetivos principales de esta tesis, es brindar un análisis de la reforma migratoria estadounidense y del impacto que ha tenido en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos, tomando en cuenta el recrudecimiento de posturas anti-inmigrantes que se han incrementado en fechas recientes. Entre los objetivos particulares se encuentran el hacer referencia de las condiciones en las que se desarrolló el fenómeno migratorio durante el periodo 2000-2006; el estudiar los Convenios de Braceros para conocer su contenido y el comprender el impacto que ha tenido la legislación estadounidense.

¿De qué depende que se logre adoptar medidas o políticas comunes?, ¿Que factores son los que tienen mayor peso para determinar la posición de cada gobierno respecto a la migración?, ¿Cuándo se vuelve prioritario el tema migratorio?, ¿En qué contexto es posible negociar convenios relacionados con la migración, cómo y cuándo?, ¿Es el peso de la asimetría de poder entre México y Estados Unidos la que marca la definición de una Reforma migratoria?, ¿Será la legalización de indocumentados, la solución al problema migratorio?. Todas estas preguntas han motivado y guiado la presente tesis.

Al estudiar la relación bilateral entre México y Estados Unidos, la manera en que se discuten los temas y los resultados de las negociaciones, es necesario destacar la asimetría de poder que históricamente ha determinado las decisiones de los gobiernos en el ámbito interno y exterior. Este concepto de asimetría se refiere al hecho de que, por

razones económicas y políticas, los países tienen distintas capacidades y grados de vulnerabilidad³ para enfrentar situaciones internas o externas. Debido a las diferencias entre el número de población, territorio, desarrollo económico y poder político, México es débil en comparación a Estados Unidos. A pesar de que en distintos momentos y de diferentes formas Estados Unidos ha reconocido la importancia de México para sus intereses económicos, políticos y militares, México en general ha tenido que aceptar la mayoría de las decisiones unilaterales de Estados Unidos y ha sido más dependiente económica y políticamente de su vecino.

Pese a estas diferencias, a lo largo de su historia, en diversas circunstancias México y Estados Unidos han cooperado para enfrentar problemas comunes. El término cooperación al que haré referencia a lo largo de la tesis define una situación en la que un actor ajusta su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas del otro mediante la coordinación de políticas. Esto implica que las medidas de cada Estado se modifican para obtener beneficios mutuos y reducir las consecuencias negativas para ambos.⁴

Existen también otras alternativas para el manejo de una situación común como la cooperación impuesta, la inacción, la creación de regímenes internacionales, o las acciones unilaterales. De estas opciones, en este trabajo sólo haré referencia a las acciones unilaterales, las cuales indican que un Estado no coopera con otro y adopta una política independiente, pese a los costos que puede implicar para el otro país. Esto puede ocurrir porque el gobierno así lo decide, pues considera que los beneficios son mayores, o porque los países no logran ponerse de acuerdo sobre ciertas medidas comunes que podrían ser convenientes para los dos.⁵

En los últimos tiempos, el grado de cooperación entre México y Estados Unidos se ha extendido de tal forma que se cree que existe un alto grado de interdependencia entre los dos países, lo cual limita en cierto punto las acciones de México frente a su vecino país del norte. Esta situación puede definirse con los términos cooperación asimétrica o interdependencia asimétrica. Esto significa que hay una diferencia de poder político y económico entre los dos países, así como de capacidad para enfrentar los resultados que puede implicar la decisión de cooperar, no cooperar, o violar las reglas establecidas. La medida en la que se respeten los acuerdos comunes depende no sólo de los intereses de cada Estado, sino de la reacción de los actores internos a las reglas

³ Según la teoría de la interdependencia, vulnerabilidad se refiere a la capacidad del actor que recibe el efecto de una medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar, menguar o revertir sus efectos negativos, o modificar el marco global de la relación con la otra parte. En Blanca Torres, *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 7-17 y 253-270.

⁴ Delano, *Frontera adentro y afuera ...*, *Op. Cit.* p. 13.

⁵ Véase Milner, Helen, "International Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics*, núm. 44, 1992, pp. 468-469.

negociadas y a los beneficios que se consideren en distintos contextos para decidir acatarlas o evadirlas.⁶

La teoría de la Interdependencia nos aclara cómo se ha llevado a cabo la interacción entre México y Estados Unidos respecto al tema migratorio y en sus relaciones bilaterales. Robert Keohane y Joseph Nye en su libro *Poder e Interdependencia* nos aportan una definición sobre interdependencia afirmando que, en principio, se refiere a la dependencia mutua. No obstante, dentro de la política mundial la Interdependencia es una relación “caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”. En la Interdependencia, la relación debe tener “efectos de costo recíproco en los intercambios”, o dicho en otras palabras, “las relaciones interdependientes siempre implicaran costos, dado que la Interdependencia reduce la autonomía”. Estos costos y efectos se ven reflejados en los resultados de los intercambios internacionales de flujos de dinero, de bienes comerciales o de personas que traspasan las fronteras.⁷

Keohane y Nye señalan que las asimetrías en la dependencia se rigen como los factores que son fuentes de influencia al elaborar políticas de Estado. Si se aplica esto a la relación México-Estados Unidos quienes comparten una dependencia en diferentes áreas y temas, principalmente en recursos naturales, como el agua y el petróleo; en la lucha contra el narcotráfico internacional; en soporte financiero, tecnológico y económico; y en la inmigración laboral internacional. En el área laboral, cuando Estados Unidos necesita mano de obras solicita directa o indirectamente a México, quien la provee a través de la migración. Sin embargo esta clase de interdependencia laboral ésta sujeta a decisiones en el ámbito político y económico estadounidense.

Normalmente, la demanda inicial proviene del sector agrícola, de la industria de la manufactura y de la construcción, aunque no todas respondan a la migración de la misma manera. En el sector de los servicios existe también una demanda impresionante de inmigrantes y mano de obra. Desde restaurantes, hoteles, hospitales, aeropuertos, mantenimiento de calles y carreteras, ayudantes domésticas y niñeras, hasta la industria del sexo. Para realizar el reclutamiento, los empleadores recurren al apoyo del gobierno de los Estados Unidos por medio del cabildeo y la negociación.

De este modo, Keohane y Nye coinciden en que en la política de la Interdependencia se mezclan intereses internos, transnacionales y gubernamentales, en donde las políticas internas y externas comienzan a eslabonarse estrechamente.⁸ Un claro ejemplo de esto es que a lo largo de los años de 1970 y 1980 el gobierno mexicano clasificaba a la migración como una “válvula de escape” de aquella población que no

⁶ Véase Nye, Joseph, “Independence and Interdependence”, *Foreign Policy*, núm. 22, 1976.

⁷ Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988. Original de 1977. pp. 45-52.

⁸ *Ibidem*, p. 60.

podía mantener su aparato productivo. Internamente, para el gobierno de México, la fuga de migrantes representó un mal necesario que su economía y políticas de gobierno no podían resolver: pobreza extrema, insuficiente apoyo para el campo, crimen y sobrepoblación. Por lo tanto, aumentaba cada vez más la necesidad de que Estados Unidos poseyera una economía caracterizada por una demanda de migrantes esencialmente mexicanos.

En su relación estructural, las diferencias entre las cifras demográficas, territorio, desarrollo económico y poder político han reflejado un México débil en comparación con Estados Unidos. Esta realidad histórica ha persistido a pesar de que en distintos momentos y de diferentes formas Estados Unidos ha reconocido la importancia de México para sus intereses políticos, económicos y militares. En general, México ha padecido una escasa capacidad negociadora ante la mayoría de decisiones unilaterales de Estados Unidos, lo cual lo ha hecho más dependiente económica y políticamente del vecino país del norte.

Como se verá en esta tesis, México es vulnerable a la aplicación de políticas migratorias de Estados Unidos, no sólo por la presencia legal o ilegal de un gran número de mexicanos en ese país, sino por la capacidad que tiene Estados Unidos de manejar el flujo migratorio de acuerdo a sus propios intereses. Sin embargo, Estados Unidos depende de la mano de obra mexicana para el funcionamiento y la productividad de varios sectores de su economía. La ausencia de estos trabajadores podría significar: un aumento de precios de los servicios y los bienes de consumo, mayor inflación y una tasa de crecimiento más baja. Por lo tanto, es poco probable que en algún momento haya una escasez de trabajadores mexicanos en Estados Unidos o que el gobierno estadounidense no tenga la capacidad de sustituirla por mano de obra de otro país, tecnología, u otras alternativas.

Tomando como base estos fundamentos teóricos, la explicación que desarrollaré a lo largo de la tesis se basa en tres hipótesis: 1) Las migraciones internacionales ocurren principalmente entre países con vínculos históricos de carácter social, económico o cultural, dando lugar a la conformación de sistemas migratorios regionales como lo es el caso de la migración México-Estados Unidos; 2) la política migratoria estadounidense ha respondido a circunstancias económicas y políticas, internas y externas y a las presiones de los grupos con mayor capacidad de influir en el gobierno como lo son las organizaciones sindicales, empleadores, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), partidos políticos y medios de comunicación; 3) el impacto en las relaciones bilaterales refleja por un lado, las repercusiones negativas de las medidas unilaterales actualmente existentes y, por otro lado, la condición permanente de asimetría entre México y los Estados Unidos que permite que una situación como ésta continúe sin que quebrante los intereses fundamentales del país más poderoso. Por lo que, el unilateralismo practicado por Estados Unidos actúa como un mecanismo que tiene como resultado soluciones cortoplacistas cuya ineficacia ha quedado demostrada, al igual que el evidente daño que provocan en la relación bilateral.

En cada uno de los tres capítulos que aborda esta tesis proporcionaré razones para sostener cada una de las hipótesis y describiré las relaciones bilaterales y el contexto internacional en el que los gobiernos tomaron ciertas decisiones respecto a la migración y explicaré las condiciones internas que influyeron en la posición de los gobernantes respecto al tema y en las políticas que pusieron en práctica, teniendo así como punto fundamental, la legislación y la reforma migratoria, dado su impacto político en Estados Unidos.

El primer capítulo consistirá en la descripción de las relaciones bilaterales y el contexto internacional en que los gobiernos tomaron ciertas decisiones respecto a la migración. Además abordaré los conceptos más destacados de la migración, la política exterior y la relación bilateral entre México y los Estados Unidos conformando así un primer capítulo teórico más general.

En el segundo capítulo haré mención sobre la historia de la emigración mexicana hacia los Estados Unidos desde sus orígenes en 1848, aquí se explican las razones por las que inició la migración y la forma en que ocurrió. Destacan los momentos cuando el trabajo de los mexicanos adquirió prioridad para Estados Unidos, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial. Se concentra en los Convenios de Braceros, en el contexto en que se negociaron y la manera en que funcionaron. Para luego retomar la celebración del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) a través del cual se concretó una integración comercial y financiera, que sin embargo no tomó en cuenta el problema de la inmigración en Estados Unidos, en donde la de carácter ilegal se ha convertido en un verdadero problema a tal grado que ha condicionado la agenda bilateral.

Finalmente, en el tercer y último capítulo, el factor excepcional del caso México-Estados Unidos en el que se centrará esta tesis se refiere al tipo de medidas que los gobiernos han diseñado para manejar los flujos migratorios y la manera en que las han puesto en práctica. Además, explicaré el porqué en los últimos años desde la administración del presidente Vicente Fox y los sucesos transcurridos durante este periodo, como los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la legislación de Estados Unidos en materia de migración, ha tomado un camino hacia un control fronterizo más riguroso e inflexible, teniendo como resultado una Reforma migratoria inconclusa y un fuerte impacto político en Estados Unidos.

Este trabajo de tesis proporcionará un análisis de un tema que difícilmente puede explicarse de manera breve y sencilla. En cuanto a la literatura sobre el tema, hice una revisión bibliográfica de publicaciones, prensa, revistas y recursos electrónicos. Además utilicé otras fuentes como conferencias en diversos foros gubernamentales. No pretendo cubrir todos los aspectos relacionados con la migración y tampoco se describen detalladamente algunos datos y eventos históricos, pues ello requeriría un estudio más amplio que rebasa los límites del trabajo.

CAPÍTULO I

LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS



Los grandes desplazamientos humanos que se hacen en busca de trabajo y de mejores oportunidades, estar regidos por legislaciones que tienden a endurecerse por el aumento considerable de flujos migratorios admitidos.

Fuente: Embajada de los Estados Unidos en México

CAPÍTULO I

LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA RELACIÓN BILATERAL ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

“Mírense. Son bajitos. Están cerca de la tierra. Agáchense, recojan frutas y verduras. Para eso los hizo dios.”

CARLOS FUENTES. *La frontera de cristal*

La globalización ha promovido un cambio tecnológico y una expansión económica sin precedentes, pero también ha acrecentado las desigualdades y ha introducido el concepto de un planeta homogéneo y estandarizado. Sin embargo los fuertes movimientos de población están haciendo del mundo global un lugar de una diversidad cultural inimaginable.

Hoy, la mayoría de los grandes desplazamientos humanos se hacen en busca de trabajo y oportunidades. Pero aunque el espíritu que mueve a los inmigrantes del siglo XXI es en el fondo muy parecido al que llevó en el siglo XIX a miles de europeos a América, hay grandes diferencias entre ambos grupos humanos. Lo único que los españoles sabían del Nuevo Mundo era que se trataba de una tierra de oportunidades a la

que podrían acceder sin problemas y en la que casi con toda seguridad vivirán bien. Hoy poco de eso es cierto, y no sólo en Estados Unidos.

Por lo que, el derecho al desplazamiento está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el artículo 13 ésta prescribe que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”, y que “toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.¹ Pese a ello, la socióloga española Sandra Gil Araujo, especialista en movimientos migratorios, señala que “en las tres últimas décadas, los movimientos migratorios han provocado fuertes intentos de control por parte de los gobiernos. Esta resistencia no ha conseguido detener la inmigración, pero sí ha alterado la dirección de los flujos migratorios”.²

En la actualidad, todo indica que las legislaciones tienden a endurecerse como un método de frenar la creciente inmigración y aunque los Estados más prósperos endurecen las leyes, más de 175 millones de personas viven legalmente lejos de su país. Según describe Araujo, “en la Unión Europea se ha dejado de ver al extranjero desde una óptica laboral para vincularlo a cuestiones más policiales”. Esta especialista señala que cuando la recepción es desfavorable, “aumenta la inmigración clandestina y se multiplica y encarece el tráfico de personas”.

El objetivo de este Capítulo es comprender la situación actual de la migración con base en un enfoque amplio que identifique los obstáculos que han existido para adoptar políticas migratorias unilaterales o bilaterales que garanticen el manejo controlado y seguro de un flujo de personas que es un componente fundamental de la economía, la sociedad, y la cultura.

1.1. La Migración Internacional en la era de la Globalización

La Migración es un fenómeno demográfico que se ha registrado en formas y grados muy diversos. La migración es definida como “el cambio de residencia habitual mediante un desplazamiento de una unidad geográfica a otra (país, entidad federativa, municipio o delegación)”.³

En consecuencia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Población cita las siguientes causas que motivan la migración internacional:

- La búsqueda de una vida mejor para uno mismo y su familia;
- Las disparidades de ingreso entre distintas regiones y dentro de una misma región;

¹ Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² Gil Araujo, Sandra, “Las grandes migraciones”, *Muy Interesante*, num. 7 México, 2004, pp. 16-18.

³ INEGI, XII Censo General de Población Vivienda 2000, Glosario, p. 1076.

- Las políticas laborales y migratorias de los países de origen y de destino;
- Los conflictos políticos (que impulsan la migración transfronteriza, así como los desplazamientos dentro de un mismo país);
- La degradación del medio ambiente, inclusive la pérdida de tierras de cultivo, bosques y pastizales (los "refugiados del medio ambiente", en su mayoría, acuden a las ciudades en lugar de emigrar al extranjero);
- El "éxodo de profesionales", o migración de los jóvenes más educados de países en desarrollo para llenar las lagunas en la fuerza laboral de los países industrializados.⁴

Los procesos migratorios han contribuido a transformar la geopolítica del mundo, en virtud de sus implicaciones en los ámbitos social, político, económico demográfico y, recientemente, por su vinculación a la dinámica de la globalización. El funcionamiento de complejas redes sociales y familiares entre los países de origen y destino ha contribuido, a su vez, a propiciar que los migrantes respondan con cierta rapidez a informaciones y oportunidades que se originan en países vecinos o distantes, conformando mercados laborales que trascienden las fronteras nacionales.⁵ Los avances científicos y tecnológicos han transformado los procesos productivos y los medios de comunicación y transporte, propiciando una mayor interdependencia entre las naciones y regiones del mundo.

La globalización, con la tendencia hacia la integración de bloques económicos regionales, está contribuyendo a debilitar muchos de los obstáculos que en otras épocas se interponían al movimiento de personas a través de las fronteras internacionales. Estos cambios no sólo facilitan los desplazamientos por medios eficientes y de bajo costo, sino que también han propiciado un acceso sin precedentes a la información sobre otros países, al tiempo que permiten a los migrantes mantener contacto regular con sus familias en las comunidades de origen. Este contexto emergente plantea desafíos de gran trascendencia a los Estados modernos conforme las economías refuerzan su integración e interdependencia. La nueva era de globalidad del sistema mundial se aprecia no sólo en los cada vez más libres mercados de bienes, servicios y capitales sino también en el aumento persistente del número de migrantes internacionales.⁶

El surgimiento del capitalismo y sus continuas fases de expansión y de acumulación, promueven movimientos migratorios de distinta magnitud en los cuales, por lo general, la motivación principal es la búsqueda de mejores empleos e ingresos. La migración también tiene entre sus múltiples y complejas causas la existencia de factores

⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Población, *migración laboral internacional*, <http://www.unfpa.org/>, p. 4.

⁵ Las redes de relaciones familiares contribuyen a disminuir los costos y riesgos de la migración y constituyen la forma más común en la cual la información crucial es transmitida a los inmigrantes potenciales. Véase Canal 11, *Migración México-Estados Unidos*, www.tierrademigrantes-oncetv.com, p. 5.

⁶ Véase CONAPO, 22 de enero de 2003, <http://www.conapo.gob.mx>

políticos adversos para grupos de la población, conflictos étnicos, religiosos e incluso, desastres naturales.

La migración es un proceso dinámico que asume ritmos, direcciones, magnitudes y características distintas a lo largo de la historia, por lo que han surgido diversas interpretaciones teóricas que proponen conceptos y tipologías para explicar los flujos migratorios. Por ejemplo, la categoría “migración permanente o definitiva”, domina las explicaciones que dan cuenta de las migraciones que durante el siglo XIX y principios del siglo XX, partieron de Europa al continente americano. La “migración temporal o circular”, explica desplazamientos que se caracterizan por la permanencia temporal y el retorno de los migrantes a su comunidad de origen, como el caso de los mexicanos que por temporadas se desplazaban a trabajar en las zonas rurales sureñas de los Estados Unidos a principios del siglo XX.⁷ Si bien estos conceptos siguen vigentes, se han enriquecido por nuevas categorías que dan cuenta de los flujos migratorios en el contexto de la globalización.

En los actuales procesos migratorios internacionales no sólo son importantes los desplazamientos de personas y bienes materiales, sino también símbolos, valores, cultura y la información que portan, todo lo cual se ha potenciado en la era de la globalización gracias a las telecomunicaciones y a la flexibilización de las fronteras de los Estados que facilitan los intercambios comerciales y financieros.

La globalización impulso el enfoque del *derecho internacional de los derechos humanos* en el rol de todos los Estados sobre los migrantes extranjeros, quienes históricamente han padecido discriminación, injusticias, violencia y exclusión social, especialmente en los países cuyas tradiciones culturales y políticas están ligadas a actitudes de xenofobia e intolerancia religiosa.⁸

Estas circunstancias obligan a los Estados a asumir la defensa y protección de los connacionales fuera de su país sin considerar su situación migratoria: de tal manera que sus derechos humanos no sean violados en el tránsito o permanencia de un país a otro. Esta atribución jurídica ha permitido que los derechos fundamentales se extiendan más allá de las fronteras, sin que el Estado pierda la soberanía en virtud de la ratificación de acuerdos y convenciones internacionales, como la “*Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familias*”.⁹

⁷ Canales, Alejandro I. y Zolniski, Christian, *Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migración/Canales.doc, p. 62.

⁸ En la segunda mitad del siglo XX, cuando se configuró el nuevo orden mundial, se desarrolló con gran vigor el derecho internacional de los derechos humanos, ante el abuso de los más débiles y la falta de respeto a los derechos fundamentales. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos de los migrantes*, Fascículo 5, México, 2003, p. 7.

⁹ Véase *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*, [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/\(S.../E.CN.4RES.2001](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/(S.../E.CN.4RES.2001)

Asimismo, el surgimiento de instancias supranacionales como la Unión Europea controlan y ordenan los movimientos de los migrantes sin renunciar a su esencia como institución generadora del bien común.

En este sentido, Calderón y Martínez afirman que la “construcción teórica-jurídica que reconoce los derechos humanos en donde los sujetos pueden apelar más allá de las fronteras del país de origen son una experiencia de *desterritorialización de facto*, que cristaliza la migración internacional y lejos de restar fuerza al Estado, lo ajusta a las circunstancias que el escenario internacional está planteando”.¹⁰

Entre los enfoques teóricos recientes explican que la migración está en el *transnacionalismo*, cuyo planteamiento central es la formación de estructuras organizativas de migrantes en los países de destino, conformadas como espacios sociales *pluri-locales* que se extienden más allá de las fronteras, las cuales mantienen una estrecha comunicación con las comunidades de origen, empleando para ello los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones y transporte.

Bajo esta perspectiva teórica, Canales y Zolniski consideran que los vínculos continuos y simultáneos entre los migrantes y las comunidades de origen configuran vínculos de intercambio económico y político que constituyen *comunidades transnacionales*,¹¹ formando redes entretejidas desde las localidades de origen, de cruce y de destino, mantenidas y desarrolladas por migrantes. Este tejido comunitarios transnacional se caracteriza por retroalimentar y fortalecer la identidad étnica y valores como solidaridad, permanencia y cohesión de grupo manteniendo los lazos culturales de su país, como sucede con las asociaciones de migrantes mexicanos, japoneses y judíos radicadas en los Estados Unidos, entre otras.¹² Estas estructuras organizativas les han permitido jugar un papel predominante en la transferencia de recursos económicos dentro del país como fuera de él, en beneficio de sus familias y comunidades de origen.

El enfoque de las *comunidades transnacionales* de Canales y Zolniski de migrantes destaca “el establecimiento de una interacción entre comunidades separadas por miles de kilómetros de distancia, cuya cotidianidad, experimentada lejos de la comunidad nativa, genera vínculos de identidad acrecentados ante la desigualdad, la discriminación y marginación social y jurídica, para lo cual resulta esencial la organización de los inmigrantes como mecanismo de defensa para enfrentar la vulnerabilidad ante un contexto adverso”.

¹⁰ Calderón Chelius, Leticia y Martínez Saldaña, Jesús, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto Mora, México, 2002, pp. 19-20.

¹¹ Canales y Zolniski, *Comunidades transnacionales y migración...*, *Op. Cit.*, p. 63.

¹² *Ibidem*, p. 65.

La migración internacional está asociada a las profundas asimetrías económicas entre países, particularmente agravadas por situaciones de crisis económicas en países de menor desarrollo. Si en el país de origen las dificultades económicas aumentan la pobreza y la marginación, las corrientes migratorias se orientarán a los países en donde existan mayores oportunidades de empleos e ingresos. Incluso aún habiendo crecimiento económico, la insuficiente generación de empleos relativamente bien remunerados motiva la emigración de personas en búsqueda de mejores condiciones de vida (*Véase cuadro 1*).

CUADRO 1

LAS GRANDES MIGRACIONES DE LA HISTORIA	
▪	Hace 1.7 millones de años: grupos de homínidos salen de África hacia Asia
▪	Hace 700, 000 años: el <i>Homo antecesor</i> llega a Europa
▪	Hace 15, 000 años: cazadores asiáticos entran en América por el estrecho de Bering
▪	8, 000 a. de C.: diversos grupos indoeuropeos pueblan Europa
▪	3, 000 a. de C.: grupos humanos llegan a Creta y fundan la civilización minoica
▪	600-100 a. de C. : tribus celtas se expanden por Europa
▪	Siglos IV-V: los humanos, procedentes de Asia, llegan a Europa oriental y empujan a los godos hacia el oeste
▪	Siglos VII-VIII: expansión árabe por el norte de África, España y Asia
▪	Siglos IX-X: grupos vikingos se establecen en las islas británicas y exploran Europa y América del Norte
▪	Siglos XII-XV: mongoles y turcos de las estepas recorren Asia de Este a Oeste hasta colonizar Anatolia
▪	Siglos XV-XVIII: expansión de los imperios coloniales europeos en América
▪	S. XIX-II Guerra Mundial: independencia de las colonias y emigración libre
▪	Siglo XXI: se endurecen las leyes contra la emigración; 175 millones de personas en situación legal y una cifra indeterminada de ilegales viven fuera de su país.

Fuente: Otero, Luis; López Alfredo, "Las grandes migraciones", *Muy Interesante*, México, num. 7, 2004, p. 6.

Actualmente las principales corrientes migratorias internacionales se desplazan en las siguientes direcciones:

- Europa Oriental – Europa Occidental
- Sur – Norte
- Sur – Sur

Estas movilizaciones han dado forma a una categoría de trabajadores denominada “*proletarian servants*”¹³ caracterizada por trabajadores migrantes empleados en actividades precarias que un ciudadano del país destino no realizaría, situación que refuerza la discriminación hacia los migrantes por factores culturales, étnicos y de género.

En el mismo sentido, Di Filippo señala que los efectos del comportamiento de los mercados laborales sobre la migración internacional son situaciones socialmente no sustentables en donde se entretujan sentimientos xenófobos y de discriminación social de la población local hacia los migrantes, ante la percepción generalizada alimentada por los medios de comunicación masiva de que los migrantes documentados e indocumentados desplazan a los nacionales de los puestos laborales provocando desempleo, situación que no corresponde a la realidad.¹⁴

En las migraciones *Europa Oriental – Europa Occidental*. La Unión Europea ha diseñado una política migratoria que brinda libertad de tránsito a los ciudadanos de sus quince estados miembros; los controles migratorios están establecidos en las fronteras externas del conjunto de países que integran la Unión Europea como lo plantea el *Acuerdo Schengen* firmado en la Reunión de Ámsterdam de 1997.¹⁵

La caída de los regímenes socialistas de Europa Oriental con menores niveles de desarrollo económico y social, han ocasionado que numerosos ciudadanos de aquellos países busquen emigrar hacia los de Europa Occidental. Para reducir dichos flujos migratorios la Unión Europea ha establecido mecanismos con el fin de:

- Fortalecer la estabilidad política interna de los países expulsores y;
- Brindar apoyo económico e inversión directa a las economías emergentes.

Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes debido a que los países con sistemas democráticos estables y sistemas económicos relativamente fuertes, tienden a ser poderosos centros de atracción de los flujos migratorios de países pobres.

En contraste con la política migratoria de la Unión Europea, lo que sucede con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se distingue por la exclusión de los asuntos migratorios y la no libertad de tránsito entre los tres países miembros porque, ante las asimetrías existentes entre ellos, provocaría un flujo masivo de migrantes hacia los Estados Unidos, sobre todo de México. En este caso no se aplica ninguna medida

¹³ *Ibidem*, p. 6.3.5.

¹⁴ Di Filippo, Armando, *Globalización, Integración Regional y Migraciones*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migración/DiFilippo.doc, p. 2.1.2.

¹⁵ Vereza, Mónica, ¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?, en Suárez Vargas Rocío, *et. al, Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio*, UNAM, CISAN, México, 2001, pp. 113-116.

compensatoria para reducir las causas estructurales que originan la migración. En México, si bien en el ámbito interno el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala acciones en este sentido, ante los problemas de estancamiento económico y escasos recursos fiscales para ejecutar amplios programas para generar empleos y reducir los desequilibrios económicos regionales, no ha permitido lograr resultados positivos, por lo que las presiones para emigrar se han acentuado.

Para el caso de las migraciones *Sur-Norte*. Se entiende que en las regiones y ciudades cuya economía crece a partir de la expansión de las actividades competitivas en el mercado nacional o de exportación, experimentan un crecimiento de la oferta de empleo que opera como un imán de los flujos migratorios. En contraste, las regiones y ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de una crisis económica, de un golpe de Estado, ven disminuida su capacidad de absorber mano de obra, lo que refleja en los niveles crecientes de desempleo y el deterioro en las condiciones de vida, lo que alienta a la emigración.¹⁶ Explicado de otro modo, los países ricos (Norte) y de Primer Mundo con una economía estable (ej. Estados Unidos) y por lo consiguiente con altos salarios y un mejor nivel de vida, atrae de manera masiva a trabajadores extranjeros nativos de países pobres o en vías de desarrollo (Sur), que tienen un estancamiento en su economía por cuestiones y conflictos políticos, dictaduras, por un mal manejo de sus modelos económicos implantados en dichos países, etc., tal sería el caso de México y algunos países de América Latina y del Caribe, que obligan dadas las circunstancias a una emigración a los Estados Unidos, en donde por la cercanía provoca una emigración Sur-Norte.

En el caso de las migraciones *Sur-Sur* del continente americano (América del Sur y el Caribe). Las movilizaciones más representativas se dirigen a países como Argentina y Venezuela que son destino de paraguayos, chilenos y uruguayos.¹⁷

Esta migración tiene las siguientes características:

- Similitudes idiomáticas y culturales;
- Migración de fuerza de trabajo no calificada;
- Asimetrías del desarrollo económico y social de cada país;
- Crisis económicas profundas que afectan a los mercados laborales;
- Golpes de Estado e inestabilidad política;
- Apertura de los flujos migratorios a través de acuerdos internacionales.¹⁸

¹⁶ Canal 11, *Migración México-Estados Unidos...*, *Op. Cit.*, p. 6.

¹⁷ Villa, Miguel y Martínez Pizarro, Jorge, *Tendencias y patrones de la migración internacional de América Latina y el Caribe*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migracion/VillaMartínez.doc, pp. 7-14.

¹⁸ Di Filippo, *Globalización, Integración Regional y Migraciones...*, *Op. Cit.*, p. 2.1.17.

Esta tendencia modifica social, económica y demográficamente a los países receptores y expulsos; ya que los países destino reciben migrantes de tipo: laboral temporal, definitiva, refugiados políticos y transnacionales que repercuten por sus características sociodemográficas en las políticas internas diseñadas para la prestación de servicios educativos, salud, vivienda y desde luego en el mercado laboral porque como menciona Fernando Lozano “La mano de obra migrante de todo el planeta afluirá donde haya trabajo”.¹⁹

Entonces, tenemos que la variada gama de expresiones de la “nueva era” de las migraciones incluye:

- i) Un continente como el Europeo que experimenta una transformación en su larga tradición de emigración, para convertirse en receptor de cuantiosos flujos de inmigración;
- ii) El predominio, sobre todo a partir de los años sesenta, de los flujos de emigrantes latinoamericanos, caribeños y asiáticos hacia Estados Unidos;
- iii) La estructuración de un nuevo foco de inmigración en el Golfo Pérsico, a raíz de la crisis del petróleo de los años ochenta;
- iv) La conformación, a partir del último cuarto de siglo, de una nueva región de inmigración en el Pacífico: a Australia y Nueva Zelanda, países de inmigración tradicional, se añaden Japón, los cuatro tigres industriales, Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong y, más recientemente, Malasia y Tailandia.

Este nuevo mapa internacional, que revela una fuerte tendencia a la diversificación de rutas de origen y destino, parece dar cuenta de una mundialización migratoria auténtica, en el escenario propio de la globalización, el cual está estimulando que amplios segmentos de la población respondan cada vez más rápidamente a informaciones y oportunidades lejanas que se originan más allá de las fronteras nacionales. Este contexto plantea desafíos de gran trascendencia a los Estados modernos. Mientras que las barreras a la libre circulación de capitales y para mercancías han tendido a desmoronarse, en los países receptores se registra una fuerte custodia de sus fronteras y se levantan obstáculos para impedir el ingreso de trabajadores atraídos por la intensa demanda laboral.

En este sentido, la globalización ha afectado directamente al Estado a pesar de que éste sigue jugando un papel importante, aunque ya no exclusivo. Su territorialidad y soberanía han sido transformados, pues los procesos transnacionales suceden dentro de su territorio o inclusive en sus instituciones nacionales. Se ha argumentado también que

¹⁹ Lozano, Fernando, *Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, www.conapo.gob.mx/publicaciones/Migracion%20%200p.Politica/PDF/lozano.pdf, pp. 3-4.

la soberanía y el poder de los Estados han sido afectados por los movimientos transnacionales de personas, bienes y capital, así como por la influencia de las grandes empresas internacionales, los individuos y las comunidades transnacionales, que hacen ver al Estado como “desterritorializado”.²⁰

La soberanía es la condición política que legitima a un gobierno, y hasta el día de hoy, es el que tiene la soberanía absoluta de su Estado sobre su territorio. En esta era de globalización, la soberanía está siendo transformada de una combinación de poder y legitimidad en sí misma, hacia otras entidades, particularmente organizaciones supranacionales.

En este sentido, Stephen Castles y Alastair Davidson nos dicen que el papel que juega hoy el Estado-nación ha sido modificado no solo por el fenómeno de la globalización, sino por estructuras regionales como la UE, el área de libre comercio de Norteamérica, Mercosur en América Latina, entre otras entidades regionales.²¹ Es decir, a pesar de que el Estado-nación todavía permanece como el nivel de poder más importante, las decisiones políticas están cada vez más dispersas en diversos niveles.

Es un hecho que la globalización plantea retos a la estabilidad del Estado, y límites a su capacidad de controlar sus políticas económicas y sociales. Dentro de este enfoque, el Estado ha perdido control sobre sus políticas de inmigración y/o naturalización. Para Castles y Davidson, por ejemplo, la migración internacional constituye una parte importante de la globalización y si los gobiernos reciben al capital, a los bienes y a las ideas, a largo plazo no se podrá controlar la movilidad de las personas. Para Hollifield, la teoría de la globalización se refiere al hecho de que la interacción de las economías del mundo, junto con la formación de redes sociales y comunidades, han creado una demanda estructural de mano de obra lo que, a su vez, ha provocado una pérdida de control de las fronteras.²²

Se ha demostrado que el comercio y la inversión internacionales, es decir, el movimiento de bienes, capital y servicios, han ido acompañados de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias en los ingresos y los salarios de los países. Ejemplo claro de ello son las notorias diferencias salariales, en una escala hasta de 1:10 entre México y los Estados Unidos. En este sentido, mientras que ciertas regiones han liberalizado sus economías para facilitar intercambios comerciales, de inversión y tecnología, paralelo a esto han dado nuevas condiciones de políticas unilaterales en sus fronteras que se han fortalecido y que buscan reafirmar la soberanía nacional. Es decir,

²⁰ Sassen, Saskia, “Immigration and local labor markets”, *The Economic Sociology of Immigration*. En Saskia, *Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, A. Portes, New York, Fundacion Rosse Sage. p. 2.

²¹ Castles, Stephen y Davison, Alastair, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 115.

²² Hollifield, James F., *The politic of international migration, how can we bring the state back in?*, Nueva York , Routledge, 2000, pp. 153-157.

ha aparecido una “refronterización” para rechazar a inmigrantes extranjeros sin documentos.

De acuerdo con Peter Andreas, la “desfronterización” que han experimentado ciertas regiones como la UE ha estado acompañada por una “refronterización”, tendiente a limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de personas.²³ Entonces, cabe preguntarse si la globalización ha traído como consecuencia la “apertura de fronteras” o sólo ha constituido un mito, más que una realidad, pues más que desaparecerlas, se han reformulado y redefinido.

En principio, los formuladores de políticas responden a los intereses nacionales de un Estado o a las prioridades colectivas de un conjunto de Estados. En la actualidad conciben a las fronteras de diferente forma que en el pasado; es decir, no como una línea que divide y separa a dos territorios, sino como puentes eficientes, pacíficos y amistosos por donde circulan y confluyen una multiplicidad de bienes, servicios, capital y flujos humanos tanto de visitantes como de trabajadores y/o inversionistas, aumentando sustancialmente la interdependencia entre los Estados. No obstante, las fronteras siguen funcionando como filtros para frenar lo “no deseable”, como drogas, armas, terroristas e inmigrantes indocumentados, entre otros. Estos filtros dan respuesta a las políticas unilaterales de “refronterización”, impuestas a través de controles fronterizos severos. La intensificación en la vigilancia fronteriza necesariamente reduce la competitividad y eficacia de los límites que demanda el proceso de globalización.²⁴

Sassen y Castles, también plantean como la globalización de la economía, la creación de redes familiares y las mejoras en el transporte y las comunicaciones hacen obsoletas las políticas migratorias, al promover la migración internacional y fortalecer las comunidades transnacionales que en algunos casos como los mexicanos en Estados Unidos, ya cuentan con doble nacionalidad, lo que ha fortalecido la existencia de una comunidad transnacional. Para ellos, el comercio y la migración internacionales crean una división internacional del trabajo natural (mercados de trabajo duales como los existentes entre México y Estados Unidos), en la que los Estados sólo juegan un papel marginal en la determinación de resultados sociales y económicos, y en la que los agentes principales son las corporaciones y comunidades transnacionales. Estiman que mientras la globalización económica desnacionaliza las economías nacionales, la inmigración causa la renacionalización de las políticas; mientras que la globalización exige levantar controles a las fronteras para el flujo de información, capital y servicios, cuando se trata de migrantes el Estado-nación exhibe su viejo esplendor, exigiendo su derecho soberano para controlar sus fronteras.

²³ Andreas, Peter, *Border Games : Policing the U.S.-México Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 2.

²⁴ Vereza, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, UNAM, CISAN, México, 2003, pp. 41-43.

Estas situaciones han provocado que la población de un país sea más heterogénea en lo que a diferencias culturales se refiere, creando minorías en una posición desventajosa respecto al resto de la sociedad. Por todo lo anterior se pone en duda la identidad cultural de una nación.

1.1.1. La emigración en la primera etapa globalizadora

Existe la idea de que, como consecuencia de la globalización, la emigración adquirió, en la actualidad, una dimensión sin precedentes en la historia. En una propuesta el autor Williamson distingue en la evolución más reciente de la economía internacional tres grandes etapas:

- Una primera etapa, que va desde 1820 a 1910, en la que se registra una intensa apertura de las economías a las transacciones internacionales, en la que se reducen los obstáculos al comercio como consecuencia, centralmente, de la acusada reducción de los costes de los transportes y se intensifica el movimiento de factores, tanto de capital como, especialmente, de mano de obra, en el entorno de estabilidad monetaria internacional que propicia el sistema de patrón oro;
- Una segunda etapa, que media entre 1910 y 1950, de retroceso manifiesto en los niveles de integración económica internacional, debido al clima de inestabilidad reinante en el período, que apareció asociado a un reforzamiento de las barreras al comercio y al generalizado recurso a las prácticas de comercio bilateral, a la quiebra del sistema monetario previo (el patrón oro) sin sustitución por orden convenido alguno y a la retracción de los movimientos internacionales de factores, y,
- Finalmente, una tercera etapa, de 1950 hasta la actualidad, que se avanza de nuevo en el proceso de integración internacional, a través de la intensificación de la libertad de comercio, alentada por la multilateralización que promueve el GATT, primero; y de la integración financiera, después, como consecuencia de la generalizada liberalización de los movimientos de capital acometida tras los años ochenta; los avances tecnológicos en el ámbito de las telecomunicaciones no hicieron sino acentuar este proceso de integración internacional y de acentuación de las interdependencias por encima de las fronteras nacionales.²⁵

Así, en el discurrir más reciente de la economía internacional es posible encontrar dos etapas de acelerada integración internacional. Pues bien, entre mediados del siglo XIX y comienzos del XX, se produce la gran oleada emigratoria de Europa hacia América. En conjunto, los historiadores aluden a cerca de 60 millones de europeos que, entre 1820 y 1910, nutrieron las corrientes migratorias, dirigiéndose hacia países de

²⁵ Williamson, J., *Globalization and History*, Cambridge Mass, MIT Press, 1999, pp. 127-128.

reciente poblamiento, con abundantes recursos naturales y baja población: es lo que se denominó la "edad de la migración en masa".²⁶ Una parte importante de esta corriente se dirigió hacia Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Venezuela, Cuba o Australia, procedentes de Irlanda, de los países escandinavos, del antiguo imperio austro-húngaro y de la Europa mediterránea. El tono liberal de las políticas inmigratorias en los países de acogida, algunos con políticas activas de fomento demográfico, facilitaron este proceso, al tiempo que, desde la oferta, las crisis alimentarias de la época y la degradación acelerada de las estructuras tradicionales en el campo actuaron como poderosas fuerzas de expulsión en los países emisores.

Entre 1820 y 1910 accedieron a Estados Unidos un total registrado de cerca de 28 millones de personas, la mayor parte de ellos (90%) procedentes de Europa.²⁷ Este impulso inmigratorio, se mantuvo hasta la década de los veinte, para descender muy notoriamente entre 1930 y 1950. En este comportamiento influyó la crisis del 29, la Segunda Guerra Mundial, y la aplicación de una normativa más estricta por parte de Estados Unidos, con fijación de cuotas de origen de la población inmigrante.

Si en la etapa globalizadora previa la mayoría de los inmigrantes de Estados Unidos eran europeos, en la segunda etapa, la que media entre 1950 y 2000, sólo el 20% tenía ese origen, procediendo de América el contingente dominante con 48%, de Asia un 28% y de África algo más del 2%.²⁸

Estados Unidos es uno de los pocos países que mantiene su condición de importante receptor de mano de obra migrante tanto en la primera como en la segunda etapa globalizadora. Una condición, que no tienen otros países de América (como Brasil o Argentina), importantes receptores de mano de obra en la primera etapa, pero irrelevantes puntos de destino en la actualidad. Su continuo protagonismo como punto de destino de la emigración internacional convierte a Estados Unidos en un caso representativo.

1.1.2. La emigración en la segunda etapa globalizadora

En la nueva etapa de la movilidad que se inicia, las personas atravesarán las fronteras en números cada vez mayores. En su búsqueda de oportunidades y de una vida mejor, esas personas pueden hacer que, poco a poco, se desmoronen las enormes desigualdades que caracterizan nuestro tiempo y se acelere el progreso en todo el mundo en desarrollo.

²⁶ Hatton, T. y Williamson J., *Migration and the International Labor Market, 1850-1939*, Routledge, Londres, 1994, p. 85.

²⁷ Alonso José Antonio, *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*, www.Entredosorillas.org/verdocumento.aspx?id=110titulo=Emigración%20y%desarrollo%implicaciones%economicas, pp. 1-2.

²⁸ *Ibidem*, p. 2.

En la actualidad, la distribución de las comunidades de migrantes en relación con la población de las diversas regiones es muy desigual. Las áreas con mayor intensidad inmigratoria son las dos regiones desarrolladas de más reciente poblamiento, Norteamérica y Oceanía, los llamados "nuevos países occidentales" en la terminología de Maddison, encontrándose entre las de menor cuota las regiones pobres del planeta, África, Asia y América Latina.

Entre los principales receptores de la inmigración esta Estados Unidos, seguido, de Rusia. Detrás figura un conjunto de países de muy diverso nivel de desarrollo y región geográfica: Alemania, Ucrania, Francia, India Canadá, Arabia Saudita, Australia, Pakistán y el Reino Unido. Sólo Australia, Nueva Zelanda, Suiza y Canadá figuran entre los países desarrollados que encabezan esta relación.

Del total de emigrantes registrados a comienzos del presente siglo, el grueso reside en los países desarrollados: un 60% se concentra en este tipo de países (principalmente, Europa y EEUU), mientras el 40% se localiza en el mundo en desarrollo (principalmente, Asia).²⁹ Y es también en los países desarrollados donde más ha crecido el peso relativo de inmigrantes en el total de la población.

1.2. La Migración en América del Norte

La inmigración siempre ha sido un tema controvertido al interior de las sociedades canadiense y estadounidense, a pesar de que ambas naciones se consideran como países de inmigrantes. Las necesidades demográficas para asentar y desarrollar sus sociedades, así como los continuos requerimientos de fuerza laboral calificada y no calificada, documentada y no autorizada en periodos de prosperidad y crisis económicas, son sólo algunos elementos que han influido para abrir o cerrar la puerta a los inmigrantes durante el siglo XX.

Tanto Canadá como Estados Unidos han tenido experiencias históricas diferentes respecto a la inmigración, lo cual ha afectado sus políticas de diversas maneras. Entre las diferencias sustantivas que han influido en sus respectivos procesos encontramos, por ejemplo, que para Canadá el elemento económico como factor de admisión ha regido abiertamente su política de inmigración, de tal manera que dicha política es administrada por el Ministerio de Mano de Obra y de Asuntos Laborales; en tanto que la mayoría de los asuntos de inmigración en Estados Unidos se manejan en el Departamento de Justicia, lo que implica diferencias de percepción del fenómeno en ambas sociedades.

Por otra parte, el Congreso de los Estados Unidos y el Parlamento de Canadá determinan las políticas migratorias en ambos países, pero las leyes canadienses otorgan un importante poder discrecional al ministro del ramo y a los servidores públicos a cargo de dicho servicio. Las provincias canadienses comparten con el gobierno federal la

²⁹ *Ibidem*, p. 3.

jurisdicción en asuntos de inmigración, mientras que el papel que desempeñan los gobiernos estatales en Estados Unidos, respecto a estas políticas, ha sido muy limitado. Si bien ambas sociedades han estado conscientes de la importancia de la reunificación familiar, como un elemento fundamental para la asimilación de los inmigrantes, Estados Unidos ha concedido un número importante de sus visas a los familiares inmediatos del residente legal, en comparación con los admitidos por Canadá.

Sin embargo, la principal diferencia entre ambos países es que Estados Unidos comparte una frontera de 3,141 kilómetros con México, con lo cual las tensiones creadas por el flujo migratorio a ese país, la mayoría en forma indocumentada, se han constituido en uno de los asuntos más delicados en la relación entre ambos vecinos, y si bien las fricciones han sido a veces modestas, en otras ocasiones se han vuelto verdaderamente incendiarias. Este fenómeno no es comparable con la frontera Estados Unidos-Canadá.

Mientras Estados Unidos y Canadá son países receptores, México se ha constituido como un Estado expulsor de su propia población hacia el norte ante la falta de oportunidades de empleo en algunas comunidades, y por los bajos salarios en otras, cada vez son más los mexicanos que desean vivir en el “otro lado”. Se dice, que en Estados Unidos, el país más poderoso del mundo, es posible tener mejores condiciones de vida, el llamado “sueño americano” que anhelan alcanzar los inmigrantes al ingresar en territorio estadounidense.

Tradicionalmente, la mayoría de los inmigrantes que eran admitidos en esos dos países procedían de Europa; sin embargo, a partir de la década de los sesenta, el origen de los inmigrantes ha sufrido un cambio sustancial ya que provienen principalmente de Asia y de América Latina, y muchos de ellos ingresan en forma indocumentada. La migración temporal de visitantes, hombres de negocios, trabajadores y estudiantes a Estados Unidos y Canadá se ha venido incrementando de manera significativa durante las últimas dos décadas, en especial la proveniente de México y de América Central, cuyos migrantes usan el territorio mexicano como un país “puente” hacia el norte.

El aumento considerable de flujos migratorios admitidos, así como de los no esperados ni deseados, ha moldeado la percepción de las sociedades receptoras. Así, en ocasiones, sus opiniones públicas se han mostrado en contra de la migración, argumentando que toman los empleos de los residentes y que representan una carga económica para los estados, pues deben proveerles costosos servicios sociales. También han estado latentes percepciones xenófobas y nativistas que han tenido gran influencia en la sociedad, en el sentido de que los migrantes provocan conflictos, aumentan la criminalidad, el tráfico de drogas, la contaminación ambiental y hasta los actos terroristas.

Estas percepciones que se agudizaron después del 11 de septiembre de 2001 han tenido un gran impacto entre los formuladores de políticas tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, ocasionando que se aprueben y apliquen leyes restrictivas, las cuales no sólo impiden la entrada de migrantes “no deseables”, sino que intentan reducir el número de admisiones anualmente y restringir su acceso a los beneficios sociales gubernamentales.

Independientemente de los controles fronterizos establecidos en Canadá para evitar el ingreso de los migrantes indocumentados, no existe la tradición entre los mexicanos de emigrar a ese país, pues únicamente son contratados alrededor de diez mil trabajadores agrícolas anualmente, mediante un acuerdo bilateral, y no existe un registro importante de indocumentados procedentes de México.

En 1994, los tres países de la región de América de Norte pusieron en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Su principal objetivo es el de disminuir las barreras arancelarias para permitir la libre circulación de capital, bienes y servicios entre México, Estados Unidos y Canadá. A pesar de las numerosas presiones para que se incluyera el tema migratorio en el tratado, el gobierno mexicano optó por no incluirlo, debido al alto riesgo de no aprobarse, dada la reticencia por parte de los estadounidenses.

Como contrapeso, se argumentó que uno de los beneficios que traería la aprobación del TLCAN sería que, con base en un intercambio dinámico de productos, se fomentaría un mayor desarrollo económico en la región norteamericana, creando con ello un número significativo de empleos y, como consecuencia, se disminuirían las presiones prevalecientes en México por emigrar al norte,³⁰ situación que no ha ocurrido ni ocurrirá mientras las diferencias salariales tan pronunciadas persistan.

Es un hecho que a raíz de la puesta en marcha del TLCAN, el comercio entre los países miembros se ha incrementado. El total de las transacciones comerciales entre México y Estados Unidos se triplicó, ya que éstas pasaron de 88.1 millones de dólares en 1993 a 275.2 millones en 2000, siendo el aumento aun mucho mayor entre las de México a Canadá, al pasar de 2.1 millones de dólares a 7.3 millones durante el mismo periodo.³¹ No sólo el comercio se ha elevado, sino que ha surgido una interacción y cooperación mucho más estrecha entre los países miembros que la que se daba con anterioridad respecto a diversos asuntos incluyendo la migración, lo que ha dado lugar a que se establezca un clima positivo de colaboración bilateral entre México y Estados Unidos.

³⁰ Veree, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 15.

³¹ *Ibidem*, p. 16.

A pesar de una mayor interacción y un intercambio comercial, la emigración masiva de indocumentados ha continuado hacia el norte. Por supuesto que el tema migratorio constituye un asunto muy delicado y prioritario, que afecta día con día la agenda de las relaciones bilaterales.

A pesar de la desaceleración económica de Estados Unidos que se inició en 2001, la importante expansión económica de ese país, registrada durante los noventa, ocasionó cifras récord de bajas tasas de desempleo inclusive entre la comunidad latina, lo que suscitó una demanda creciente de mano de obra extranjera. Más allá de sus habilidades y/o niveles educativos, esta demanda fue satisfecha con la importación de mano de obra temporal legal e indocumentada. En virtud del *boom* económico, se discutieron propuestas relativas al establecimiento de programas de regularización para trabajadores indocumentados, así como la de aumentar el número de visas para inmigrantes temporales calificados y no calificados. En forma inusual, algunos funcionarios y congresistas, así como líderes de minorías y sindicales, se pronunciaron a favor de la liberalización de las fronteras de Estados Unidos y, por tanto, al ingreso de trabajadores extranjeros.

Simultáneamente en México, el presidente Vicente Fox (2000-2006), desde el inicio de su gestión, adoptó una posición más activa y agresiva en cuanto a la temática, y propuso formalmente a su contraparte, el presidente George W. Bush, una semana antes de los ataques terroristas, un acuerdo migratorio que a partir de entonces ha quedado congelado, el cual más adelante será descrito.

1.2.1. Formación y Conceptualización de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá

El continuo flujo de migrantes hacia los países receptores como Estados Unidos y Canadá ha provocado la creación y continua remodelación de sus políticas migratorias, a través de las cuales se han aprobado y reformado diversas leyes durante muchos años. Su aplicación en el país receptor de inmigrantes constituye la base para la elaboración y dirección de una determinada política migratoria. Estas políticas influyen en los patrones migratorios de los extranjeros procedentes de diversas regiones del mundo, y también en los debates que se generan en varios sectores de la sociedad del país receptor, así como a nivel internacional.

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. Para llevar a cabo dicha política se requiere que el Estado, en primer lugar, establezca 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 deseen ingresar al país de destino por múltiples y muy variados propósitos. En última instancia, seleccionará a los mejores candidatos a inmigrantes, de

un número importante de solicitudes de individuos de diferentes naciones, razas y/o etnias, objetivo primordial de cualquier política migratoria.

Una *política migratoria* puede ser *abierta* o *cerrada*. La primera se caracteriza por ser generosa, flexible o liberal, y por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones económicas, políticas o de reunificación familiar. El ingreso se limita únicamente a los candidatos “no admisibles” o “no deseables”, es decir, aquellos que tengan antecedentes criminales y/o de terrorismo, enfermedades contagiosas, pero no por cuestiones relacionadas con la raza. Por el contrario, una política cerrada es inflexible, de corte conservador o restrictiva; tiene como objetivo principal escoger solo algunos de todos los que solicitan ingresar, quizá sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso está vinculado con ciertas características que presenta el individuo, tales como la raza y/o color de piel, nación de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos, lazos familiares con los residentes o ciudadanos, entre otras variables.”³²

En el caso de Estados Unidos y Canadá, a pesar de que son vistos mundialmente como países que han tenido por lo general políticas abiertas, también han discriminado a quienes consideran como “no deseables” y “no blancos”, generando actitudes racistas, fomentando una política de puertas cerradas.

Las políticas migratorias se han consolidado gracias al establecimiento de criterios de admisión bien definidos, otorgando permisos a través de visas para que ingresen ciertos extranjeros. Las categorías utilizadas en las políticas migratorias tanto en la de Estados Unidos como en Canadá son las de *inmigrantes* y *no inmigrantes*. La primera incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma permanente. Los no inmigrantes son aquellas personas admitidas por un determinado tiempo o propósito definido. En esta situación se encuentran los turistas, estudiantes, profesionistas y trabajadores temporales.³³

Por lo general, los países receptores de migrantes otorgan un número de visas limitado para residir en forma temporal o permanente, de acuerdo con un sistema de preferencias, que incluye las relaciones familiares y habilidades específicas, entre otras. Los inmigrantes pueden solicitar la *naturalización*, generalmente después de haber residido legalmente en el país de forma continua y por un tiempo determinado. Los no inmigrantes no pueden solicitarla sin antes haber obtenido un permiso o visa específica para residir en forma permanente.

³² *Ibidem*, p. 21.

³³ García y Griego, Manuel y Vereá Mónica, *México y Estados Unidos. Frente a la migración de los indocumentados*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, pp. 85-90.

La inmigración indocumentada o no autorizada no existiría de no haber una política migratoria que restringiera la entrada o estableciera límites a la estancia de cierta personas. Con frecuencia, se denomina a estos inmigrantes “ilegales”, porque violan las leyes o el derecho migratorio de sus países. Su presencia en el país receptor no es legal en términos migratorios, por lo que están sujetos a deportación. Esta medida se puede aplicar a los extranjeros que, habiendo ingresado al país de destino con la visa adecuada, prolongan su estancia más allá del periodo estipulado y, con ello, su visa expira, por lo que automáticamente se convierten en indocumentados. Esta sanción también se aplica a quienes ingresaron sin la autorización de las autoridades del país receptor, así como a quienes utilizaron documentos falsos.³⁴

Para David Jacobson existen tres niveles a través de los cuales los Estados receptores buscan detener la inmigración, generalmente la indocumentada o ilegal:

- a) por medio de controles policíacos en las fronteras contiguas o puertos de entrada;
- b) mediante revisiones continuas de documentos de identidad, así como la aplicación de multas y/o sanciones a los empleadores que contratan extranjeros sin documentos en el interior del país receptor y;
- c) mediante ayuda internacional, con el fin de generar los incentivos económicos y de empleo suficientes en los países de origen de los inmigrantes para que permanezcan en él.³⁵

En general, el gobierno central tiene un poder importante frente a los extranjeros; no obstante, algunas limitaciones se imponen a ciertas disposiciones constitucionales. En cambio, los estados y las provincias están mucho más limitados por las cortes y por el Congreso o Parlamento, según sea el caso, en lo que se refiere a regulaciones para extranjeros.³⁶

En virtud de que las políticas migratorias están en manos de los Estados receptores de inmigrantes, la *soberanía* es un factor determinante, ésta se podría definir como el poder que ejerce el Estado para decidir quién entra a territorio nacional, bajo qué condiciones, temporalidad y categoría. En la definición de Max Weber, el Estado se caracteriza por tener el monopolio legítimo del uso de la fuerza en un determinado territorio. De aquí que según Hollifield “la habilidad o incapacidad de un Estado para controlar sus fronteras y por tanto, a su población, está directamente relacionada con su soberanía.”³⁷

³⁴ Verea, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., pp. 22-23.

³⁵ Jacobson, David, *Rights Across Borders: Immigration and the decline of Citizenship*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 27.

³⁶ Schuck, Meter H., *Citizens, Strangers and Immigration*, Between: Boulder, CO: Westview Press, p. 56.

³⁷ Hollifield, James F., “The politic of internacional migration, how can we bring the state back in?”, Nueva York , Routledge, 2000, p. 141.

Un Estado soberano limita o permite el ingreso de extranjeros a su territorio. Entonces, puede decirse que una política migratoria es discriminatoria ya que el Estado escoge entre varios candidatos, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Al aplicar esta política, el Estado rechaza a quienes no reúnen los requisitos establecidos por ser un Estado soberano.

Christian Joppke tiene razón al señalar que la soberanía nunca ha sido absoluta ya que, internamente, los Estados liberales están limitados por las leyes, la división de poderes, el federalismo, la autonomía de ciertos sectores de la sociedad y la economía capitalista en general. Hacia el exterior, su soberanía tampoco es absoluta, ya que los Estados se ajustan, en gran medida y por voluntad propia, a las obligaciones de los tratados y el derecho internacionales.³⁸

En términos generales, se podría decir entonces que una *política migratoria* tiene las siguientes funciones:

- a) regular los procedimientos de selección y admisión de los extranjeros procedentes de diversos países que solicitan ingresar al territorio deseado como visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados;
- b) establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incursionado por los procedimientos señalados, o los que permanecen sin la autorización debida;
- c) proveer las condiciones apropiadas para aquellos inmigrantes que visitan al país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva;
- d) establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.³⁹

1.2.2. La política sobre migrantes temporales en Estados Unidos

La política migratoria estadounidense estipula mecanismos de admisión bien definidos, bajo las categorías de *inmigrantes* y *no inmigrantes*, con el fin de que ingresen ciertos extranjeros en forma temporal o definitiva. La categoría de *inmigrantes* incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma

³⁸ A partir de la Segunda Guerra Mundial, tanto los Estados como los individuos se convirtieron en sujetos del Derecho Internacional, imponiendo límites a la soberanía del Estado-nación. Esto, en virtud de que la interdependencia de los Estados y las nuevas leyes garantizaron los Derechos Humanos. En este sentido, los tratados y los derechos internacionales limitan la libertad de los Estados-nación para controlar la inmigración y han elevado los costos políticos de las acciones contrarias a las normas de “convivencia” internacionales. Sin embargo, los regímenes de Derechos Humanos no tienen la capacidad de sustituir a los Estados soberanos como única forma de organización política en el Sistema internacional. Véase Joppke Christian, “Why Liberal Status accept Unwanted Immigration”, *World Politics*, 1998, pp. 138-139.

³⁹ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, *Op. Cit.*, p. 24.

definitiva en Estados Unidos y posteriormente optar por la ciudadanía.⁴⁰ Se otorga un número de visas limitado con base en los objetivos de admisión, de acuerdo con un sistema de preferencias previamente establecido, que incluye relaciones familiares, personas seleccionadas con habilidades y/o capacidades específicas, refugiados, entre otras. Los inmigrantes pueden obtener la *naturalización*⁴¹ después de haber residido legalmente en el país por lo menos durante cinco años en forma continua.

Es necesario demostrar que se tienen conocimientos básicos del idioma inglés y un conocimiento elemental de la historia y del gobierno estadounidense. Una vez recibida la solicitud, las autoridades no están obligadas a atender y desahogar los casos de inmediato, por lo que se puede acumular una larga lista de espera por meses y hasta años. De ser concedida la *naturalización*, los beneficiados adquieren casi todos los derechos que los ciudadanos estadounidenses, con las siguientes excepciones: no pueden votar ni ocupar puestos de elección y algunos empleos les están prohibidos. Cualquier ciudadano nacido en territorio estadounidense se convierte automáticamente de ese país.

La categoría de *no inmigrante* se otorga a las personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo y propósito definido. Existen numerosas clases de admisión, entre las cuales encontramos las de turistas, visitantes, intercambio de estudiantes, inversionistas, comerciantes y trabajadores temporales.

Alrededor de 47 millones de inmigrantes fueron admitidos legalmente en Estados Unidos durante el siglo XX, de los cuales 39 por ciento arribaron durante las primeras tres décadas del siglo, y 41 por ciento durante las tres últimas. Tan sólo durante los años noventa llegaron alrededor de nueve millones de inmigrantes, cifra de admisión sin precedente en ninguna década anterior. Hoy los inmigrantes son admitidos por diversas razones: por ser familiar de un residente legal, por tener un empleo con una profesión determinada y por ser refugiado o bien asilado.⁴² Durante 1998, por ejemplo, ingresaron 660 477 inmigrantes, de los cuales 29 por ciento lo hizo como familiar preferencial, y otro 43 por ciento bajo la categoría de pariente inmediato. Tan sólo 11 por ciento ingresó bajo la categoría de empleo.⁴³ Estos datos muestran que el programa de reunificación familiar, instituido desde los años sesenta, ha cumplido su objetivo, a pesar de las severas críticas que los conservadores han dado al respecto.

Como ya se mencionó, existen diversas formas de ingreso con la categoría de *no inmigrante*. Entre ellas se encuentran los trabajadores extranjeros temporales, quienes son admitidos con una visa especial de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñen.

⁴⁰ García y Griego; Vereá, *México y Estados Unidos. Frente a la migración de los indocumentados...*, Op. Cit., p. 51.

⁴¹ La naturalización es definida como el procedimiento por el cual una persona residente en el extranjero adquiere, bajo ciertas condiciones, la nacionalidad del país en el cual a elegido domicilio.

⁴² Se le denomina refugiado o asilado a la persona que por causa de guerras, revoluciones, etc., busca asilo en un país extranjero.

⁴³ Vereá, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 124.

El sistema migratorio estadounidense establece que se puede contratar a un trabajador extranjero, siempre y cuando no se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere.

Se utiliza una gran variedad de sistemas para admisión de trabajadores; entre los más importantes encontramos:

a) Certificación laboral. A través de este proceso de selección, los trabajadores extranjeros se someten a una prueba individual frente a un empleo particular y un lugar y tiempo determinados. Dicha certificación la emite el Departamento de Trabajo. Las enmiendas a las Ley de Inmigración de 1965 o Immigration and Naturalization Act establecieron que para otorgar una visa a un inmigrante bajo la categoría basada en el empleo debe estar autorizada por el Departamento de Trabajo, especificando que no hay ningún trabajador estadounidense que esté disponible o capacitado para el empleo que el supuesto inmigrante va a desempeñar, y que la admisión de inmigrantes no afecta la situación de los trabajadores nativos. Estados Unidos otorga diferentes variantes de visas para sus sistemas de certificación laboral temporal, como son las visas H-2 en sus tipos A y B. Cabe destacar que este sistema no contiene ningún control sobre el trabajador después de su empleo al mercado laboral. Se debe determinar un salario predominante, para los propósitos de la certificación. El Departamento del Trabajo utiliza el salario promedio aritmético, usualmente derivado de pequeños muestrarios. Cabe destacar que para que el inmigrante pueda obtener la certificación del empleo, se requiere que el empleador notifique de la vacante de empleo por un tiempo determinado a dicho Departamento.⁴⁴

b) Testificación. Este método es un mecanismo que reduce los trabajadores extranjeros que se necesitan con el fin de proteger a los trabajadores locales, así como los términos y condiciones del empleo, para equilibrar la necesidad de salvaguardar el interés de los trabajadores locales mientras otorga el tiempo suficiente a los empleadores para que piensen sobre la necesidad de trabajadores extranjeros. Al igual que en el proceso de certificación, es difícil determinar el salario prevaleciente tanto para el empleador como para el Departamento del Trabajo.

Por lo general, se contrata a los trabajadores temporales para llevar a cabo un empleo específico por un periodo determinado, al término del cual deben regresar a su país de origen. Dicha contratación se hace “caso por caso”, es decir, se debe encontrar un inmigrante que reúna ciertas cualidades para llevar a cabo un cierto trabajo, pero previamente se debe contar con un empleador específico.

⁴⁴ Papademetriou Demetrios, “Un Nuevo contexto para la relación migratoria de México y E.U.”, *Foreign Affairs*, en español, ITAM, México, 2002, Vol. 2, núm. 1, pp. 34-37.

Cabe destacar que históricamente, el mercado laboral estadounidense ha contratado a inmigrantes temporales, tanto en forma legal como en forma no autorizada. Múltiples empleadores pertenecientes a diversos sectores de la economía han contratado a trabajadores extranjeros con el fin de mantener su competitividad tanto a nivel nacional como internacionalmente, y para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global. Estos trabajadores han constituido una importante fuente de riqueza, propiciando cíclicamente periodos de franca prosperidad económica. Durante los últimos años, el número de trabajadores ha ido aumentando en tamaño e importancia y se les ha otorgado visas bajo la categoría de no inmigrante, de acuerdo con el tipo de actividad que realizan (*Véase cuadro 2*).

Por lo que respecta a la categoría H, bajo la cual se contrata a alrededor de 89 por ciento de los trabajadores temporales, ésta se divide en las siguientes subcategorías:

- H-1B. Esta visa se otorga a los profesionales y trabajadores altamente capacitados en ocupaciones especializadas hasta por seis años y después pueden ajustar su estatus. La Ley de Inmigración de 1990 estableció que las visas H-1 debían ser otorgadas a extranjeros con residencia en otro país “que no tenga intención de abandonar”, con lo cual se garantizaba tanto su temporalidad como no contratar a extranjeros que residieron bajo otra categoría en Estados Unidos. Supuestamente se prohíbe a los empleadores despedir a trabajadores locales para después poder contratar a extranjeros con esta categoría. En el mismo ánimo de protección, se les exige a los empleadores que tomen los pasos suficientes para reclutar y retener a trabajadores locales estadounidenses. Esta categoría ha ido creciendo significativamente, ya que para el 2001 se registraron 384 191 profesionales extranjeros que contaban con esta visa. Durante los últimos años, 80 por ciento de los empleadores de inmigrantes con visas H-1B se encuentran en la industria de tecnología de la información. En cuanto al origen, Filipinas constituía el principal país receptor de estas visas hasta 1995, pero los extranjeros provenientes de la India han venido aumentando su participación, ya que representaron el 47 por ciento de la visas H-1B emitidas en 1999.⁴⁵

Es interesante destacar que 25 por ciento de los extranjeros que portan visas H-1B habían sido estudiantes con varios años de residencia en Estado Unidos. Un estudio realizado entre los estudiantes extranjeros de doctorado mostró que 75 por ciento de ellos había expresado su deseo de permanecer en Estados Unidos.⁴⁶ Es previsible que en futuro cercano una gran cantidad de los poseedores de estas visas busquen la residencia permanente.

⁴⁵ Veree, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 131.

⁴⁶ Lowell, Lindsay, *The developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Countries*, 2000, pp. 10-15.

CUADRO 2

DIFERENTES TIPOS DE VISAS BAJO LA CATEGORÍA NO INMIGRANTE EN ESTADOS UNIDOS	
Categoría	Descripción
B	Visitante por placer y por negocios.
D	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario
E	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países que son signatarios de un tratado comercial con EU, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero (E1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes (E2).
H	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación.
I	Representantes de medios de comunicación.
J	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Puede ser admitido por un año con posibilidad de una extensión de seis meses.
L	Transferencias intracompañías internacionales.
O	Trabajadores con capacidades extraordinarias.
P	Artistas y Atletas.
Q	Participantes en intercambio cultural.
R	Religiosos.
T C	Trabajadores profesionales bajo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá.
T	Trabajadores profesionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Fuente: Elaborado con información de Mónica Vereá, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, UNAM, CISAN, México, 2003, p. 132.

Los programas H-2 se iniciaron durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se necesitaba mano de obra barata. Posteriormente esta categoría se subdividió se la siguiente manera:

- H-2A. Esta visa se concede a trabajadores agrícolas por un periodo no mayor a once meses, sujeto a renovación. Los agricultores que anticipan escasez de mano de obra pueden obtenerla legalmente en cualquier país, con la salvedad de que hayan tratado previamente de contratar trabajadores legales ofreciéndoles el más alto de tres tipos de salario:

1. el mínimo
2. el sueldo predominante
3. el tipo de sueldo desfavorable o por sus siglas en inglés *adverse effect wage rate (AEWR)*

Aunque numéricamente pequeño, este programa ha sido fuente constante de discusión entre diversos sectores de la sociedad. Pero en realidad, la mayoría de los agricultores tienden a contratar indocumentados, mediante un procedimiento demasiado burocrático. Se calcula que la mitad de los trabajadores agrícolas que laboran en Estados Unidos son extranjeros indocumentados y que la mayor parte de ellos proviene de México. Durante los últimos años, se ha visto que un promedio de 85 por ciento de la totalidad de los trabajadores agrícolas son mexicanos. Recientemente se dio a conocer que el Departamento del Trabajo, en lugar del SIN, se encargará directamente de adjudicar las peticiones recibidas por empleadores, quienes entregarán un archivo, junto con una cuota al Departamento del Trabajo.⁴⁷

- H-2B. Se otorga a trabajadores temporales no agrícolas. Requieren también de certificación laboral. Un máximo de 66 000 visas pueden ser emitidas anualmente. Durante los últimos años, estas visas se han incrementado significativamente, pasando de un promedio anual de alrededor de 15 000 hasta 1996 a 72 387 en 2001. Los mexicanos han hecho poco uso de estas visas, alrededor de 30 por ciento, a pesar de que es ampliamente conocido que muchos de ellos trabajan en sectores de servicios de baja capacitación.

Las categorías O, P, Q y R constituyen 20 por ciento del total de los permisos para trabajar temporalmente. La visa O es otorgada a trabajadores con habilidades extraordinarias; la P para reconocidos atletas o entrenadores en programas de intercambio recíproco o culturales; la Q a trabajadores por programas de intercambio cultural; y la R para trabajadores con ocupaciones religiosas. Los mexicanos han sido admitidos en cada una de estas categorías y en la que más participan es en la categoría P.

El TLCAN no contiene disposiciones que permitan la inmigración entre los tres países signatarios; es más, el empleo permanente no es algo que tenga que ser promovido, sino algo que tiene que ser protegido en sus países. Sin embargo, el capítulo 16 referente al movimiento temporal de inmigrantes profesionales establece la categoría trabajadores Trade NAFTA (TN),⁴⁸ el equivalente a los inmigrantes profesionistas Trade Canada (TC), que fue dispuesta en 1989 en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados

⁴⁷ *Ibidem*, p. 35.

⁴⁸ A pesar de que para obtener la categoría TN se exigen varios requisitos, es más fácil obtener ésta que la visa H-1B, puesto que para la TN no es necesaria la aprobación del SIN ni del Departamento del Trabajo y no se impone el periodo máximo de estancia de seis años. Los TN reciben la visa por un año, con la opción de renovarla indefinidamente, o hasta acumular ciertos requisitos para obtener la residencia permanente. Véase Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, *Op. Cit.*, p. 135.

Unidos y Canadá. A través de dicha categoría se puede admitir a visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, personal transferido entre compañías y profesionales.⁴⁹

Aunque no se estableció un límite específico para canadienses, en el caso de los mexicanos el límite anual es de 5 500 profesionistas. En realidad, son muy pocos los mexicanos que han ingresado al mercado laboral estadounidense mediante esta categoría, y muchos los canadienses que la utilizan.

Históricamente, una cantidad mayor de canadienses ha emigrado a Estados Unidos que estadounidenses a Canadá. Durante los últimos años, por cada estadounidense que se muda a Canadá, tres canadienses emigran al sur de su frontera. Es un hecho que Canadá ha atraído a una gran cantidad de profesionistas del mundo durante los últimos años. Pero también es cierto que Canadá está sufriendo una fuga de cerebros, perdiendo a sus mejores y más brillantes ciudadanos que emigran a Estados Unidos. Esta emigración se ha vuelto más cuantiosa a raíz de la firma del Acuerdo de Libre Comercio.

A partir de la implementación del TLCAN, más de 90 por ciento de la emigración altamente capacitada de Canadá a Estados Unidos se ha dado en la categoría temporal (TN y H-1B). En cambio, la migración estadounidense a Canadá, tanto permanente como temporal, es mucho menor.

1.2.3. La política sobre migrantes temporales en Canadá

Sin la contribución del importante grupo de migrantes, Canadá no hubiera podido ser el país tan próspero económica y tecnológicamente avanzado que hoy es. Durante el siglo XX, la política migratoria canadiense, con ciertas restricciones, fue utilizada con instrumento para la construcción de una nación. Conscientes de que la inmigración ha brindado más beneficios que problemas, los canadienses optaron por seleccionar sus admisiones provenientes de diversas regiones del mundo de acuerdo con sus necesidades laborales. A diferencia de la opinión pública estadounidense, la canadiense estima que la inmigración tiene un impacto positivo para su economía.⁵⁰

Como se señaló con anterioridad, bajo un sofisticado sistema de puntos, se selecciona a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades laborales del país. Anualmente, se estiman metas demográficas y necesidades laborales tanto federales como regionales, con el fin de establecer los niveles de inmigración requeridos periódicamente. Para ello, se ha tomado en consideración la continua necesidad de

⁴⁹ El TLCAN facilita la entrada temporal de hombres de negocios mexicanos y canadienses que están involucrados en el comercio de bienes y servicios o en transferencias entre compañías, evitando la necesidad de certificar o validar un empleo.

⁵⁰ De acuerdo con encuestas realizadas por Environics Research Group. *Migration News*, marzo de 2002, p. 25.

reforzar el tejido cultural y social, la indispensable reunificación familiar para facilitar la adaptación, pero principalmente se considera incentivar el desarrollo económico.

Por lo que se refiere al tipo de inmigrantes que pueden ser admitidos en Canadá, la ley reconoce tres tipos de categorías de admisión, bajo la sección 6 de la Ley de Inmigración: la familiar, la de refugiados y la de inmigrantes independientes, quienes pueden solicitar su ingreso bajo su propia iniciativa y, posteriormente, ser admitidos por el gobierno canadiense:

1. *Clase familiar*: Son los familiares inmediatos, hijos dependientes, padres y abuelos, esposos o comprometidas, que deseen inmigrar a Canadá. Para solicitar su entrada, el ciudadano canadiense o residente permanente de 19 años o más tiene el derecho de apoyar dicha solicitud;

2. *Refugiados*: Acorde con la definición establecida por la Convención y Protocolo de la Organización de Naciones Unidas, éstos pueden recibir asistencia por el periodo de un año, según los requerimientos de la ley. Grupos de por lo menos cinco ciudadanos canadienses o residentes permanentes de un mínimo de 19 años de edad u organizaciones locales legales pueden apoyar a la Convención de Refugiados para que sean admitidas determinadas personas así como familiares;

3. *Inmigrantes Independientes*: Esta categoría incluye a parientes asistidos, trabajadores calificados, empresarios, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que solicitan admisión por propia iniciativa y que a continuación se describen:

- *Parientes que reciben apoyo*: son aquellos que no califican bajo la clase familiar ni bajo el criterio de selección, pero que tienen un pariente en Canadá que está dispuesto a apoyarlo en su establecimiento en ese país. Éstos pueden ser nuevamente desde padres o hermanos hasta tíos, primos y sobrinos;

- *Empresarios*: personas que pueden demostrar que tienen la intención y capacidad de establecerse y /o realizar una inversión en un negocio que contribuya significativamente a la economía canadiense;

- *Inversionistas*: personas que demuestren tener una carrera en negocios y que hayan acumulado por lo menos un capital de quinientos mil dólares canadienses. Asimismo, deben comprobar que su proyecto traerá beneficios económicos significativos a la provincia en que dicha inversión sea localizada;

- *Autoempleado*: personas preparadas que intentan establecer un negocio que creará fuentes de empleo no sólo para esa persona sino

que contribuirá considerablemente a la economía, la cultura y/o la vida artística de Canadá.⁵¹

Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que deseen trabajar o estudiar temporalmente en Canadá deben obtener una autorización previa en el extranjero y, una vez admitidos como visitantes o estudiantes, no podrán cambiar su estatus en Canadá. A diferencia de la política estadounidense, la canadiense ha dado una alta prioridad a la admisión por razones económicas y/o laborales.

Los datos dados a conocer por el censo del 2000 muestran que la economía necesita de inmigrantes para su prosperidad. Se calcula que hacia 2011 los inmigrantes constituirán el crecimiento total de la fuerza laboral y que en 2026 la población canadiense exclusivamente crecerá a través de la inmigración.⁵²

Por lo anterior, la inmigración en Canadá también se ha incrementado sustancialmente durante la última década. En el año 2000, los principales países de origen de los inmigrantes a Canadá fueron China, India, Pakistán, Filipinas y Corea. Como podemos observar, son muy pocos los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos.

Por lo que se refiere a los trabajadores temporales que entran en la categoría de no inmigrantes, la Ley de Inmigración de 1976-1977, las Regulaciones sobre Inmigración de 1978, el Manual de Inmigración, así como el Memorándum de Operaciones, contienen las disposiciones que regulan la política de admisión, así como su estancia en Canadá. Al igual que en Estados Unidos, los no inmigrantes son quienes ingresan como visitantes, estudiantes y/o trabajadores temporales. El visitante es definido como la persona que busca entrar a Canadá con un fin determinado; en cambio, un trabajador extranjero temporal es el que ingresa en el país con el objeto de participar en una actividad laboral remunerada.

En la actualidad, muchos trabajadores, la mayoría de ellos altamente capacitados, ingresan anualmente a múltiples negocios en Canadá, quienes deben llenar empleos vacantes. Si los trabajadores son inversionistas y colaboran para la transferencia de conocimiento al mercado laboral canadiense, es aun mucho mejor.⁵³

⁵¹ Esta última incluye a parientes a los que se les envía ayuda, trabajadores calificados, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que hacen la solicitud por iniciativa propia. Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que deseen trabajar o estudiar temporalmente en Canadá deben obtener una autorización previa de los consulados y embajadas en el extranjero. En *Employment and Immigration Canada 1996*, "Canada's Immigration Law", p. 6.

⁵² *Citizenship and Immigration Canada*, 2002, p. 18.

⁵³ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores, empleados o empresarios, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de comprar bienes y servicios para su negocio o sus propios intereses, aunque no deben contribuir a la producción de esos bienes; y los vendedores, a quienes

Un *trabajador temporal* en Canadá es el que labora legalmente y que no es ciudadano ni residente legal. El trabajador temporal no puede entrar a Canadá sino cuenta con una autorización de empleo avalada por un funcionario de la oficina de inmigración. El empleador debe consultar a la Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos (Human Resources Development Canadá, HRDC) para que se determine si el contratado será de beneficio para el país. También se asegura que los empleadores hayan considerado la contratación de ciudadanos canadienses o residentes legales, y que la entrada de un trabajador extranjero no los afecte adversamente. Sin embargo, algunos trabajadores extranjeros pueden ser admitidos a trabajar sin que el empleador tenga que pasar por el proceso de validación otorgándoles una autorización de empleo, y ésa es la responsabilidad de los funcionarios de la Oficina de Ciudadanía e Inmigración, quienes determinan si el trabajador extranjero está exento porque su caso está contemplado dentro de un tratado internacional.⁵⁴ El Programa de Trabajadores Agrícolas para mexicanos y caribeños⁵⁵ es administrado por la HRDC.

Es interesante resaltar que, mientras que hay pocos inmigrantes procedentes de México, nuestro país ocupa el segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos, por lo que ha aumentado el flujo sobre todo de trabajadores temporales del sexo masculino en la región de América del Norte durante los últimos años. Para el caso de mujeres, Estados Unidos ocupa el primer lugar y México el octavo.

En general, podríamos afirmar que a partir de la firma del TLCAN en 1994, no sólo el flujo de trabajadores provenientes de la región de América del Norte ha aumentado significativamente, sino también el de estudiantes, ya que los provenientes de Estados Unidos constituyen 8 por ciento y los mexicanos participan con 7 por ciento, ocupando el cuarto y quinto lugar respectivamente.

El capítulo 15 del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos, que se puso en marcha a partir del 1 de enero de 1989, establece la admisión expedita de personas de negocios sobre una base temporal, con el fin de agilizar la actividad comercial y/o de inversión. Se establecieron cuatro grupos de personas que pueden ingresar por este medio: visitantes de negocios; comerciantes e inversionistas; transferencias entre compañías; y profesionales. Posteriormente, el TLCAN incluyó las mismas categorías y ahora se denominan TN.

Actualmente, Canadá está llevando acabo una revisión integral en sus leyes migratorias. En febrero de 2001 se presentó en el Parlamento para su análisis y aprobación la Ley de Protección al Inmigrante y Refugiado. Sin embargo, es previsible

se les permite entrar por un periodo menor de noventa días para vender sus productos, exclusivamente bienes, no servicios.

⁵⁴ Verea, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., pp. 165-166.

⁵⁵ Los otros países que participan en el programa de trabajadores agrícolas de temporada son Jamaica, Barbados y, Trinidad y Tobago.

que se mantengan los principios que han guiado su política de admisión: contribuciones económicas en forma preponderante y reunificación familiar como una de sus preocupaciones humanitarias.

El proyecto de ley mencionado contemplaría medidas referentes a aspectos de seguridad que establecen nuevos parámetros de selección de migrantes, tales como cambio en el énfasis de selección de la ocupación actual de los trabajadores a una evaluación de las habilidades y experiencia; reforzamiento de los intentos de reunificación y de la protección a refugiados; rediseño del programa de trabajadores temporales, para que el proceso de selección de los trabajadores calificados sea más eficiente y el otorgamiento de permisos de trabajo a sus cónyuges; y finalmente, facilitar la transición del estatus de temporal al de residente permanente.⁵⁶

1.2.3.1. Canadá-México: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales

Contenido y características generales. El gobierno canadiense, consciente de que se requieren trabajadores adicionales para llenar vacantes de empleos, creó ciertos programas especiales para contratar trabajadores temporales. Entre los que se encuentra:

- El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (por sus siglas en inglés Seasonal Agricultural Workers Program);

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Canadiense dio inicio en 1966; mediante él se contrató a caribeños principalmente, y no fue sino hasta 1974 cuando se extendió la contratación a los trabajadores mexicanos. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá (PTATM) constituye un memorándum de entendimiento que en realidad es un arreglo administrativo intergubernamental. El objetivo de dicho programa es facilitar el desplazamiento de trabajadores agrícolas temporales mexicanos a las provincias que determine el gobierno canadiense, con el fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo agrícola.

El PTATM opera de la siguiente forma:

En México, la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo Previsión Social (STPS) recluta y selecciona al trabajador. Las secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores analizan la documentación migratoria del trabajador y se cercioran de que se hayan respetado los acuerdos del memorándum. La Secretaría de Salud determina si clínicamente es apto para el trabajo. Se selecciona al que tenga experiencia en trabajo agrícola y se trata de beneficiar al jefe de familia.

⁵⁶ *Citizenship and Immigration Canada*, 2002a, p. 32.

Por su parte, en Canadá, las organizaciones privadas denominadas *farms* en Ontario y *ferme* en Quebec reciben las peticiones de los granjeros canadienses que no hayan encontrado trabajadores locales. Estas organizaciones cobran al empleador una cuota para asegurar que los trabajadores agrícolas reclutados lleguen al lugar deseado y arreglen su transporte entre la ciudad de México y el lugar de destino en Canadá. La mayoría de los empleadores recuperan un tercio de dicho costo con las deducciones que se hace a los trabajadores de sus salarios. También se les deduce el costo de Seguro de Salud que se aplica a la compañía de seguros mexicana, así como 6.50 dólares canadienses por alimentos diarios. Al trabajador se le deduce 4 por ciento del salario o hasta 425 dólares canadienses, para cubrir los costos de administración del programa.⁵⁷

A diferencia de los Convenios de Braceros, este es un acuerdo laboral revisado periódicamente que, en caso de que hubiese un conflicto, no tendría la suficiente fuerza para ser objeto de intermediación. Se firma un contrato de trabajo entre trabajador y empleador, con testigos de ambas partes y con un aval, el cual garantiza derechos y obligaciones para el trabajador tanto de orden económico como laboral, de salud, comportamiento y protección. Este contrato es revisado por las asociaciones de granjeros y autoridades mexicanas y se vigila su cumplimiento en los consulados mexicanos en Canadá, con el fin de corregir las anomalías tanto por parte del trabajador como del empleador.

Las condiciones de trabajo establecidas en dicho acuerdo son:

- a) La jornada normal de trabajo no deberá exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta horas semanales;
- b) El salario debe ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo (en promedio son 5.50 dólares canadienses por hora);
- c) El alojamiento deberá ser adecuado y gratuito, lo mismo que su alimentación;
- d) El transporte por ida y vuelta será pagado por el empleador;
- e) El pago de compensación a trabajadores será por heridas sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo;
- f) Se les dará seguro de gastos médicos, atención hospitalaria y beneficios por fallecimiento;
- g) Se les hará un contrato mínimo de seis semanas y máximo de seis meses (*Véase cuadro 3*).

No obstante las condiciones señaladas, los mexicanos han manifestado que muchas veces no ha sido respetado su horario de trabajo y que los salarios son menores que los que reciben sus contrapartes canadienses. Sin embargo, insisten en ir a trabajar

⁵⁷ Cabe destacar que al trabajador caribeño se le deduce hasta 25 por ciento de su pago para un programa de ahorro forzoso. Los migrantes reciben un registro de causantes, contribuyendo con sus impuestos al sistema de pensiones canadiense. En Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 172.

CUADRO 3

CONDICIONES DE TRABAJO ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO SOBRE BRACEROS Y EN EL PTATM-CANADÁ		
Temas	Convenio Braceros	PTATM
Contrato temporal y Jornada de trabajo	El contrato temporal podría ir de un mínimo de 45 a 90 días y podría extenderse hasta un año, garantizándose el 75% del tiempo de la duración del trabajo	La jornada normal de trabajo no deberá exceder de 8 horas diarias ni de 40 horas semanales
Salario	El salario sería el prevaleciente en la zona y en ningún caso menor a 30 centavos la hora	El salario debe de ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo
Alojamiento y Alimentación	Las condiciones de la vivienda deberían cumplir con normas mínimas	El alojamiento deberá ser adecuado y gratuito así como su alimentación
Transporte	El pago de transporte de los centros de reclutamiento en México al sitio de trabajo y los viáticos corría por cuenta del gobierno y/o empleadores estadounidenses	El transporte de ida y vuelta será pagado por el empleador
Enfermedades y Seguro Social	Se les pagaba gastos médicos y seguro de vida	El pago de compensación a trabajadores se hará por heridas personales sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo; Se les dará seguro de gastos médicos, atención hospitalaria y beneficios de fallecimiento
	Se les descontaba hasta el 10% del salario para ser entregado a su regreso a México, con el fin de garantizarlo*	

* Esta retención solo se hizo hasta 1949. Cabe destacar que hoy muchos ex braceros están demandando a los empleadores, y a ciertos bancos estadounidenses como Wells Fargo, por no haberles regresado dicho monto al término de su estancia.

Fuente: Mónica Vereá, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, UNAM, CISAN, México, 2003, p. 175.

allá, pues las diferencias salariales siguen siendo importantes. En 1999, 83 por ciento de las solicitudes de trabajadores por parte de canadienses se hizo por nombre, lo que indica que la mayoría de los mexicanos que llegan a Canadá ya tienen varios años de experiencia trabajando allá. El alcance de este programa ha sido muy significativo, ya que ha ido aumentando geométricamente.

Para México este programa ha significado una alternativa de empleo para un sector que ha tenido desventajas en el mercado de trabajo, a la vez que ha representado un considerable ingreso de divisas por concepto de envíos o remesas, así como por lo que traen a su regreso.⁵⁸ El salario percibido por el emigrante constituye un complemento importante para su ingreso familiar y contribuye a estimular la economía regional. Hasta el momento, ha funcionado en forma excelente y representa un ejemplo del buen entendimiento y comunicación política que mantienen ambos países. Por otra parte, es importante señalar que al estar Canadá tan lejos de nuestro territorio, es poco probable que se dé una migración masiva de indocumentados.

La población latinoamericana y de origen mexicano en el siglo XXI. La inmigración en Canadá ha ido variando durante los últimos años; mientras que en la década de los sesenta el 90 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa y Estados Unidos, hacia 1996 esa proporción bajó a 20 por ciento, aumentando significativamente, sobre todo si la comparamos con la de los años sesenta, pues en 1990 constituían alrededor de 15 por ciento de los nuevos flujos migratorios.⁵⁹ En 1999, Toronto atrajo 44 por ciento de la inmigración, seguido por Vancouver con 15 por ciento, Montreal con 12 por ciento, Calgary con 4 por ciento, y otras ciudades con 23 por ciento.⁶⁰

Es interesante describir la historia de la inmigración de latinos a Canadá. Según Fernando Mata, los latinoamericanos han llegado en cuatro oleadas:

1. La primera con la expansión industrial de los años sesenta, en general profesionales y obreros calificados necesarios al desarrollo canadiense, muchos de ellos hijos de europeos nacidos en América Latina;
2. La segunda provino de Ecuador y Colombia, empleados en industrias, pequeños negocios, reparaciones de autos y hoteles;
3. La tercera llegó del Cono Sur y estuvo integrada por uruguayos, argentinos y chilenos que, en los años setenta, huyeron de las dictaduras militares y se

⁵⁸ No existen leyes financieras que regulen justamente los envíos de remesas. En el caso de los trabajadores en Canadá esta situación es más que evidente: los bancos mexicanos cobran por cada remesa de mil dólares una cuota de entre 20 y 25 dólares, aun cuando los migrantes ya hicieron sus respectivos pagos bancarios por 50 dólares en las instituciones de aquel país. Así, los jornaleros que trabajan bajo el programa laboral establecido entre México y Canadá sufren un doble recorte en sus salarios, que alcanza los 75 dólares. En *Milenio*, 2001, p. 12.

⁵⁹ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, *Op. Cit.* p. 177.

⁶⁰ *Citizenship and Immigration Canada*, 2001a, b, c, p. 34.

caracterizaron por ser intelectuales, profesionales, gente en general con un alto nivel de compromiso político;

4. La cuarta proveniente de América Central, causada por las guerras civiles en dicha zona durante los años ochenta, que expulsaron a una gran cantidad de nicaragüenses, salvadoreños, guatemaltecos, etc. Esta oleada está formada en general por campesinos de baja capacitación y poco preparados técnicamente para adaptarse a la vida urbana.

Los inmigrantes en Canadá participan de tres maneras diferentes en el mercado laboral:

1. como empleados asalariados;
2. autoempleados;
3. y como empresarios empleando a otros.

Cabe aclarar que los trabajadores latinoamericanos constituyen el segundo grupo racial que ocupó el mayor número de empleos en la provincia de Ontario, después de los asiáticos, y los segundos en el sector de la construcción después de los polacos. Algunas de las características que presentan estos inmigrantes son las siguientes: 41 por ciento entró a Canadá con 0 a 9 años de escolaridad, 32 por ciento con 10 a 12 años de educación y sólo 5 por ciento entro con grados universitarios.⁶¹ Los inmigrantes de otras regiones tienen niveles más altos de educación, de tal manera que los latinos son más susceptibles al desempleo y a la obtención de menores ingresos.

Por lo que respecta a los trabajadores mexicanos, la mayoría de ellos ha emigrado temporalmente a laborar en el sector agrícola. Los trabajadores mexicanos son, por lo general, hombres jóvenes de entre 25 y 45 años de edad. Los empresarios canadienses prefieren que sean casados, ya que así se aseguran que regresen a su lugar de origen al fin de su contratación.

Durante los últimos años, la mayoría de los trabajadores agrícolas mexicanos han sido empleados en granjas sembrando y cosechando cultivos de hortalizas, plantas y flores de invernadero y siembra de pepino, manzana, fresa, entre otras muchas frutas; empacadoras de tomate, ginseng, tabaco, duraznos, melones y algunos se dedican a la apicultura. La mayoría de los mexicanos provienen de cuatro estados en México: Tlaxcala, Guanajuato, México e Hidalgo.⁶²

⁶¹ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 179.

⁶² Sved Pierre, *Public Affaire and Congressional Relations*, Embajada de Canadá, México, D. F., abril 2002, pp. 7-9.

1.3. La Política Exterior de México y de los Estados Unidos: el tema de la migración

El concepto de Política Exterior es definido según Edmundo Hernández-Vela como:

“El conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de *doctrina* coherente y consistente, basado en *principios* claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la *Sociedad internacional*, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazadas en aras del bien general de la nación y de su *desarrollo durable*, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior”.⁶³

Es importante definir éste concepto porque es el medio por el cual los Estados hacen promoción del interés nacional basados en el respeto y la no imposición, y que además estén en una constante coordinación y cooperación, sobre todo si se trata de naciones con una frontera en común, tal es el caso de la relación México-Estados Unidos, donde las instancias, los diversos organismos y las dependencias de la Administración Pública Federal de dichas naciones son las responsables de diseñar y elaborar un marco estratégico de *medidas de cooperación*, que son definidas como las disposiciones tomadas por una de las partes con el fin de aumentar la posibilidad de la otra parte de supervisar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo, esto va a contribuir a que se consoliden las metas y los objetivos del interés nacional ante la sociedad internacional.

Por otro lado, y tomando como referencia a la relación bilateral que hay entre México y los Estados Unidos, la política exterior puede tomar otro rumbo, estoy hablando de una *Interdependencia* donde existe una relación de subordinación entre estos sujetos de la sociedad internacional en relación con su poder, y que como resultado del *imperialismo* de Estados Unidos prácticamente es involuntaria. La *Interdependencia* y la dominación son consecuencia de la historia entre dichas naciones, los cuales se encuentran estrechamente vinculados y entrelazados por asuntos de índole económica, política, social, cultural, etc., por todo esto encuentro necesario el regirse por medio de la *diplomacia*, ya que ésta, es la conducción de la negociación, por medios pacíficos, de la política exterior.

⁶³ Hernández Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, 6ta Edición, México, 2002, p. 935.

1.3.1. Política Exterior de México

La política exterior de México junto con sus objetivos⁶⁴ y principios⁶⁵ fue diseñada para la defensa de los intereses nacionales internos. La finalidad de esta política ha sido, en principio, la *preservación de la soberanía nacional*, aunque históricamente el concepto de la soberanía ha cobrado diversas interpretaciones:

- Puede decirse que en los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como Estado independiente, por lo que, en la práctica soberanía significó supervivencia;
- Cuando el país se vio amenazado por el expansionismo territorial norteamericano, la preocupación era preservar intacto el territorio nacional. De aquí que soberanía viniera a identificarse con integridad territorial;
- Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana, durante este periodo, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento;
- Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país inició otra etapa más en su política exterior, debido al nuevo espíritu de cooperación que vino a caracterizar las relaciones con los Estados Unidos a partir de la guerra, cesó el temor por la intervención norteamericana abierta y directa;
- Durante la Revolución Cubana, la política exterior mexicana se puso a la defensiva a efecto de importar al país dicho conflicto y a efecto de que las conquistas políticas alcanzadas por América Latina frente a los Estados Unidos, particularmente el reconocimiento al derecho de los estados a autodeterminarse y a no ser intervenidos, no fueran a ser sacrificados en aras de una lucha colectiva en contra de la subversión interna;

⁶⁴ “Los objetivos son el conjunto de fines o propósitos que orientan la acción internacional de México, sustentada en los principios fundamentales consagrados en la *Constitución Política*. El Estado mexicano, cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades que permiten reformas que lo llevan a consolidarse como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y de la democracia, como lo hace notar en sus objetivos”. Estos objetivos durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006) han sido vinculados a el Plan Nacional de desarrollo y basados en la *seguridad nacional*. Objetivo rector 1: Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales. Objetivo rector 2: Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. A partir de esta valoración se busca establecer un sistema que contribuya a preservar y consolidar dicha seguridad dentro de un arreglo democrático. Véase *Ibidem*, pp. 940-950.

⁶⁵ “Los Principios Básicos de la Política Exterior de México son el conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México rige permanentemente su conducta en las *relaciones internacionales*, demandando, al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento”. *Ibidem*, pp. 950-953.

- Ya para 1970 estaba claro que para el país soberanía equivalía en la práctica a desarrollo económico autónomo; desarrollo con ayuda del exterior.⁶⁶

La política exterior de los Estados tiene un límite; aquel que le marca la política exterior de los otros Estados. Por su parte, México se mueve dentro de una realidad política concreta que le da el hecho de ser vecino directo de los Estados Unidos y de ser altamente dependiente de este país. En consecuencia, los principios normativos que debe de observar el Jefe del Ejecutivo mexicano al dirigir la Política exterior son, en su enunciación actual:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo; y
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁶⁷

A estos principios rectores que sanciona la Constitución⁶⁸, habría que agregar otros, que la tradición de nuestra política exterior ha consagrado y que siguen vigentes:

- La defensa de los derechos humanos;
- La soberanía sobre los recursos naturales;
- La defensa y práctica del derecho de asilo;
- La búsqueda de una justicia económica internacional;
- El respeto al pluralismo ideológico;
- La búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional; y
- La solidaridad latinoamericana.⁶⁹

⁶⁶ Ojeda Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 3-6.

⁶⁷ Según la última reforma a la fracción X del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en vigor desde el 12 de mayo de 1988.

⁶⁸ Ver fracción X del artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1992, pp. 75-76.

⁶⁹ Solana, Fernando; *Principios y objetivos de la Política Exterior de México*. SER, México, textos de la política exterior/2, marzo de 1989, pp. 4-5.

Dichos fundamentos han evolucionado a partir de surgimiento durante la Guerra de Independencia:

- No Intervención (frente a los intereses expansionistas de Estados Unidos);
- Autodeterminación (ejercida en la incorporación y posterior separación de Centroamérica a México);
- Solidaridad latinoamericana (en cuanto a la alianza natural entre América del Sur y México);
- Respeto a los derechos humanos (materializado en la abolición de la esclavitud efectuada por Hidalgo y Morelos), cuya primera proclamación formal la hizo el presidente Venustiano Carranza en plena lucha revolucionaria.⁷⁰

Por ello, éstos principios han sido una manifestación tanto del comportamiento que México seguía, y continuaría teniendo en la sociedad internacional, como la actitud que demandaba, y sigue reclamando a los demás países, particularmente a los Estados Unidos.

México, por su parte, parece no solamente tener el interés, sino aun la necesidad de seguir una política más cautelosa frente a los Estados Unidos. Una de las razones que parece obvia, es la de que a México le resulta más difícil mantener su identidad como nación frente al país más poderoso del mundo, debido a la vecindad geográfica, de aquí la celebre frase atribuida a Porfirio Díaz, “*Pobre de México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos*”. La historia muestra que esto siempre ha sido así para los países débiles o pequeños que colindan con grandes potencias. De ahí la necesidad de hacer énfasis en su autonomía. Otra razón, parece ser la necesidad por parte de los gobiernos surgidos de la Revolución de guardar cierta congruencia con la política interna de fomento al nacionalismo. La política exterior debe entonces fomentar y no contradecir la acción interna hacia la unidad nacional.⁷¹

“Debemos concienciar de que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de las fronteras, por ello es necesario tener contactos con el exterior y hacer de la diplomacia un medio más apto para la defensa de nuestros principios e intereses y salir al mundo para enfrentar los problemas que nos afectan.”⁷²

⁷⁰ SRE; *Política Exterior de México. 175 años de historia*. SER, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Vol. 1, 1985, pp. 21-108.

⁷¹ Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior...*, *Op. Cit.*, p. 86.

⁷² Tomado de *México ante el mundo, 1970-1974*. México, Secretaría de la Presidencia, 1974, p. 193.

1.3.2. Política Exterior de Estados Unidos

Durante su primera campaña presidencial, el entonces candidato George W. Bush, gobernador republicano, prometió que “miraría hacia el sur, no como idea de último momento, sino como un compromiso fundamental”. Por primera vez un presidente estadounidense aseguraba que América Latina estaría en la parte alta de su agenda de política exterior.

El 11 de septiembre de 2001 la “guerra contra el terrorismo” dio lugar a cambios en la visión mundial de Washington. El centro y sur de Asia y el Medio Oriente, pasaron a ser la prioridad de Estados Unidos y América Latina quedó desatendida. México vio cómo se caían sus esperanzas de lograr una reforma en la política migratoria estadounidense. “En estos momentos difíciles América Latina ha sido abandonada a su suerte”, dijo Vicente Fox en mayo de 2002.⁷³

La combinación de alta prioridad y multilateralismo caracterizó a la política exterior estadounidense durante el periodo del “buen vecino” de Franklin Delano Roosevelt, así como la Alianza para el Progreso con John F. Kennedy. El gobierno de Reagan recurrió al intervencionismo sistemático, usando medios unilaterales para satisfacer los propósitos de una agenda de alta prioridad. Durante los años noventa, en contraste, el gobierno de Clinton dependió de instrumentos multilaterales, pero dio una baja prioridad a los asuntos interamericanos, por lo que instrumentó una diplomacia intermitente y de bajo nivel (Véase cuadro 4).

CUADRO 4

POSIBLES POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA		
Modo operacional de Estados Unidos	Baja	Alta
Unilateral	Intervencionismo <i>ad hoc</i> (Bush 2001-2004)	Intervencionismo sistemático (Reagan 1981-1989)
Multilateral	Diplomacia intermitente y de bajo nivel (Clinton 1993-2000)	Compromiso consistente y de alto nivel (Kennedy 1961-1963)

Fuente: Fernández de Castro, Rafael y Ruiz Sandoval, Erika (comps.), *La agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, p. 28.

⁷³ Fernández de Castro, Rafael y Ruiz Sandoval, Erika (comps.), *La agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, pp. 23-24.

La continuación del unilateralismo de baja prioridad será una decepción para buena parte de América Latina. De acuerdo con el discurso predominante, la mayoría de los líderes hemisféricos cree que la región merece tener una mayor importancia y necesita un compromiso consistente y de alto nivel. De hecho, la posición estadounidense hacia América Latina tiene implicaciones distintas para los países de la región. Para demostrar ésto, en el cuadro 4 se mencionan las supuestas preferencias de la política exterior estadounidense de George W. Bush para cuatro tipos de países latinoamericanos:

- a) aquellos que buscan relaciones especiales con Estados Unidos, como México con Vicente Fox y Colombia con Álvaro Uribe;
- b) aquellos que son blancos potenciales para la presión y el intervencionismo estadounidenses, como la Cuba de Fidel Castro o la Venezuela de Hugo Chávez;
- c) aquellos que aspiran a competir con Estados Unidos por el liderazgo hemisférico, como Brasil; y
- d) aquellos que son testigos mudos, como Uruguay, Paraguay, Ecuador, Perú y Costa Rica, que tienen recursos insuficientes para influir en Estados Unidos y deben aceptar el papel de receptores de políticas en vez de formuladores (Véase cuadro 5).

CUADRO 5

PREFERENCIAS DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE POR ORDEN DE IMPORTANCIA					
<i>Configuración de las políticas estadounidenses</i>	<i>Bush (segundo mandato)</i>	<i>Socios (México, Colombia)</i>	<i>Blancos (Cuba, Venezuela)</i>	<i>Rivales (Brasil)</i>	<i>Espectadores (otros)</i>
Baja prioridad + Unilateral	1	4	2	1	4
Baja prioridad + Multilateral	2	3	1	2	2
Alta prioridad + Unilateral	3	1	4	4	3
Alta prioridad + Multilateral	4	2	3	3	1

Fuente: Fernández de Castro, Rafael y Ruiz Sandoval, Erika (comps.), *La agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, p. 30.

En la actualidad, la política exterior de Estados Unidos está guiada por varios principios:

- *Primero*, Estados Unidos debe seguir actuando y dirigiendo. Como potencia mundial, con intereses mundiales, Estados Unidos no se debe retirar de su papel de líder;
- *Segundo*, se debe mantener y reforzar las relaciones de cooperación con las naciones más poderosas del mundo. El segundo dogma de la estrategia es la importancia esencial de relaciones constructivas con las naciones más poderosas del mundo;
- *Tercero*, es esencial que adapten y construyan instituciones que promuevan la cooperación y seguridad económica. El tercer principio de la estrategia es que para que el histórico avance hacia sociedades abiertas y mercados abiertos sea durable, deben, adaptar y revitalizar las instituciones de cooperación mundial y regional. Ahora el reto es modernizar esas grandes instituciones, como son, la OTAN, la ONU, el FMI y el Banco Mundial, y la OCDE, entre otras. Se debe extender sus beneficios y obligaciones a nuevas democracias y economías de mercado, particularmente en Europa central y oriental;
- *Cuarto*, deben seguir apoyando la democracia y los derechos humanos porque ello sirve a los intereses y a los ideales. Como cuarto principio, se reconoce la importancia de la democracia y los derechos humanos como una parte fundamental de la política exterior. El compromiso es congruente con los ideales estadounidenses. Esto también se basa en una sobria estimación de los intereses a largo plazo en un mundo donde la estabilidad es reforzada por la responsabilidad y las disputas son mediadas por el diálogo; un mundo la información fluye libremente y la regla de derecho protege no únicamente los derechos políticos sino también los elementos esenciales de las economías de libre mercado.⁷⁴

Es indudable que los principios de Estados Unidos que es un sujeto más, de la sociedad internacional, conducen a una política de poder, de acuerdo, tanto a su propia percepción de la posición que suponen tener o aspiran alcanzar en ella, como de la que les reconocen o pretenden concederle o asignarle los demás. En el discurso de toma de posesión al asumir por segunda vez la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 2005, el presidente George W. Bush, dijo “La política de Estados Unidos busca identificar y apoyar el crecimiento de los movimientos y las instituciones democráticas en cada nación y cultura, con el propósito de que, en última instancia, desaparezca la tiranía en el mundo”. “Procedemos”, concluyó el presidente, “con absoluta confianza en el triunfo de la libertad”.

⁷⁴ Warren, Christopher, “Principles and opportunities for american foreign policy”, U.S. Department of State, Washington, Vol. 6, N°. 4, Enero 23, 1995, pp. 41-45.

A comparación de la política exterior de México que sólo es una versión moderna y repetitiva de las anteriores, la política exterior de Estados Unidos hace inca pie en la importancia de las relaciones con naciones poderosas para no perder el liderazgo por medio de renovaciones y de acciones conjuntas. Claro, puntualizando siempre la integridad territorial, prueba de ello son las acciones antiinmigrantes hacia México.

1.4. La Relación Bilateral entre México y Estados Unidos en materia de migración

Tal vez en el mundo no existe una relación más compleja y amplia en el día a día que la que tienen México y los Estados Unidos. Ambos países se mantienen vinculados por la geografía, el comercio, la inversión y por un intercambio social en constante crecimiento (Véase cuadro 6).

CUADRO 6

DIAGNÓSTICO DE LA RELACIÓN ECONÓMICA BILATERAL

	<i>EE.UU.</i>		<i>México</i>		México/País (razón)
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
Territorio (miles de km ²) ^{1 3}	9,629.1		1,964.4		0.20
Población (mill. hab.) ^{6 3}	290.8		104.7		0.36
PIB. Posición mundial ²	1		10		n.a.
Índice de Desarrollo Humano (Posición) ⁵	8		53		
Principales socios comerciales ^{1 4}	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	
Primero	Canadá	Canadá	E.U.	E.U.	
Segundo	México	China	Canadá	China	
Tercero	Japón	México	España	Japón	

Fuente: 1. INEGI 2. Banco Mundial; 3. Buró de Censos de EE.UU.; 4. Departamento de Comercio de EE.UU.; 5. ONU. 6. CEPAL

Los seis estados mexicanos fronterizos y los cuatro estadounidenses tienen en conjunto una población de casi 80 millones de personas. A lo largo de los 3,141 kilómetros de la línea fronteriza existen 14 pares de ciudades y en la región conviven alrededor de 12 millones de habitantes. En la frontera se realizan cada día más de 1.5 millones de cruces de personas a través de los 52 puertos fronterizos.

La relación entre México y los Estados Unidos de América cubre una amplia gama de temas de importancia fundamental para los dos países. En la atención de esta compleja y variada agenda intervienen no sólo autoridades del Poder Ejecutivo de cada país, sino representantes de los distintos poderes federales y de los diferentes niveles de gobierno.

La necesidad de impulsar y administrar un diálogo cada vez más intenso entre México y Estados Unidos ha llevado, a lo largo del tiempo, al establecimiento de diversos mecanismos institucionales y foros de comunicación, destacando:

- Encuentros presidenciales;
- Visitas de trabajo del Presidente Fox a Estados Unidos;
- Comisión Binacional México-Estados Unidos;
- Diálogo con el Congreso de Estados Unidos;
- Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos.

La vinculación e interacción entre estos dos países define temas de mayor importancia, entre los que destacan:

- Cooperación Fronteriza
- Asuntos Migratorios
- Cooperación y combate contra el narcotráfico ⁷⁵

1.4.1. Cooperación fronteriza

La “*cooperación* es definida como las disposiciones tomadas por una de las partes con el fin de aumentar la posibilidad de la otra parte de supervisar (vigilar) y/o verificar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo”.⁷⁶ Y por otro lado, *frontera* es el término dado al confín de un Estado, su límite.

A la frontera entre México y Estados Unidos se le percibe como una región con un perfil uniforme desde el Golfo hasta el Pacífico; próspera, pero también violenta y conflictiva; en ella persisten no solamente los mayores contrastes, sino también la diversidad existente en cada uno de los países colindantes. Es la zona más extensa del mundo donde se entrelaza el mundo desarrollado con el mundo en desarrollo. Es considerada como la más dinámica y compleja en el mundo. En la región confluyen todos los temas de la agenda binacional e interactúan una multiplicidad de actores en los ámbitos federal, estatal y municipal. Es aquí donde millones de trabajadores extranjeros

⁷⁵ Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral México-Estados Unidos*, <http://portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow.php?id=17>, p. 1.

⁷⁶ Hernández Vela, *Diccionario de Política...*, *Op. Cit.*, p. 173.

incluyendo los mexicanos arriesgan su vida tratando de entrar ilegalmente, siguiendo el llamado “sueño americano”.

1.4.1.1. Perfil de la Frontera México-Estados Unidos

El Perfil de la Frontera México-Estados Unidos, es el siguiente:

- La frontera se define como la porción de 100 Kms. a cada lado de línea fronteriza a lo largo de 3,141 kms. Incluye 39 municipios mexicanos y 25 condados estadounidenses;
- Debido a la intensidad de los intercambios que se realizan tiene una importancia estratégica para los dos países;
- La población existente en los dos lados de la frontera es de alrededor de 12 millones de personas;
- El Tratado de Libre Comercio incrementó los vínculos históricos entre las comunidades de la región fronteriza y les impuso nuevos desafíos en materia de modernización de infraestructura, facilitación de cruces y actualización de procedimientos, salud y preservación de los recursos naturales. En la actualidad alrededor de 90% del comercio bilateral entre México y Estados Unidos fluye a través de la frontera;
- El cruce anual de personas en la frontera México-EUA se estima en 350 millones (casi un millón diario);
- Alrededor de 4.5 millones de transportes de carga y 70 millones de automóviles cruzan la frontera anualmente.⁷⁷

La relación intensa que experimentan México y Estados Unidos en la frontera conlleva grandes desafíos que se traducen en la necesidad de:

- facilitar los cruces fronterizos;
- modernizar e incrementar la infraestructura de puertos internacionales;
- disminuir la contaminación atmosférica y los desechos y residuos peligrosos;
- mejorar la distribución de agua e incrementar el saneamiento;
- combatir problemas de salud fronteriza;
- combatir el crimen organizado y mejorar la seguridad;
- lograr una mayor efectividad de los mecanismos institucionales con los que se cuenta.⁷⁸

⁷⁷ Fernández de Castro y Ruiz Sandoval, *La agenda Internacional de México...*, *Op. Cit.*, pp. 113-121.

⁷⁸ Véase Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral...*, *Op. Cit.*, p. 9.

En el caso de los puertos fronterizos entre México y Estados Unidos, éstos constituyen una infraestructura de carácter estratégico bilateral cuya construcción, operación, funcionamiento y mantenimiento debe ser acordada y evaluada bilateralmente. Este proceso se realiza en el marco del Grupo Binacional México-Estados Unidos sobre Puentes y Cruces Internacionales, que se reúne semestralmente desde 1983 y organiza un recorrido anual de observación en los diversos puertos fronterizos existentes entre ambos países. La parte mexicana de este Grupo Binacional es coordinada por la Cancillería.

- Existen 53 puertos fronterizos, de los cuales 21 son cruces internacionales, 31 puentes internacionales y un chalán;
- Los puentes y cruces fronterizos están localizados en:
 - Baja California/California, 7 cruces;
 - Sonora/Arizona, 9 cruces;
 - Chihuahua/Nuevo México, 3 cruces;
 - Chihuahua/Texas, 9 puentes;
 - Coahuila/Texas, 6 puentes;
 - Nuevo León/Texas, 1 puente;
 - Tamaulipas/Texas, 16 puentes.⁷⁹

El Grupo Intersecretarial de Puertos y Servicios Fronterizos es la instancia de coordinación de las dependencias federales, estatales y municipales mexicanas que, por ley, tienen competencia o están involucradas en la negociación, construcción, operación y mantenimiento de los puertos fronterizos y en los servicios que en estos se prestan. Asimismo, analiza la viabilidad de las propuestas de nuevos puertos fronterizos y se da seguimiento a los proyectos de nuevos puertos fronterizos.

A partir del incremento comercial derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México y Estados Unidos crearon un Comité Conjunto de Trabajo (CCT), a fin de estudiar y determinar, las condiciones de infraestructura del transporte en los tres países.

1.4.1.2. Seguridad fronteriza

Desde que ocurrieron los atentados del 11 de septiembre de 2001, el reforzamiento de las medidas de seguridad y la lucha contra el terrorismo han tenido un impacto en la vida de la frontera. En este contexto, México ha estrechado los vínculos de cooperación existentes a lo largo de la frontera, así como los diversos mecanismos de enlace y comunicación que involucran a los distintos niveles de gobierno de los dos países. El propósito es asegurar un paso eficiente para las personas y mercancías. La intensidad de

⁷⁹ *Ibidem*, p. 11.

los intercambios en el marco del TLCAN requieren de un cruce expedito a través de los servicios aduanales y migratorios.

Cuando los Presidentes de México y Estados Unidos se reunieron en Monterrey, en marzo de 2002 firmaron los documentos que enmarcan la cooperación entre ambas naciones en materia de seguridad. La declaración conjunta denominada “Compromisos de Monterrey” plasma los acuerdos alcanzados sobre el tema. Tanto la “Alianza para la Frontera México-Estados Unidos” como el “Plan de Acción” de 22 puntos, tienen como meta avanzar de manera concreta hacia una visión compartida de una frontera moderna que agilice el flujo legítimo de personas y el comercio, y que elimine las amenazas a la seguridad.⁸⁰

La nueva mecánica de cooperación privilegia las acciones de prevención a través del uso de instrumentos con un alto grado de avance tecnológico. La cooperación en seguridad fronteriza se ve reflejada en la adopción de medidas tendientes a salvaguardar la seguridad de las comunidades localizadas a ambos lados de la línea divisoria entre México y Estados Unidos.

1.4.1.3. Mecanismos de Cooperación Fronteriza y Asuntos Migratorios

Para una mejor descripción, estos mecanismos pueden ser divididos en dos rubros:

a) De naturaleza política

- **Grupo de Cooperación Fronteriza de la Comisión Binacional**
Sesiona en el marco de la Comisión Binacional para promover y dar seguimiento a las iniciativas tendientes a encaminar esfuerzos conjuntos para la solución de los diferentes temas de la agenda bilateral fronteriza;
- **Mecanismos de Enlace Fronterizo**
Los Mecanismos de Enlace siguen siendo considerados como el principal foro local para establecer lazos de cooperación y coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno de ambos países. Entre los temas que se discuten en las reuniones se encuentran los relativos a incidentes, seguridad pública, repatriaciones, robo de vehículos, señalización, campañas sobre la importación ilegal de armas de fuego a México, documentación migratoria, menores infractores, agilización de cruces y seguridad en puentes;

⁸⁰ Embajada de Estados Unidos en México, 2 de diciembre de 2002, <http://www.usembassy-mexico.gov/>, p. 18.

- **Conferencia de Gobernadores Fronterizos**

Desde 1980, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos ha sido el espacio idóneo para tratar los problemas que enfrentan las comunidades ubicadas en ambos lados de la frontera. A través de este foro, los gobiernos de los seis estados fronterizos mexicanos, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas y los cuatro estadounidenses, Arizona, California, Nuevo México y Texas han fortalecido las líneas de comunicación para abrir paso al intercambio de información que contribuya a subsanar las dificultades de la región. Hasta la fecha, se ha realizado 21 reuniones de esta conferencia (la XXI Conferencia de Gobernadores Fronterizos se llevó a cabo el 7 y 8 de agosto de 2003, en Chihuahua, Chihuahua) y su agenda de trabajo incluye temas como: agricultura, cruces fronterizos, desarrollo económico, educación, ambiente, salud y turismo;

- **Conferencia de Gobernadores de la Cuenca del Golfo de México**

La Conferencia de Gobernadores de la Cuenca del Golfo de México es un mecanismo de diálogo y concertación comercial entre las entidades federativas de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, con sus homólogos estadounidenses de Alabama, Florida, Louisiana, Mississippi y Texas. En este foro tiene el objetivo de fomentar el desarrollo de la región de la cuenca del Golfo de México.

- **Reunión de Procuradores Fronterizos**

Es un foro de consulta de los procuradores de los estados fronterizos de México y EU en el que se revisan temas jurídicos como robo y recuperación de vehículos, cooperación y asistencia jurídica mutua y extradiciones. De los acuerdos de los trabajos de los procuradores fronterizos destacan el intercambio de información, instrumentación de mecanismos ágiles para la devolución de vehículos y el establecimiento de un comité de seguimiento de acuerdos;

- **Reunión de Alcaldes Fronterizos**

Este foro se instaló a partir de 1990 con el objetivo de intercambiar información y experiencias entre los presidentes municipales de México y los alcaldes estadounidenses de las poblaciones fronterizas.⁸¹

b) Salud

- **Comisión de Salud Fronteriza México–Estados Unidos**

La Comisión de Salud Fronteriza México–Estados Unidos es una organización binacional de carácter regional con personalidad jurídica y patrimonio propios, creada mediante un Acuerdo entre ambos Gobiernos firmado en 2000. La Comisión tiene por objeto identificar y

⁸¹ Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral...*, Op. Cit., pp. 12-13.

evaluar los problemas de salud que afectan a la población del área fronteriza entre los dos países, así como alentar y facilitar las acciones en la atención de estos problemas.⁸²

En el rubro migratorio, en febrero de 2001, los presidentes de México, Vicente Fox, y de Estados Unidos, George W. Bush, instruyeron a los funcionarios del más alto nivel de sus respectivas administraciones, con base en el principio de una responsabilidad compartida, considerar los términos para establecer una migración de mexicanos hacia los Estados Unidos legal, segura, digna y ordenada, reconociendo los orígenes sociales de la migración y las necesidades del mercado laboral entre ambos países.

En una primera etapa se desarrollaron intensas consultas bilaterales con base en una agenda diseñada para abordar esta problemática, a través de un amplio enfoque hacia una solución de fondo. Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 complicaron en mayor medida la búsqueda de una fórmula que atendiera de manera integral la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos.

El gobierno de México, sin perder la perspectiva del enorme impacto que tiene el terrorismo en la agenda mundial, ha seguido insistiendo en la necesidad de encontrar soluciones a la complicada problemática de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos. El tema migratorio se ha mantenido en las prioridades de México en la relación bilateral.

En el contexto posterior al 11 de septiembre, el gobierno de México considera que además de las causas económicas y sociales que motivan los flujos migratorios, el establecimiento de una migración legal, segura, digna y ordenada es indispensable para reforzar la seguridad de ambos países.

En la reunión de la XXI Comisión Binacional celebrada en noviembre del 2004, los gobiernos de México y Estados Unidos reafirmaron su compromiso de avanzar en la agenda migratoria, que constituye la parte central de la dimensión humana de la relación bilateral, con una visión integral y un enfoque gradual del tema.

La propuesta migratoria del Presidente George Bush anunciada el 7 de enero del 2004 constituye un paso importante en la búsqueda de soluciones a la problemática migratoria, en virtud de que reconoce el valor de las aportaciones de los trabajadores indocumentados a la economía estadounidense, una gran mayoría de origen mexicano, y la necesidad de adoptar fórmulas que eviten que sean objeto de abusos y violaciones a sus derechos fundamentales. Esta iniciativa ha abierto la posibilidad de reanudar el debate sobre las respuestas a la compleja problemática de la migración, que se espera forme parte de la agenda del 109 congreso.

⁸² *Ibidem*, p. 13.

México estima que las soluciones que se pretendan instrumentar para resolver los distintos aspectos de la problemática de la migración de mexicanos a Estados Unidos necesariamente tendrán que considerar elementos centrales como la regularización de los mexicanos indocumentados, la ampliación de visas de inmigrante para facilitar la reunificación familiar y el incremento de las visas de trabajo temporal con un régimen que garantice una amplia cobertura de los derechos fundamentales de los participantes y que restablezca la circularidad de la mano de obra.⁸³

Los esfuerzos del gobierno de México encaminados a mejorar las condiciones de los mexicanos en Estados Unidos no se han limitado a la búsqueda de una reforma migratoria. Se han intensificado las tareas de promoción y defensa de los derechos de los connacionales en Estados Unidos sin importar su condición migratoria, a través de los consulados y la Embajada.

El Gobierno de México ha promovido distintas medidas para proteger los derechos laborales de todos los trabajadores mexicanos en territorio estadounidense. La Embajada de México en Washington inició contactos con el Departamento de Trabajo a fin de desarrollar programas institucionales para la promoción de los derechos laborales, así como en la promoción de condiciones de seguridad e higiene en el lugar de trabajo.

Durante 2003, ambos países reforzaron la colaboración en la difusión de materiales informativos en español, sobre temas laborales de conformidad con la Declaración Ministerial de los Derechos Laborales de los Trabajadores Migratorios de abril de 2002, la Declaración Conjunta de las Consultas Ministeriales de junio de 2002 y el Taller sobre Cooperación en materia de Derechos Laborales de los Trabajadores Migratorios en América del Norte, en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).⁸⁴ Como parte de estos esfuerzos, el 21 de julio de 2004, las Secretarías del Trabajo de EUA y de Relaciones Exteriores de México, firmaron un acuerdo para mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores mexicanos en EUA.

1.4.2. Cooperación y combate contra el narcotráfico

México y EUA cuentan con un amplio esquema de cooperación bilateral. Este marco de cooperación abarca:

- Reducción de la demanda;
- Erradicación de cultivos ilícitos;
- Combate a la impunidad;
 - o Extradición;
 - o Expulsión de fugitivos;

⁸³ Embajada de Estados Unidos en México, <http://www.usembassy-mexico.gov/>, *Op. Cit.*, p. 20.

⁸⁴ Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral...*, *Op. Cit.*, p. 18.

- o Procesos internos de delitos cometidos en el exterior;
- Desmantelamiento de organizaciones criminales;
- Lavado de dinero;
- Control de precursores químicos;
- Capacitación.⁸⁵

El narcotráfico y la delincuencia organizada son actividades ilícitas redituables y por lo tanto atraen a los criminales más violentos y sofisticados. Las agencias de procuración de justicia enfrentan grandes retos para proteger a su población y sus fronteras.

El problema del tráfico de drogas ilícitas trasciende fronteras nacionales. Sus efectos llegan a todos los rincones del mundo. Ningún país puede enfrentarlo aislado ni considerarse inmune. México acepta su compromiso internacional y se encuentra comprometido a combatir el problema en todas sus ramificaciones.

México combate al narcotráfico por las siguientes razones principales:

- *Defender la seguridad nacional.* El crimen organizado y sus consecuencias constituyen una seria amenaza a las instituciones mexicanas y al desarrollo del estado de derecho en México;
- *Proteger y promover la salud de los mexicanos.* Los países no pueden clasificarse más solo como productores, distribuidores o consumidores. Así como países de consumo se han convertido en productores, los países de producción y tránsito han visto incrementar su consumo de drogas ilícitas;
- *Prevenir la violencia social.* El narcotráfico y la delincuencia organizada generan altos índices de violencia, representados en la delincuencia común con amplias repercusiones en la salud, cultura y relaciones familiares de los mexicanos;
- *Evitar la corrupción de las estructuras institucionales.* El narcotráfico y el crimen organizado cuentan con una gran capacidad corruptora que afecta a todas las instituciones sociales y que mina el estado de derecho. En este sentido es necesario impedir la descomposición institucional que facilita la penetración de organizaciones criminales en los ámbitos de decisión en seguridad pública, procuración y administración de justicia;
- *Fortalecer la cooperación internacional.* La lucha contra el crimen transnacional, que incluye al narcotráfico, sólo puede ser combatido eficientemente mediante la cooperación internacional. Ningún Estado puede vencer este fenómeno delictivo de manera aislada. En consecuencia, es imperativo que entre las naciones impere la confianza y colaboración con pleno respeto a la soberanía y legislación nacionales.⁸⁶

⁸⁵ Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral...*, Art. Cit. p. 6.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 5.

México confronta el problema del narcotráfico desde dos perspectivas:

- *En el frente nacional:* controlando y erradicando la producción de drogas ilícitas, así como reduciendo su consumo;
- *En el frente internacional:* mediante esfuerzos de cooperación para la eliminación e intercepción de drogas ilícitas producidas en otras partes y que llegan a transitar por territorio nacional con destino a su mercado de consumo.

Para enfrentar esta amenaza, al inicio de su administración, el Presidente Fox propuso vincular las acciones de la sociedad con las gubernamentales, incluyendo la cooperación internacional, bajo un programa estructurado que asegure un enfoque comprehensivo y coordinado contra las drogas y garantizar la continuidad de las medidas que se instrumenten. Con esta visión se adoptó el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001–2006 (PNCD)⁸⁷, el cual se divide en cuatro grandes áreas:

- Reducción de la demanda de drogas ilícitas;
- Reducción de la oferta de drogas ilícitas;
- Combate a delitos asociados al narcotráfico;
- Cooperación internacional.

⁸⁷ El PNCD es el marco regulatorio para los objetivos, estrategias y líneas de acción para la participación de las agencias gubernamentales.

[Escribir texto]

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS



La imagen muestra un vagón con los primeros braceros que se dirigen a trabajar en California.
Fuente: Dorotea Lange, "Rumbo al Norte".

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MIGRACIÓN MEXICANA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

“...ellos habían dejado de moverse, las grandes migraciones terminaron, la hierba creció sobre los caminos, las montañas separaron a los pueblos, las lenguas dejaron de entenderse, decidieron no moverse ya del mismo lugar, del nacimiento a la muerte, tejer una gran manta de lealtades, deberes, valores, para protegerse hasta que el río se incendió y la tierra se movió otra vez.”

CARLOS FUENTES, *La frontera de cristal*

En el análisis de los orígenes de la migración y los antecedentes de la política migratoria de México y Estados Unidos pueden identificarse algunos factores útiles. El primero es la existencia de la migración de mexicanos a Estados Unidos como un fenómeno

histórico, determinado por razones geográficas, influido por razones económicas y políticas en ambos países. Así, la oferta y la demanda de la migración se basa, por un lado, en la necesidad de mano de obra mexicana que ha existido en Estados Unidos por razones económicas y demográficas (el crecimiento económico y la escasez de trabajadores para ciertos sectores), y políticas (no poder o no querer controlarla por la falta de instituciones o por la necesidad de consolidar la estabilidad del régimen al evitar las presiones que podría provocar mantener en el país a un mayor número de personas desempleadas o subempleadas).

El segundo factor es la contribución de ambos gobiernos al establecimiento de la corriente migratoria y la ausencia de una política bilateral para manejarla. En la historia de casi cien años, de 1848 a 1942, el gobierno mexicano generalmente fue pasivo frente a la emigración, o incapaz de impedirla, mientras que Estados Unidos tomó medidas unilaterales para reclutar o expulsar a los trabajadores mexicanos según sus necesidades. El tercer factor es la influencia de los grupos antiinmigrantes en la creación de leyes restrictivas, opuesta a la presión de los grupos a favor de la migración (empleadores agrícolas) para mantener políticas migratorias flexibles y atraer mano de obra extranjera.

El cuarto factor es la importancia que tienen las crisis en los cambios de la política migratoria de Estados Unidos: existió una política migratoria favorable hacia la migración mexicana y la contratación de trabajadores durante un momento de crisis política, como la Primera Guerra Mundial, en contraste con las restricciones y las repatriaciones después de las crisis económicas del final de la Guerra y, sobre todo, la de 1929.

La asimetría de poder se expresó en la capacidad de Estados Unidos para reclutar trabajadores mexicanos en el momento que los necesitara y repatriarlos o restringir su acceso por medio de la legislación creada para estos propósitos. Las medidas que instrumentó Estados Unidos en distintos momentos para controlar la migración respondieron a circunstancias económicas y políticas internas. Desde 1848 se hizo evidente la escasez de mano de obra y de población para ocupar los territorios del suroeste, lo cual se consideró una necesidad aun más urgente durante la Primera Guerra Mundial y luego en la etapa de crecimiento económico que inició en la década de 1920.

Las presiones políticas de los grupos xenófobos y los trabajadores norteamericanos resultaron de la percepción negativa que tenían del incremento en el número de migrantes. Sus posiciones tuvieron influencia en los cambios en las leyes norteamericanas para excluir o deportar a ciertos grupos de extranjeros.

Por su parte, la política migratoria de México se definió en un periodo de inestabilidad económica y política, cuando la élite gobernante no consideraba el problema migratorio como una prioridad. Poco a poco, sobre todo a partir de la década de 1930, el gobierno comenzó a tratar el tema migratorio como un flujo inevitable que a la vez podría servir como elemento para consolidar la recuperación económica.

Es así que la historia de la migración de mexicanos a los Estados Unidos, la cual se abordara en este capítulo, es latente en nuestros días y esta no se ha terminado porque día a día se va formulando y seguirá creciendo mientras no haya una solución (acuerdo migratorio) que termine con esta historia en contra de los migrantes y se comience una nueva a favor de ellos. (*Véase cuadro 7*).

2.1. Algunos aspectos de los orígenes de la migración mexicana

En la historia de la migración se destaca el año de 1848 como un punto fundamental para explicar la presencia y el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos. Cuando se firmaron los Tratados de Guadalupe Hidalgo (1848) y de la Mesilla (1853), gran parte del territorio norte de México pasó a manos de Estados Unidos. La mayoría de los aprox. 75,000 mexicanos que residían ahí decidieron quedarse y adoptar la ciudadanía norteamericana.

A partir de 1853, cuando se fijaron los límites de la actual frontera entre México y Estados Unidos, los movimientos migratorios eran principalmente locales, la frontera tenía muy poca población, las demarcaciones territoriales eran poco claras y la presencia de autoridades era escasa. La existencia de estas condiciones, junto con el apoyo que familiares o amigos ofrecían a nuevos migrantes, promovieron la llegada de un mayor número de mexicanos a Estados Unidos en los años siguientes.

A finales del siglo XIX, la modernización económica y la industrialización impulsada por el presidente mexicano Porfirio Díaz, afectaron a la población rural mexicana, cuyos incentivos para emigrar aumentaron con la creación de los ferrocarriles en 1884. Su establecimiento en Estados Unidos se facilitaba por el hecho de que en ese país prevalecía la política de “puerta abierta” hacia la migración. Esto quería decir que solo se negaba el ingreso al territorio a quienes la sociedad y el gobierno consideraban extranjeros peligrosos; los mexicanos no tenían que enfrentar restricciones específicas.

A diferencia de las limitaciones migratorias que Estados Unidos impuso a otros países en esa época, los mexicanos estaban exentos de pagar impuestos o presentar documentos de identidad para emigrar junto con sus familias y trabajar temporalmente con la categoría de trabajadores no inmigrantes. A partir de 1882, el gobierno creó leyes para limitar la entrada de los migrantes, principalmente los asiáticos, pues la opinión pública norteamericana comenzó a considerarlos una amenaza a sus valores.¹ Como

¹ Las distintas leyes que aprobó el Congreso de 1875 a 1929 ampliaron la definición de extranjeros “peligrosos” establecida en las Leyes sobre Inmigrantes y Sedición de 1798. Se restringió el acceso a personas con defectos mentales o físicos, mujeres inmorales, vagos, alcohólicos, extranjeros que pudieran ser contratados como mano de obra barata, analfabetas, anarquistas u otros grupos que abogaran por derrocar al gobierno y por la violencia, entre otras categorías que se fueron agregando. En 1882 se creó la Ley de Exclusión China para limitar la llegada de migrantes de ese país. En 1885 se crearon las primeras leyes para prohibir la contratación de migrantes, pues las organizaciones laborales argumentaban que ocasionaban un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de obra local. En 1894

resultado de un sentimiento creciente en contra de la inmigración de extranjeros”, la política migratoria estadounidense se hizo cada vez más restrictiva.

Al reducirse el flujo de migrantes asiáticos, que hasta entonces eran la principal fuente de mano de obra, los empleadores norteamericanos tuvieron que buscar alternativas para satisfacer sus necesidades de producción. Dadas las facilidades de transporte y la cercanía geográfica, la contratación de trabajadores mexicanos fue una alternativa lógica.² Los pasadores mexicanos (agentes de ferrocarril) empezaron a crear redes informales entre empleadores y trabajadores para facilitar los contratos (enganches) y aprovechar para hacer de este intercambio un buen negocio.³ En este sentido, al iniciar el siglo XX “la economía y la sociedad mexicana habían evolucionado de manera que se habían establecido las condiciones necesarias para una emigración laboral masiva a Estados Unidos”.⁴

2.1.1. Primera Guerra Mundial

Durante la Primera Guerra Mundial se redujo el número de migrantes europeos a Estados Unidos. Como consecuencia de esto, aumentaron las contrataciones de trabajadores mexicanos o braceros.⁵ Por otra parte, el “Primer Programa Bracero”,⁶ fue un programa de reclutamiento en el que participó el gobierno norteamericano para

CUADRO 7

se construyeron las primeras garitas en la frontera con México para frenar el cruce de personas. En 1907 se establecieron cuotas para controlar el número de migrantes japoneses aceptados y más impuestos para entrar al país. En 1917, la Ley Burnett impuso más restricciones cualitativas a los migrantes. En 1924 se creó la Patrulla Fronteriza “la Migra”, para fortalecer el control de la frontera. (Véase Corwin Arthur F., “A Story of Ad Hoc Exemptions: American Immigration Policy Toward Mexico”, en Corwin Arthur F., *Immigrants and Immigrants; perspectives on Mexican labor migration to the U.S.*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 136-137).

² Los empleadores llegaban a justificar la mano de obra mexicana diciendo que era una “raza apta” para el trabajo agrícola “por su baja estatura”. Según ellos el estar más cerca de la tierra hacía menos difícil el trabajo de agacharse para recoger la cosecha. (Véase Bustamante Jorge, “Mexican migration: the Political Dynamic of Perceptions”, en Reynolds Clark y Tello Carlos, *U.S.-México Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 262-263).

³ Massey Douglas, Durand Jorge y Malone Nolan J., *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 27-28.

⁴ García y Griego Manuel, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S. 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy”, en Brown Peter y Shue Henry, *The Border that Joins: Mexican Migrants and u.s. Responsibility*; Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, p. 50.

⁵ El concepto “bracero” viene de la palabra “brazo” y se refiere a los trabajadores mexicanos contratados legalmente para ofrecer su fuerza laboral o sus “manos”, principalmente para el trabajo agrícola. A diferencia de los braceros, los “espaldas mojadas”, son trabajadores indocumentados. Se les llamaba “mojados” porque generalmente cruzaban el Río Bravo para poder llegar a Estados Unidos sin ser detenidos por las autoridades (Véase Samora Julián, *Los mojados: The Wetback Story*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971).

⁶ Kiser George y Woody Martha, “Introducción”, en Kiser George y Woody Martha, *Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, p. 4

EVENTOS HISTÓRICOS RELEVANTES DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS

Fuente: Elaborado con información de: Orozco Graciela, "Pasado, presente y futuro de nuestra relación con las comunidades

1848	* El gobierno mexicano a través del Tratado Guadalupe-Hidalgo intentó garantizar los derechos de la población mexicana que la nueva frontera dejó en territorio de los Estados Unidos.
1910 y 1921	* El movimiento revolucionario provocó la emigración a los Estados Unidos de alrededor de medio millón de mexicanos. La estructura consular refuerza la protección de los connacionales y a su vez desincentiva el flujo de migrantes.
1900-1930	* Se vive un proceso de separación entre mexicanos y mexicano-americanos, los cónsules pierden su papel promotor con las comunidades de migrantes mexicanos en los Estados Unidos.
1942-1964	* México y Estados Unidos firman el Acuerdo bilateral denominado "Programa Bracero" para contratar trabajadores temporales mexicanos.
1960	* Boom del Movimiento Chicano que expresa la crisis de identidad de los mexicano-americanos. * Adolfo López Mateos es primer presidente que incluye en su agenda reuniones con las comunidades mexicana-americanas.
1970	* El Presidente Luis Echeverría acuerda con los líderes chicanos la creación del Programa de Becas Aztlán para realizar estudios en universidades mexicanas. * Se instituyó la presencia de representantes presidenciales para encabezar la ceremonia del "Grito de Independencia", en las principales ciudades estadounidenses con población mexicana. * Se auspician eventos culturales orientados a las comunidades de origen mexicano y se donan libros en español a las bibliotecas.
1978	* En la Secretaría de Educación Pública se crea el área especial para apoyar la educación bilingüe de los mexicanos en Estados Unidos. * Se establece el programa de educación migrante binacional y algunos programas de alfabetización para adultos mexicanos en Estados Unidos.
1976-1982	* En el gobierno de José López Portillo la relación con los mexicanos-americanos fue moderada. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología otorgó 50 becas para estudiar medicina en la Universidad Nacional Autónoma de México. * Se estableció el programa de becas de los cursos de verano en estudios sociales en el Colegio de México en coordinación con la Universidad de Houston. * La Secretaría de Trabajo y Previsión Social llevó a cabo la primera encuesta nacional sobre trabajadores indocumentados. * Se funda el Colegio de la Frontera Norte.
1986-1992	* Los gobernadores de Zacatecas y Oaxaca inician relaciones con las comunidades de paisanos. * Se crea el Programa Paisano, coordinado por la Secretaría de Gobernación * Se crea el Programa de Solidaridad Internacional, que intenta captar recursos de los mexicanos en Estados Unidos y aplicarlos en proyectos productivos de desarrollo. * El presidente Carlos Salinas de Gortari, crea el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. * Se crean las primeras Oficinas Estatales de Atención a Oriundos, OFAOs.
1994	* Se crea la Fundación Solidaridad Mexicano-Americana, quien ha realizado la promoción de diversos eventos para la sistematización de estudios sobre la comunidad mexicana.
1995-2000	* El Plan Nacional de Desarrollo, retoma la iniciativa "Nación Mexicana" para integrar programas que afiancen los vínculos con las comunidades mexicanas. * Se aprueba la Ley de no Pérdida de la Nacionalidad Mexicana para que los mexicanos por nacimiento preserven su nacionalidad. * Se reforma la Constitución para permitir el voto de los mexicanos en el extranjero.
2000	* El presidente Vicente Fox crea la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior
2003	* Se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

mexicanas y de origen mexicano en Estados Unidos"; *El Mercado de Valores*, México, julio 2001, pp. 30-36.

asegurar la satisfacción de la demanda de mano de obra para la producción en un momento de crisis en su país. Este programa estuvo vigente de 1917 a 1921. Durante sus cuatro años de existencia se contrataron aproximadamente 70, 000 trabajadores mexicanos. Aunque en 1921 hubo una repatriación de trabajadores por la desaceleración económica de la posguerra, la mayoría de los “exbraceros” pronto volvieron a Estados Unidos y llevaron consigo a nuevos grupos de trabajadores pues la oferta de trabajo creció durante el *boom* económico norteamericano de los años veinte. Las presiones de los sindicatos norteamericanos hacia sus empleadores contribuyeron a que existieran oportunidades de trabajo para los inmigrantes ya que los productores preferían contratar mano de obra extranjera que atender las peticiones de los trabajadores locales.⁷

La expansión de las redes de contratación entre los migrantes y los empleadores redujo poco a poco la influencia de los reclutadores y la intervención del gobierno para vigilar las contrataciones, pero el flujo migratorio se convirtió en una estructura cada vez más estable e independiente. Massey, Jorge Durand y Nolan Malone parten de estos hechos para afirmar que “se requería algo más poderoso que las cuotas y la creación de la Patrulla Fronteriza para terminar con la migración mexicana”.⁸

2.1.2. La crisis de 1929

La crisis de 1929 fue un factor determinante para el cambio de la política migratoria de Estados Unidos hacia México, pero aun así no se detuvo el ingreso de mexicanos al país vecino. Para el gobierno mexicano la emigración había sido un problema más entre los múltiples conflictos que había que resolver para lograr dar estabilidad al país después de la Revolución de 1917. Durante los años de lucha en México, los flujos de población migrante hacia Estados Unidos habían aumentado por la crisis económica y política. La continuidad de la migración podía ser costosa para México en términos de pérdida de mano de obra y de valores culturales, pues se temía que el flujo de personas atrajera más influencia de Estados Unidos al territorio.

A pesar de algunos intentos para reducir los flujos migratorios hacia el norte, las medidas que tomó el gobierno mexicano resultaron poco efectivas. Sus acciones se basaron en estrategias de disuasión, como la dispersión de información sobre los abusos que podrían sufrir los migrantes en Estados Unidos, y de protección, por medio de los consulados y la defensa de los mexicanos en disputas contra empleadores y autoridades.⁹ El gobierno también apelaba al discurso revolucionario para justificar sus proyectos de

⁷ Véase Corwin Arthur F. y Cardoso Lawrence, “Vamos al norte: Causes of Mass Mexican Migration to the United States”, en Corwin, *Immigrants and Immigrants...*, *Op Cit.*, pp. 52-53.

⁸ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.* p. 33.

⁹ Una de las medidas administrativas que utilizó el gobierno fue dejar en manos de los gobernadores estatales la emisión de pasaportes. La razón detrás de esta estrategia era que los estados, presionados por los efectos de la falta de mano de obra, tomarían medidas más efectivas para evitar la emigración (Véase Cardoso Lawrence, “Labor Emigration to the Southwest, 1916 to 1920: Mexican Attitudes and Policy”, en Kiser y Kiser, *Mexican Workers...*, *Op. Cit.* pp. 16-23.).

“mexicanidad” que consistían en traer a los mexicanos de regreso de un exilio que había resultado de necesidades económicas y políticas del antiguo régimen, ayudarlos a administrar sus ingresos, prevenir su asimilación a Estados Unidos y organizarlos como instrumento de presión a favor de México en territorio norteamericano.¹⁰ Aunque algunas de estas acciones tuvieron éxito, la emigración ilegal no se detuvo; los problemas económicos del país, que eran una de sus principales causas, no habían desaparecido. Desde la década de 1920 hasta 1960, “mientras mas intentaba el gobierno mexicano proteger a los braceros y regular las contrataciones, los empleadores preferían cada vez más dar empleo a los mojados o indocumentados.”¹¹

La continua salida de mexicanos hacia territorio estadounidense era evidencia de que las promesas revolucionarias respecto a la mejora de las condiciones de vida de los campesinos y el reparto de tierra seguían sin cumplirse; también era un ejemplo de la debilidad de México frente a Estados Unidos por no poder evitar la emigración o negociar un acuerdo para manejarla y evitar los flujos de indocumentados. En ocasiones este problema hacía surgir los reclamos nacionalistas que dominaban el ambiente político y social de la época con referencia a la americanización de los mexicanos en Estados Unidos y a los abusos que cometía este país en su contra; los migrantes no debían contribuir al desarrollo económico del país que les había robado su territorio.

La Gran Depresión de 1929 cambió la posición de ambos países respecto a la migración. La crisis económica contribuyó a que la actitud de la opinión pública y el gobierno norteamericano hacia los migrantes mexicanos se endureciera. La presencia de los migrantes se hizo evidente para la población local y los mexicanos fueron objeto de acusaciones tales como ser el factor determinante de las altas tasas de desempleo y de la caída del ingreso, y de vivir de los impuestos de los estadounidenses. Frente a las presiones de la población y a la depresión económica, el gobierno estadounidense recurrió a las deportaciones masivas.

En este momento el gobierno mexicano se vio obligado a reaccionar, pero la economía del país no estaba preparada para recibir a la población repatriada. Sin embargo, las autoridades del país hicieron lo posible por facilitar el regreso de los migrantes y reclamaron a Estados Unidos su política interesada y unilateral: en épocas de auge económico algunos sectores de la sociedad y el gobierno norteamericano habían promovido la migración de mexicanos sin tomar en cuenta los intereses del gobierno mexicano, ahora que había crisis querían deshacerse de ellos.¹² No obstante las presiones antiamericanas, México propuso a Estados Unidos firmar un acuerdo para manejar la

¹⁰ Corwin, “Mexican Policy and Ambivalence Toward Labor Emigration to the United States”, en Corwin, *Immigrants and Immigrants, Op. Cit.*, pp. 190-192.

¹¹ Corwin y Cardoso, “Vamos al Norte...”, *Op Cit.*, p. 56.

¹² García y Griego, Manuel y Vereá, Mónica, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en García y Griego, Manuel y Vereá, Mónica, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados...., Op Cit.*, p. 106.

migración bilateralmente pues consideraba que los costos de a repatriación eran altos para el país y no podía enfrentarlos independientemente.

En el ámbito nacional el gobierno mexicano defendía la idea de que muchos migrantes habían regresado motivados por las recientes reformas agrarias. No fue sino hasta que se presentó un contexto político y económico extraordinario cuando la situación de los migrantes en Estados Unidos tuvo posibilidades de modificarse.

2.1.3. Segunda Guerra Mundial

Desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939, México y Estados Unidos se habían declarado en contra del fascismo, pero México insistía en mantenerse neutral ante el conflicto y se resistía a definir las acciones que estaba dispuesto a llevar a cabo para cooperar con Estados Unidos y los Aliados. Con argumentos que iban desde la defensa de la soberanía nacional hasta la oposición a la hegemonía de Estados Unidos, parte de la opinión pública, grupos y partidos de izquierda y derecha se oponían a la participación de México en la guerra.¹³ A pesar de ello, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) buscaba dar muestras de buena voluntad y de confianza a Estados Unidos por medio de varios Acuerdos comerciales y militares como una forma de obtener apoyo para resolver los problemas económicos del país.

El ataque a Pearl Harbor y la entrada de Estados Unidos a la guerra cambiaron las circunstancias internacionales e internas en ambos países y dieron mayor capacidad de negociación a México frente a su vecino. Es un argumento conocido el que señala que “la Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente la percepción del gobierno norteamericano sobre la importancia de México para su seguridad vital”.¹⁴ Gracias a ello fue posible que ambos países establecieran una cooperación formal en los terrenos político, económico y militar, bajo términos ventajosos para México.

En junio de 1942 México declaró la guerra al Eje y los funcionarios de ambos gobiernos se reunieron para acordar en que consistiría el esfuerzo de guerra mexicano. La petición que hizo Estados Unidos para la cooperación militar de México incluía un convenio para admitir trabajadores temporales mexicanos para evitar perder las cosechas por la escasez de mano de obra en su país. Aunque anteriormente los empleadores norteamericanos habían podido obtener esta mano de obra sin necesidad de acuerdos formarles, la emergencia del conflicto militar y la presión de los agricultores llevaron al gobierno de Estados Unidos a considerar la opción de firmar los Convenios de Braceros.

¹³ Cuando en 1941 México firmó un acuerdo con Estados Unidos para permitir a sus aviones sobrevolar el territorio mexicano y poseer algunos barcos italianos y alemanes en puertos mexicanos, así como la venta exclusiva de ciertos materiales a Estados Unidos, hubo preocupación y descontento en México (Véase Torres Blanca, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: De la guerra al mundo bipolar*, Vol. 7, México, Senado de la República, 1991, pp. 20-22).

¹⁴ *Ibidem*, p.10.

Aunque en un principio el gobierno mexicano se mostró al margen frente a la propuesta estadounidense, finalmente decidió que podía aprovechar las ventajas de establecer los convenios para varios propósitos. Así, el gobierno mexicano vinculó la negociación con Estados Unidos con la solución de varios conflictos pendientes como el petróleo, la deuda y el agua, y obtuvo apoyo para el desarrollo económico por medio de acuerdos comerciales y financieros. Para Estados Unidos, la necesidad de obtener la cooperación del gobierno mexicano en los ámbitos militar y económico fue la principal razón para comprometerse a negociar un convenio que aseguraba la mano de obra que normalmente podía obtener sin perder la colaboración de México.

Lo que un principio fue una victoria para México, en el largo plazo creó una mayor dependencia de los mercados de bienes y servicios y financieros norteamericanos y conllevó algunos problemas que se agravaron conforme Estados Unidos perdió interés en la cooperación.

2.2. Los Convenios de Braceros

El periodo durante el cual estuvieron vigentes los Convenios de Braceros es importante en la historia de la migración entre México y Estados Unidos, porque en esos años se consolidó la estructura del flujo migratorio, y comenzó a definirse la política de los gobiernos para manejarlo. En estos años también se dio una situación diferente, porque ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en el establecimiento de reglas comunes para administrar bilateralmente la contratación de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Las razones internas por las que Estados Unidos decidió establecer los convenios tenían que ver, en parte, con que desde que estalló la Segunda Guerra Mundial, la economía estadounidense había empezado a crecer rápidamente. Muchos agricultores norteamericanos habían pedido al gobierno participar en la contratación de trabajadores para asegurar la mano de obra necesaria para levantar las cosechas.

Sólo hasta que Estados Unidos entró a la Guerra, cuando el reclutamiento de soldados hicieron evidente la escasez de mano de obra para la producción agrícola, el gobierno estuvo dispuesto a firmar un acuerdo con México para resolver este problema. Esa falta de mano de obra que se debía a razones demográficas y al rechazo de la población norteamericana a realizar estos trabajos arduos y mal pagados, era cubierta por los trabajadores indocumentados mexicanos. Al iniciar la participación militar de Estados Unidos, los empleadores temían que no llegaran suficientes trabajadores y que se perdieran las cosechas en una época de emergencia.

Aunado a ello, las presiones de derechos de los sindicatos agrícolas estadounidenses para obtener mejores salarios y derechos laborales eran cada vez mayores e influyeron en la decisión de los empleadores para presionar al gobierno norteamericano por medio de los medios de comunicación para establecer un convenio con México. La contratación de trabajadores mexicanos, a quienes los patrones consideraban más aptos, eficientes y mejor dispuestos para el trabajo agrícola, eliminaría

los costos de otorgar los beneficios que solicitaban los trabajadores norteamericanos sindicalizados.

Aunque en un principio el gobierno norteamericano se resistía a solicitar a su vecino la firma de un acuerdo, una Comisión del INS (Immigration and Naturalization Services)¹⁵ que incluía a representantes de los Departamentos de Agricultura, de Estado, de Trabajo y de Justicia, estudió las condiciones laborales en Estados Unidos y concluyó que la escasez de mano de obra era real y que la mejor solución era importarla de México para evitar una crisis. Cuando el gobierno mexicano recibió la propuesta estadounidense para administrar bilateralmente la contratación de trabajadores, se mostró negativo a aceptar una política que implicara la emigración de más mexicanos.

La experiencia de la repatriación en la década anterior había causado descontento en México y preocupaciones por sus consecuencias para la economía y la estabilidad política. Además se tomaba en cuenta que esta situación crearía mayor dependencia de la economía de Estados Unidos, que los braceros que regresaran se convirtieran en una "fuerza explosiva" y exigieran mejores salarios y condiciones de vida, y que su trabajo en la agricultura norteamericana abaratará los precios de los productos en competencia con los mexicanos.¹⁶

El Presidente de México nombró una comisión para estudiar la situación. Su conclusión fue que la emigración de trabajadores mexicanos no podía impedirse y que si no ingresaban por medios legales a Estados Unidos lo harían clandestinamente, por lo tanto, convenía negociar un acuerdo para controlar esta situación. Algunos aspectos positivos serían que la agricultura se beneficiaría del conocimiento adquirido por los braceros y que la economía crecería gracias a la generación de divisas por sus salarios. A pesar de las críticas de algunos grupos que decían que negociar con Estados Unidos atentaba contra la soberanía y el orgullo nacional, el gobierno aceptó la petición norteamericana de autorizar la contratación de trabajadores mexicanos y cooperar en algunos asuntos militares.¹⁷ A cambio de ello, México pudo negociar otros asuntos pendientes en la agenda bilateral (entre ellos, el pago de la deuda externa, la

¹⁵ El INS (SIN, por sus siglas en español) se creó en 1940 a partir de la Oficina de Inmigración del Departamento de Trabajo. Hasta marzo del 2003, el INS era una dependencia del Departamento de Justicia encargada de poner en práctica la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA). Sus responsabilidades incluían la admisión de migrantes y no migrantes, la naturalización de extranjeros y la deportación de los que violaran la ley. La Patrulla Fronteriza era parte del INS y se encargaba de la vigilancia fronteriza y la expulsión de indocumentados. Actualmente, el INS es parte del Departamento de Seguridad Interna creado por el presidente George W. Bush.

¹⁶ Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971, pp. 20-21.

¹⁷ Estados Unidos recibió la colaboración militar de México mediante la participación de ciudadanos mexicanos en las fuerzas armadas norteamericanas (el Escuadrón 201), la instalación de equipo en la península de Baja California que sirviera de alarma en caso de ataque, una base aérea en Yucatán y permisos para el transporte aéreo de personal y equipo militar estadounidense sobre el territorio mexicano. (Véase Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.* pp. 32-35).

indemnización a las compañías afectadas por la expropiación del petróleo en 1938 y acuerdos sobre la distribución del agua en la frontera).¹⁸ Recibió también apoyo económico, recursos e inversión para el desarrollo industrial, firmó varios acuerdos comerciales incluyendo un Tratado de Comercio Recíproco,¹⁹ y se eliminaron las tensiones que habían surgido entre los dos países durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

2.2.1. El primer periodo (1942-1946). La Cooperación Formal

Al negociar los Convenios de Braceros el gobierno mexicano expresó reservas y pidió garantías laborales para los trabajadores: trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos a los recibidos por los norteamericanos, el establecimiento de una comisión mixta para supervisar la contratación de los trabajadores, y participación directa del gobierno norteamericano en la administración del programa. En respuesta a las peticiones de México y a las presiones de los sindicatos norteamericanos, Estados Unidos estuvo dispuesto a negociar las reglas de los Convenios²⁰ y se comprometió a administrar el programa por medio de la Administración de la Seguridad Agrícola (Farm Security Agency).²¹ El convenio para la contratación y el reclutamiento de braceros se ratificó por medio del intercambio de notas diplomáticas y entró en vigor el 4 de agosto de 1942. El primer grupo de 500 braceros llegó a California el 29 de septiembre de ese año.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 37-51.

¹⁹ A partir de 1942 se firmaron varios acuerdos comerciales y Estados Unidos dio apoyo y recursos para la industrialización y la inversión en México. En noviembre de 1942 el gobierno norteamericano aceptó dar asistencia técnica a los ferrocarriles mexicanos para mejorar las líneas que llegaban a Estados Unidos; en diciembre acordaron establecer un Tratado de Comercio, y en octubre de 1943 la fundación Rockefeller puso en marcha el primer programa de ayuda agrícola directa en México por medio de la Secretaría de Agricultura (Véase Morales Patricia, *Indocumentados Mexicanos: causas y razones de la migración laboral*, México, Grijalbo, 1989).

²⁰ Se estableció que sólo por medio de los Convenios, que serían administrados por ambos gobiernos, se podría emplear a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Los contratos se harían por un tiempo mínimo que variaba entre 45 y 90 días y por un máximo de un año. En ellos se garantizaba el trabajo para el bracero al menos durante tres cuartas partes del tiempo de estancia en Estados Unidos, se prohibía el envío de trabajadores mexicanos a zonas en donde México consideraba que se les discriminaba por su origen o nacionalidad, y el reclutamiento de braceros para el servicio militar u otras ocupaciones distintas a la agricultura. El contrato quedaba establecido por escrito entre el trabajador y el patrón, quien pagaría los viáticos y el transporte para llevar a los braceros de los centros de reclutamiento y contratación en México al sitio de trabajo. El empleador debía garantizar que las habitaciones e instalaciones sanitarias en los lugares de trabajo cumplieran con ciertos requisitos mínimos, que el salario fuera el prevaleciente en la zona de trabajo para obreros norteamericanos, y que los braceros no fueran utilizados para desplazar a trabajadores estadounidenses ni para mermar los salarios o condiciones de trabajo existentes. Los trabajadores estarían protegidos por la Ley Federal del Trabajo mexicana de 1931. Finalmente, los Convenios se someterían a una ratificación anual en ambos países (Véase *Ibidem*, pp. 150-151, y Vereá Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*. México, El Caballito, 1982, pp. 23-24).

²¹ México sugirió que fuera esta agencia la encargada de administrar el convenio.

Aunque para México esta negociación fue considerada una victoria diplomática, las condiciones que estableció se convirtieron en algunos de los principales problemas en la administración del Programa Bracero y debilitaron su posición frente a Estados Unidos. Craig explica que: “México aceptó los Convenios de Braceros porque consideró que sus ventajas sobrepasaban sus desventajas. Sin embargo, fue Estados Unidos quien más tarde rechazó un programa que para México se había vuelto una necesidad”.²²

El primer problema fue la ubicación de los centros de contratación. México había insistido en que éstos se ubicaran lejos del norte para que se contratara a la población rural desempleada en el centro del país. Esto evitaría atraer a los campesinos del norte que debían levantar las cosechas de algodón en esos estados y aliviaría las presiones de desempleo en otras regiones del país. Sin embargo, muy pronto surgieron dificultades para la administración del programa porque el número de solicitudes de mexicanos era mucho mayor al esperado. A pesar de que se crearon varios centros de contratación,²³ el sistema era poco eficiente y provocaba que los trabajadores buscaran otras vías para llegar a Estados Unidos ilegalmente.

A su vez, los empleadores encontraban maneras de evitar los pagos de transporte y las dificultades administrativas que implicaba la solicitud de braceros por medio de los centros de reclutamiento y la burocracia estadounidense; como consecuencia promovían la llegada de los "mojados". Aunado a ello, la concentración de los contratos y la migración en ciertas regiones también empezó a crear problemas de escasez de mano de obra y pérdida de obreros especializados en México, sobre todo en el norte y en algunos estados del centro.²⁴

El segundo problema está relacionado con el veto que estableció México contra Texas como destino para los braceros porque consideraba que en ese estado se discriminaba a los trabajadores migrantes. Por varias razones, esta excusa no fue respetada: la falta de controles por parte de ambos gobiernos, la gran demanda de trabajadores, la insuficiencia de contratos y la lejanía de los centros de reclutamiento permitían que los empleadores texanos siguieran empleando a trabajadores mexicanos indocumentados sin dificultades, estableciendo un flujo constante de migrantes y redes de contratación ajenas a la legislación. Ambas situaciones provocaron que los Convenios de Braceros trajeran consigo un aumento de la emigración de trabajadores sin documentos, y le dificultaran al gobierno mexicano la protección de estos ciudadanos en Estados Unidos.²⁵

²² Craig, *The Bracero Program...*, *Op. Cit.*, p. 23.

²³ El primero fue el de la ciudad de México (1942), después se crearon los de Guadalajara e Irapuato (1944) y los de Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes (1947). Para 1950, correspondiendo a las peticiones de Estados Unidos, se contrataba a todos los trabajadores en los nuevos centros de Chihuahua, Hermosillo y Monterrey. (Verea, *Entre México y los Estados Unidos...*, *Op. Cit.*, p. 24).

²⁴ Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.* p. 39.

²⁵ Verea, *Entre México y Estados Unidos...*, *Op. Cit.*, p. 25.

La posición de México siguió siendo fuerte en las negociaciones de los convenios mientras duró el conflicto militar mundial, y pudo mantener sus reglas porque Estados Unidos seguía interesado en mantener el programa y asegurar la cooperación militar de su vecino.²⁶ El mayor problema durante esta etapa surgió cuando en 1943 Texas abrió la frontera a los trabajadores mexicanos, amparándose en la Ley Pública 45 que aprobaba, como en la Primera Guerra Mundial, la contratación unilateral de trabajadores durante un año. México reclamó a Estados Unidos el que no respetara su decisión de vetar a Texas del Programa Bracero. Al año siguiente se abrogó la ley, pero eso no evitó que siguieran llegando trabajadores indocumentados a Texas, porque las redes de contratación directa e informal se habían establecido desde hacía tiempo y representaban costos menores para los empleadores.

A pesar de las medidas que Estados Unidos prometía poner en práctica para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y asegurar la cooperación con México, las violaciones a los convenios seguían. Los esfuerzos de ambos países y su inversión en recursos materiales o humanos para controlar el flujo de ilegales eran limitados. Desde el inicio del programa hubo corrupción, problemas entre agencias, insuficiencia de contratos, y mal manejo administrativo tanto en México como en Estados Unidos.

Conforme aumentó la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, este problema comenzó a llamar la atención de la población norteamericana. Los sindicatos y sus aliados en contra de la importación de mano de obra tenían cada vez más apoyo, sobre todo al terminar la guerra, pues ya no había una situación de emergencia que justificara la contratación de mano de obra extranjera. Sin embargo, sus presiones fueron insuficientes para contrarrestar el poder y la influencia de los empleadores para seguir contratando braceros pues continuaba la demanda de mano de obra, y incluso en nuevos sectores de la economía estadounidense.²⁷

Los conflictos sobre el veto a Texas, los centros de reclutamiento y la presencia de mojadados no provocaron la cancelación de los convenios, pero mostraban las tensiones resultantes del manejo bilateral de la migración laboral. Estos problemas adquirieron mayor importancia en el periodo de la posguerra cuando los gobiernos, sobre todo el estadounidense, empezaron a interesarse menos en participar en las medidas para controlar la contratación de trabajadores extranjeros, y cuando la cooperación militar de México dejó de ser un asunto fundamental para Estados Unidos. Los límites de la capacidad de México para presionar a Estados Unidos para cumplir con los acuerdos y

²⁶ Morales, *Indocumentados Mexicanos...*, *Op. Cit.*, pp. 152-153.

²⁷ Entre 1943 1946, el gobierno norteamericano solicitó a México un acuerdo para importar trabajadores para laborar en los ferrocarriles con las mismas garantías que los braceros. El programa se suspendió temporalmente en agosto de 1943 porque México exigía mejores salarios, pero fue hasta febrero de 1946 cuando Estados Unidos decidió terminar el programa. Sin embargo, los trabajadores mexicanos seguían encontrando empleo en este sector, así como en la minería y en la industria.

administrarlos bilateralmente empezaban a hacerse evidentes.²⁸ México buscaba fortalecer las garantías contractuales de los braceros en la mesa de negociaciones, a la vez que Estados Unidos tenía menos urgencia de recibir braceros y prefería relajar la vigilancia fronteriza para permitir el ingreso ilegal de mexicanos en su territorio.

En México algunos intelectuales comenzaron a interpretar la fuga de indocumentados como prueba del fracaso del gobierno posrevolucionario para resolver los problemas del campo. Craig argumenta que el Programa Bracero era una “humillación nacional” porque a pesar de que los trabajadores tenían que realizar tareas agrícolas degradantes con salarios bajos y en condiciones de trabajo adversas y discriminatorias, se peleaban por recibir un contrato de braceros, o emigraban sin documentos.²⁹ A pesar de la gravedad de esto, las críticas de la situación de los migrantes no tuvieron suficiente impacto y no representaron un costo político tan alto como para que el gobierno mexicano tomara una postura más activa respecto al desarrollo rural o la protección de los migrantes en el extranjero.

El riesgo que podía temer el gobierno mexicano era un levantamiento de los campesinos desempleados que desestabilizara al país, poniendo en duda la legitimidad del gobierno posrevolucionario. Se creía que esto también podría ocurrir si había una repatriación masiva o una crisis económica grave en México. Por eso, para México los convenios de braceros se habían vuelto una necesidad política y económica. Al principio se consideraron una alternativa temporal necesaria mientras se esperaba a que rindieran fruto las inversiones del proyecto de desarrollo económico. Se preveía que en el largo plazo el modelo de sustitución de importaciones y la modernización industrial impulsarían la creación de empleos suficientes y el reparto equitativo de los ingresos entre la población, reduciendo así los incentivos para emigrar. Mientras tanto, en la década de los años cuarenta empezó a extenderse la idea de que la migración era una válvula de escape³⁰ para las presiones económicas y políticas de México.

²⁸ Otro ejemplo del incumplimiento de las reglas de los Convenios de Braceros que ha resurgido es la devolución del "ahorro" del salario de los trabajadores. Actualmente, los "exbraceros" están exigiendo a sus empleadores el pago de esos adeudos que, como explica Bustamante, no sólo son responsabilidad de Estados Unidos, sino también de México. Al haber aprobado por medio de los Convenios que se les descontara a los trabajadores parte del sueldo, prometiendo devolvérselos cuando regresaran a México, el gobierno mexicano se comprometió a asegurar esos pagos y a asumir esa "deuda pública". Sin embargo, la solución de este asunto aún sigue pendiente, aunque algunos braceros ya han recibido parte del dinero que les corresponde (Véase Bustamante Jorge, "Los migrantes, antes y después del informe", *Diario Milenio*, 2 de septiembre de 2002).

²⁹ Craig, *The Bracero Program...*, *Op. Cit.*, p. 22.

³⁰ Jorge Durand explica esta metáfora: una válvula de escape opera como un sistema regulador para canalizar hacia el exterior los excesos de presión interna y evitar una posible explosión. Durand argumenta que esta idea ampliamente difundida para explicar la migración México-Estados Unidos es inadecuada porque implica aceptar que las causas del flujo migratorio están determinadas sólo por las presiones del país de origen, que la corriente es unidireccional (no circular y temporal), que la liberación de los excedentes de presión se puede realizar libremente y sin dificultades, y que la regulación depende del país emisor. Según el autor, esta explicación es limitada porque no refleja la realidad ni el desarrollo histórico de la migración y sólo se puede utilizar para describir ciertas épocas y algunas de las causas y

En noviembre de 1946, Estados Unidos enteró a México su intención de no renovar los convenios de braceros. A pesar de que México pidió una extensión y argumentó que necesitaba prepararse para el regreso de los trabajadores mexicanos, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Pública 40 para terminar el programa el 31 de diciembre de 1947, después de una extensión de seis meses. Las presiones de la repatriación no fueron las esperadas, pues como explica Patricia Morales, "no obstante la terminación formal del programa, el proceso de repatriación fue muy lento... Se argumentó que no había medios suficientes para repatriarlos con mayor rapidez, pero la verdad es que no existía urgencia alguna para que salieran (de Estados Unidos), es más, la contratación se intensificó una vez terminada la guerra..."³¹

A pesar de que la válvula de escape seguía abierta debido a que la migración indocumentada continuaba y los exbraceros permanecían trabajando en Estados Unidos aunque no tuvieran contratos, México consideraba que la existencia de un mecanismo formal era necesario para asegurar la protección de los trabajadores y reducir la migración ilegal. Por estas razones pidió a Estados Unidos firmar nuevos convenios.

2.2.2. El segundo periodo (1947-1954). Las violaciones a los acuerdos y los nuevos convenios

Durante el periodo de 1942 a 1946 llegaron a Estados Unidos aproximadamente 200,000 braceros. Junto con ellos, la abundancia de trabajadores mexicanos sin documentos se incrementó cada año a partir de la firma de los primeros convenios de braceros. Esto se debió a la extensión de las redes sociales entre los migrantes y sus comunidades de origen, así como a la continua contratación de indocumentados por parte de los empleadores.³² Los flujos migratorios establecidos por los convenios, se volvieron un factor permanente para los dos países porque el funcionamiento y la estabilidad de sus economías dependía cada vez más de ello. Lo que cambió en los años siguientes fue la respuesta de los gobiernos al manejo de la migración por medio de la negociación y la administración de nuevos convenios de braceros.

Aunque al final de la guerra, el regreso de los soldados y la desaceleración de la economía estadounidense parecían ser razones obvias para terminar el Programa Bracero, la mano de obra mexicana se había vuelto parte fundamental del proceso productivo norteamericano, sobre todo en la agricultura y algunas industrias. Los norteamericanos que regresaban de la guerra no querían ocupar los trabajos mal pagados y pesados que desempeñaban los braceros y los empleadores agrícolas habían adaptado sus negocios a la posibilidad de obtener mano de obra abundante y barata. En algunos sectores, la mecanización de la producción agrícola hacía que los agricultores

consecuencias de la migración, principalmente en el mercado laboral. (Véase Durand, *Más Allá de la Línea: Patrones Migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Conaculta, 1994, p. 67).

³¹ Morales, *Indocumentados Mexicanos...*, *Op. Cit.*, p. 164.

³² *Ibidem*, pp. 176-177.

requirieran de trabajadores sólo durante ciertas épocas, lo cual hacía atractiva la mano de obra barata de los mexicanos.

El Programa Bracero evolucionó de una actividad en tiempos de guerra a una actividad en tiempos de paz, en la que los intereses y la política de poder tuvieron un mayor campo de acción. Por un lado, había una creciente dependencia de las remesas enviadas por los braceros y del comercio con Estados Unidos, razón por la cual el gobierno mexicano quería mantener el flujo de trabajadores migrantes y una buena relación con su vecino. La pérdida de poder de negociación frente a Estados Unidos también era evidente pero México quería garantizar el apoyo de ese país para su desarrollo industrial. Por otro lado, el crecimiento demográfico superaba la creación de empleos y creaba migración interna hacia centros urbanos, en donde era más difícil controlar a la población insatisfecha y eliminar las presiones políticas contra el régimen. Durante la presidencia Miguel Alemán (1946-1952) había cierta inquietud entre los líderes políticos, empresarios e intelectuales por la vigencia de los postulados de la Revolución, sus objetivos y los caminos para alcanzarlos. Un ejemplo es la siguiente cita de Octavio Paz, escrita en 1950: "la Revolución mexicana ha muerto sin resolver nuestras contradicciones".³³

La insatisfacción de los obreros y campesinos que regresaban de Estados Unidos y no encontraban las condiciones de vida que les había prometido el nuevo gobierno, era evidencia de los problemas económicos latentes desde la Revolución y de la prioridad que se había dado a otros temas antes que a las necesidades de estos.³⁴ Para enfrentar esta situación, el gobierno de Alemán decidió impulsar la industrialización y aprovechar los recursos naturales del país; según esto mejoraría el nivel de vida de la población y aseguraría la autonomía de la nación.

Las nuevas reglas de los convenios estipulaban que la contratación de braceros la harían directamente los agricultores norteamericanos y ya no el gobierno, una vez que el Departamento de Trabajo certificara la escasez de mano de obra. Los empleadores también se harían cargo del transporte, los viáticos y el fondo para financiar el regreso de los trabajadores a México. Los contratos no especificaban el salario mínimo ni establecían los mecanismos para solucionar quejas. El cambio que tuvo mayores consecuencias en el flujo migratorio fue que el gobierno de Estados Unidos limitó su participación en el manejo de los Convenios. La principal consecuencia de esto fue un aumento de la corrupción de las autoridades y los empleadores, más abusos contra los mexicanos y falta de cumplimiento estricto de los Convenios de Braceros.

³³ Paz Octavio, *El laberinto de la soledad, postdata y Vuelta al laberinto de la soledad*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 187.

³⁴ Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.* p. 67.

Los nuevos convenios no evitaron que el flujo de indocumentados continuara porque los contratos eran insuficientes para satisfacer la demanda de mano de obra en Estados Unidos. Además, México se negaba a establecer centros de reclutamiento en el norte, lo cual hacía que los empleadores, por razones de costos y tiempo, prefirieran contratar la mano de obra por vías informales. El gobierno mexicano manifestó su inconformidad ante Estados Unidos por las violaciones de los acuerdos pero no logró que cambiara la situación. En el ámbito interno el gobierno mexicano siguió sin hacer esfuerzos para instrumentar políticas con el objetivo de controlar el flujo de trabajadores, ya fuera por medio de proyectos de inversión en las comunidades expulsoras o mediante un aumento de recursos para vigilar la frontera. Esta poca capacidad para controlar el flujo migratorio y para exigir a Estados Unidos el respeto a las reglas se hizo notorio durante el “incidente de El Paso” en octubre de 1948, el cual provocó un enfrentamiento entre los dos gobiernos.

El incidente se dio cuando México reclamó a Estados Unidos la necesidad de tomar acciones en contra de los empresarios texanos que no pagaban a los braceros el salario prevaleciente en la región. México amenazó con terminar el programa y vetar nuevamente el envío de mexicanos a ese estado, e intentó impedir la llegada de trabajadores a Texas. Los empleadores demostraron su capacidad para superar esos obstáculos y contratar a los migrantes sin necesidad de un acuerdo con México.

Respaldados por las autoridades del INS, abrieron la frontera a los trabajadores mexicanos y los contrataron con el mismo salario y condiciones de trabajo que habían ofrecido antes. Ante esto, el gobierno de Harry Truman (1945-1953) ofreció disculpas formales. México las aceptó, pero canceló las contrataciones por algunos meses hasta que se renegociaran los Convenios, lo cual, como era de esperarse, no detuvo el flujo de trabajadores mexicanos. Estados Unidos decía que "el acuerdo de 1948 había fallado justamente por la prohibición mexicana de enviar braceros a Texas, ya que esta medida auspiciaba el tráfico de indocumentados y también por su insistencia en ubicar los centros de reclutamiento en el interior del país",³⁵ y pedía a México cambiar su postura.

Finalmente, el gobierno mexicano cedió, en 1950 eliminó de la lista negra a Texas y estableció nuevos centros de contratación en Chihuahua, Hermosillo y Monterrey. A partir de entonces, los vetos para enviar braceros a algunos estados norteamericanos se decidirían por los dos gobiernos.

En 1949 ambos gobiernos firmaron un acuerdo para legalizar a todos los trabajadores mexicanos indocumentados que se encontraran en el país hasta el 1° de agosto (aproximadamente 87,200), darles preferencia para ser contratados sobre los braceros que llegaran en los siguientes años, y deportar a los "mojados" que cruzaran después de esa fecha. El objetivo de esta política, conocida como *drying out*, era controlar el flujo de migrantes ilegales por medio de la legalización y la deportación.

³⁵ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, Op. Cit., p. 172.

Estados Unidos se comprometió a negar mano de obra a los empresarios que continuaran contratando trabajadores sin documentos pero, al poco tiempo, el *drying out* demostró ser una política insuficiente para eliminar este flujo. La medida parecía más bien un privilegio para los empresarios agrícolas, porque ya no tendrían que pagar el transporte ni el fondo de ahorro a los trabajadores que habían obtenido visas por medio de la legalización, y además se beneficiaron por la depresión de los salarios que causó la abundancia de mano de obra del lado mexicano de la frontera, debido a las deportaciones.

Algunos medios de comunicación y grupos de izquierda y de derecha mexicanos criticaban al gobierno por los abusos que provocaba el reclutamiento de trabajadores por parte de los empleadores y por su incapacidad para negociar mejores salarios. Además, argumentaban que los beneficios de las remesas se habían reducido, pues el dinero se estaba quedando en Estados Unidos y en el norte del país, a donde muchas familias habían emigrado. Nuevamente, "lo que México necesitaba para "inclinarse la balanza" del poder a su favor, era una variable interviniente, algo que hiciera necesaria la mano de obra de los braceros".³⁶ La Guerra de Corea (junio de 1950 a julio de 1953) era una opción.

Al dirigir sus esfuerzos hacia la producción militar, la economía estadounidense requirió mano de obra y materiales estratégicos mexicanos, de nuevo. La capacidad de negociación de México se amplió y el presidente Miguel Alemán la utilizó para discutir algunos temas, incluyendo el de los braceros con resultados favorables. En 1951 México exigió al gobierno norteamericano volver a comprometerse con la administración de los convenios. La respuesta de Estados Unidos fue la aprobación de la Ley Pública 78 que controlaba el cumplimiento de los contratos y protegía los derechos de los trabajadores mexicanos.³⁷ En la negociación de los Convenios de Braceros de ese año, México logró mantener las listas negras y establecer sus preferencias respecto a la ubicación de los centros de reclutamiento. Los empleadores se oponían a estas medidas pero finalmente aceptaron porque Estados Unidos no cedió ante la exigencia de México de sancionar a los empleadores de indocumentados.³⁸

Las reglas establecidas para los acuerdos de 1951 se mantuvieron hasta 1964, aunque con algunas enmiendas y extensiones. En 1952 se aprobó la Ley de Inmigración

³⁶ Craig, *The Bracero Program...*, *Op. Cit.*, p. 70.

³⁷ La Ley Pública 78 autorizaba al Departamento de Trabajo encargarse de contratar mexicanos incluyendo indocumentados que ya se encontraban en Estados Unidos, establecer y administrar centros de recepción de migrantes en la frontera mientras se hacían los arreglos para su empleo o su regreso a México, transportar a los migrantes, asistir a los empresarios y trabajadores en la negociación de contratos y garantizar su cumplimiento en lo referente a salarios y transporte (Verea, *Entre México y Estados Unidos*..., *Op. Cit.*, pp. 29-30).

³⁸ Aunque en marzo de 1952 se aprobó la Ley Pública 283 que castigaba a quienes importaran, transportaran y concentraran a trabajadores indocumentados, ésta no incluía sanciones a quienes los contrataran. Además, había maneras de evadir los controles del Departamento de Trabajo o el INS.

y Naturalización (INA o McCarran-Walker Act) que, con varias enmiendas, sigue vigente. Esta ley mantuvo el mismo sistema de cuotas de las décadas anteriores, con límites para el número de migrantes basados en consideraciones étnicas y de nacionalidad, pero favoreció la migración legal proveniente de México al no poner límites numéricos, facilitar la reunificación familiar y agregar categorías de visas para trabajadores temporales.³⁹

La capacidad de Estados Unidos para tomar medidas que le favorecieran, se demostró en varios cambios legislativos. Un ejemplo fue la enmienda conocida como "Texas Proviso", de 1953, que prohibía los procesos legales y las sanciones contra empleadores que contrataran trabajadores ilegales. Esto facilitó una práctica existente en la que el patrón podía decidir, cuándo contratar al trabajador y bajo qué términos, y cuándo correrlo o denunciarlo a las autoridades. Esto alentó la contratación de migrantes indocumentados, y los empleadores promovieron con mayor libertad de acción la llegada de familiares y amigos de los braceros a quienes trataban de acuerdo a su propio criterio. La discriminación y los abusos que resultaron (pago de salarios menores al mínimo, pésimas condiciones de vivienda, explotación en cuanto a horarios y condiciones de trabajo, inexistencia de derechos laborales, o violencia física por parte de los empleadores) no disuadieron a los mexicanos de emigrar a Estados Unidos en busca de trabajo.

Al terminar la guerra de Corea en 1953, el problema de los indocumentados se hizo cada vez más evidente para la opinión pública estadounidense. El sentimiento antiinmigrante y las exigencias de mayor control de la frontera habían resurgido en el contexto del macartismo.⁴⁰ Los sindicatos agrícolas adquirieron fuerza y apoyo de los

³⁹ La Ley de 1952 estableció por primera vez la categoría de no inmigrantes "h-2" en la sección 101(a)(15)(h), que autoriza la admisión temporal de trabajadores migrantes bajo ciertas restricciones, con la aprobación del Congreso. En la ley también se incluyó una categoría para legalizar a los trabajadores fronterizos o commuters (en este caso, este término se refiere a personas que viven en un lado de la frontera, pero tienen permiso para trabajar en el otro, por lo tanto, cruzan "la línea" diario o muy frecuentemente; se distinguen de los border crossers porque éstos son residentes de la zona fronteriza que sólo tienen permiso para entrar a Estados Unidos con propósitos de turismo, visita, compras o negocios). Para más referencias de las leyes migratorias (Véase el capítulo 1, p. 23, nota 3.)

⁴⁰ Éste movimiento adquirió su nombre de Joseph McCarty, principal promotor de los ataques contra los grupos comunistas relacionados con los migrantes. El macartismo defendía la superioridad moral y los nexos étnicos y regionales de la población norteamericana contra la influencia de las ideas de los extranjeros y los comunistas, quienes eran considerados la fuente de todos los males sociales. Seymour Martín Lipset y Earl Raab describen cómo "el periodo de posguerra presencié el resurgimiento de las fuerzas conservadoras y derechistas. Cuando antes se luchaba contra el fascismo identificado con la derecha, ahora se luchaba contra el comunismo identificado con la izquierda. Y así como los comunistas lograron obtener considerable influencia durante el periodo de ascendencia liberal, ahora los extremistas de derecha lograron respetables avances durante el resurgimiento conservador" (Lipset y Raab, *La política de la sinrazón*, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 245). También en estos años se tomaron nuevas medidas para el control en la frontera, incluyendo la Ley de Seguridad Interna (1950) que permitía la exclusión y deportación de los extranjeros considerados potencialmente peligrosos para la seguridad norteamericana, principalmente los que se consideraran comunistas.

grupos xenófobos que percibían a los extranjeros como amenazas, y de otros grupos preocupados por el alza en las tasas de desempleo, lo cual atribuían más a la presencia de los trabajadores migrantes que a la mecanización de la agricultura o al estado de la economía en general.

A finales de 1953 y principios de 1954, hubo otro conflicto más entre los gobiernos mexicano y estadounidense sobre los términos en los que se debía contratar a los braceros. Estados Unidos presionó a México para eliminar o reducir ciertas garantías laborales en los convenios y reabrir el centro de contratación que se había cerrado en Monterrey. Debido a la resistencia de México, Estados Unidos decidió abrir la frontera para contratar trabajadores bajo la Ley Pública 309 hasta que México accediera. México intentó impedir por la fuerza la salida de mexicanos y quiso desarrollar programas para dar empleo a los trabajadores que llegaban a la frontera, pero no lo logró. Esto demostraba la incapacidad de México para detener el flujo migratorio y la capacidad de Estados Unidos para contratar a los trabajadores (legal o ilegalmente) sin necesidad de firmar un convenio. Después de este incidente se reanudaron las pláticas entre ambos gobiernos y Estados Unidos logró cambiar algunas reglas de las contrataciones para favorecer a los empresarios agrícolas. A pesar de estas modificaciones, México consideraba qué era conveniente mantener vigentes los Convenios de Braceros.

Pocos meses después, por medio del aumento en las cifras de deportaciones, se hizo evidente que el flujo de indocumentados continuaba. Como respuesta a ello, el gobierno norteamericano instrumentó la Operación Espaldas Mojadas (Operation Wetback). En junio de 1954, se inició una campaña coordinada por el INS para expulsar en masa a los indocumentados y, al mismo tiempo, facilitar la regularización de los trabajadores legales y la contratación de braceros. La combinación de estas medidas satisfizo en cierto grado a la variedad de grupos que presionaban al gobierno norteamericano en ese momento como las agencias norteamericanas (el INS y el Departamento de Trabajo) obtuvieron recursos, los agricultores aseguraron la obtención de trabajadores, y los sindicatos y grupos antiinmigrantes quedaron satisfechos por el aparente control del Estado sobre la frontera.⁴¹

México no hizo nada para evitar que se tomaran estas medidas, sino que se limitó a colaborar en el transporte de los migrantes de la frontera a sus comunidades de origen. Como consecuencia de las repatriaciones surgieron muchos problemas en el campo, lo cual evidenciaba los problemas económicos latentes en el país. Debido al problema de la migración y a la cooperación con Estados Unidos en ésta y otras áreas, el gobierno mexicano "corría el riesgo de que se le acusara de venderse a Estados Unidos".⁴² Sin embargo, dentro del gobierno mexicano la idea sobre la migración era que debía mantenerse porque amortiguaba la falta de empleo y las tensiones sociales en el país y aseguraba la entrada de divisas por medio de las remesas, era un "mal necesario". A

⁴¹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 37-38.

⁴² Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.* pp. 113-115.

partir de 1954 se redujo la presión, y el interés del gobierno mexicano.

2.2.3. El tercer periodo (1955-1964). La Estabilización

A este periodo se le llama la "época de estabilización" de los convenios de braceros porque no hubo desacuerdos entre los gobiernos ni cambios importantes en la operación del programa.⁴³ Las bases formales e informales del funcionamiento de la dinámica migratoria se habían establecido. El flujo de braceros e indocumentados era ya parte integral de la agricultura del suroeste de Estados Unidos, basada en el pago de salarios bajos y el empleo de migrantes para las labores que la población local rechazaba.⁴⁴ A su vez, la emigración y las remesas también se habían convertido en componentes importantes para la economía mexicana. Sin embargo, todo esto provocaba presiones políticas que ambos países enfrentaban de manera distinta.

En México, el tema del campo (dentro del cual se incluía el problema de la migración) era objeto de polémica dentro de la élite gobernante, y provocaba críticas de parte de algunos grupos de obreros y campesinos, clases medias y bajas, sindicatos, y varias organizaciones y partidos de izquierda y de derecha.⁴⁵ Entre el final del sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y la llegada al poder de Adolfo López Mateos (1958-1964), se dio a conocer el descontento entre los miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el abandono de los objetivos de la Revolución, sobre todo, el reparto agrario y el control de los obreros y campesinos. La preocupación de los líderes políticos era la posibilidad de una explosión de los sectores populares y sus reclamos por obtener las tierras y los beneficios económicos prometidos por una Revolución.

Para finales de la década de 1950 el desarrollo económico y político había creado una estructura social cuyos integrantes empezaban a manifestar sus intereses por vías no tradicionales. Las clases medias, representadas en distintos momentos por médicos, maestros, ferrocarrileros, telefonistas, petroleros y electricistas, se estaban movilizand para exigir una mayor democratización y el reconocimiento de sus derechos políticos.⁴⁶

En Estados Unidos, como en muchos otros países, también hubo movimientos sociales y sindicales. En 1959, el gobierno aprobó la Ley New Wagner Peyser que garantizaba los salarios y las condiciones mínimas de trabajo para los trabajadores agrícolas estadounidenses. Una vez superadas las preocupaciones económicas y militares del periodo de guerra, la opinión pública comenzó a reclamar soluciones para

⁴³ Craig, *The Bracero Program...*, *Op. Cit.*, pp. 101-149.

⁴⁴ *Ibidem*, p.147.

⁴⁵ Véase Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.* pp. 131-132.

⁴⁶ Loyo Brambilla, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1975, Pozas Horcasitas Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México , 1964-1965*, México, Siglo Veintiuno, 1993 y Loaeza Soledad, "Las clases medias mexicanas v la coyuntura económica actual" en México ante la crisis, vol. 2, México, Siglo XXI, 1985.

algunos problemas internos como la migración y el desempleo. Esto reflejaba la influencia de los medios de comunicación y la movilización de varios sectores que exigían respeto a sus derechos y reclamaban las contradicciones políticas internas (entre ellas la discriminación y el racismo).⁴⁷

El movimiento de derechos civiles denunciaba la existencia de cuotas para la admisión de los migrantes de diferentes países de acuerdo a criterios étnicos y de nacionalidad como una política racista. Junto con algunos sindicatos, la Iglesia católica y algunos grupos liberales, se formó una coalición para presionar por reformas a las leyes migratorias y por la terminación de los Convenios de Braceros, considerados como un sistema de explotación discriminatorio.

Al llegar al poder, en el contexto de la Guerra Fría y de las tensiones de la crisis de los misiles en 1962, así como el inicio de la Guerra de Vietnam, el presidente John F. Kennedy (1961-1963) respondió favorablemente a las demandas del movimiento de derechos civiles. Una de las respuestas positivas del presidente hacia los grupos que integraban la coalición fue votar en contra de la renovación del Programa Bracero y reforzar las medidas para evitar la contratación de indocumentados.

En 1963, la coalición en contra de los convenios de braceros tuvo suficiente apoyo para lograr que el gobierno anulara el programa. México intentó evitarlo con el argumento de que la emigración continuaría por razones estructurales y era preferible establecer un flujo legal que dejarlo convertirse en ilegal. En caso de que se cancelaran los convenios, el gobierno mexicano pedía que las repatriaciones se hicieran gradualmente para poder ajustar la economía a la llegada de trabajadores. México obtuvo un año de prórroga de la Ley Pública 78 y el programa terminó en 1964. Aunque el gobierno mexicano siguió intentando renovar o renegociar convenios durante siguientes diez años, nunca lo logró. En total, en los 22 años de los Convenios de Braceros se otorgaron casi 4.5 millones de contratos para braceros, cerca de 550,000 migrantes mexicanos fueron admitidos legalmente y aproximadamente 5 millones de migrantes ilegales entraron a Estados Unidos.⁴⁸

2.3. La invasión, el éxodo y la cooperación silenciosa (1965-1986)

El fin de los Convenios de Braceros provocó un aumento de la migración ilegal debido a la insuficiencia del número de visas con relación a la oferta de trabajo para los migrantes en Estados Unidos, y a las redes migratorias que se habían extendido durante el periodo de 1942 a 1965. Ambos países coincidieron en manejar la migración de tal forma que se mantuvieran el flujo y la estructura existentes desde los Convenios de Braceros, pero sin

⁴⁷ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, Op. Cit., p. 39.

⁴⁸ Vereza, *Entre México y Estados Unidos...*, Op. Cit., pp. 162-169.

establecer reglas para garantizar su funcionamiento adecuado.

De 1942 a 1965 aproximadamente 10 millones de migrantes mexicanos (legales e ilegales) entraron a Estados Unidos, de los cuales sólo cerca de 500,000 se establecieron en este país permanentemente. En términos generales, durante esa etapa el flujo migratorio había permanecido oculto del público y los medios de comunicación pues se concentraba principalmente en el campo, y era un flujo circular.⁴⁹ Las consecuencias de la migración no habían sido una prioridad para el gobierno norteamericano sino hasta que algunos grupos adquirieron suficiente capacidad de presión en contra de la contratación de extranjeros. A su vez, este movimiento atrajo la atención de un mayor número de estadounidenses sobre los problemas relacionados con la migración. Como respuesta a las presiones que surgieron entonces, en 1965 el gobierno aprobó la enmienda a la Immigration and Nationality Act (INA) de 1952.⁵⁰

Entre otras reformas, la nueva ley abolió el antiguo sistema de cuotas para visas basado en categorías de origen nacional y étnico, e impuso un límite global de 20,000 visas para los migrantes de casi todos los países. La Ley estableció un sistema de preferencias para aceptar a los migrantes dependiendo de las necesidades que hubiera en Estados Unidos y también con base en consideraciones de reunificación familiar. El hemisferio oriental tenía un tope de 170,000 visas y 20,000 por país. El hemisferio occidental, a partir de 1968, tendría que ajustarse a la cuota de 120,000 visas al año, dividida entre todos los países, sin límites especiales para ninguno. En 1976, otra enmienda (Eilberg) modificó esta cuota a 20,000 por país y restringió las posibilidades de reunificación familiar. En 1978 el acceso a las visas se dificultó aún más por el establecimiento de un máximo de 290,000 para el total de los migrantes de todo el mundo y luego de 270,000 en 1980.⁵¹

A pesar de estas limitaciones, los incentivos y las posibilidades de los mexicanos para emigrar a Estados Unidos no se redujeron. A partir de la entrada en vigor de la Ley de 1965 y hasta antes de la enmienda de 1976, el número de mexicanos admitidos legalmente por año había sido entre 60,000 y 70,000. Sin embargo, en 1977, con la enmienda Eilberg, el número de migrantes admitidos descendió a 44,000 (el límite más bajo desde el fin de los convenios de braceros). Comparado con el promedio de 450,000 visas de trabajo que se ofrecían al año a los mexicanos mientras los convenios estuvieron vigentes, el límite de 20,000 al año, sumado a algunas visas de trabajo disponibles, era muy reducido. Antes de que entrara en vigor la nueva Ley de 1968, muchos mexicanos se naturalizaron para obtener visas para sus familias, que estaban exentas de la restricción numérica.

En estos años existieron algunos programas temporales que se establecieron para admitir a trabajadores mexicanos en los sectores norteamericanos que requerían

⁴⁹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 39.

⁵⁰ Los detalles del sistema de cuotas anterior y los antecedentes de la Ley se describen en las pp. 23 y 53.

⁵¹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, pp. 39-40.

urgentemente mano de obra. En 1967 se firmó un acuerdo básico temporal que admitió a trabajadores mexicanos para los agricultores de California y Arizona, quienes pedían al gobierno norteamericano apoyarlos, mientras hacían los ajustes necesarios para enfrentar la suspensión de mano de obra de braceros.⁵² El programa "H" de trabajadores temporales (establecido desde 1952) también otorgaba visas de trabajo para mexicanos en los sectores en los que se comprobara, luego de varios procedimientos legales, que había escasez de trabajadores locales. Con esto, el gobierno estadounidense pretendía asegurar que los trabajadores extranjeros no afectaran los salarios ni las condiciones de trabajo de los norteamericanos.⁵³

En 1977, el abogado Refugio Silva demandó al INS ante la Suprema Corte porque se había concedido un mayor número de visas a Cuba que al resto de los países de América Latina. El tribunal correspondiente emitió un fallo en contra del INS porque habían reducido indebidamente el número de visas disponibles a los países americanos al incluir a los refugiados cubanos dentro de la "cuota" para el continente. En forma de compensación, el gobierno norteamericano ofreció 149,946 visas adicionales a la cuota hemisférica. De 1977 a 1982, las "Cartas Silva" permitieron la estancia legal de miles de migrantes en Estados Unidos (alrededor de cien mil eran de origen mexicano), por un periodo de dos años. Durante el programa Silva, el número de visas para mexicanos alcanzó otra vez niveles altos llegando a 101,000 en 1981, pero al final del programa volvió a 55,000 y 60,000, lo cual era aún menor que el número de migrantes admitidos en la década de 1920 (aproximadamente 88,000 al año) y que en el periodo del programa bracero (un promedio de 200,000 contratos al año).⁵⁴

Al respecto, Jorge Bustamante argumenta que la mano de obra mexicana "no es barata por naturaleza, sino que ha sido abaratada por fuerzas estructurales que operan para crear una fuerza de trabajo dócil y sin poder de negociación", tanto por las condiciones existentes en México como en Estados Unidos.⁵⁵ Massey, Durand y Malone explican que aunque los empleadores podrían haber atraído a los trabajadores locales al aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo, se negaban a tomar esas medidas porque implicaban un aumento de los precios, inflación estructural, y desventajas competitivas en la industria alimenticia. Incluso si los agricultores concedían mejorar los salarios, había otro problema que condicionaba la dependencia de la mano

⁵² En mayo de 1965, por medio de un intercambio de notas, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) y el Departamento de Estado de Estados Unidos establecieron las condiciones para que se contratara a un número limitado de braceros en regiones con escasa mano de obra como un mecanismo de transición. El gobierno norteamericano vigilaría las condiciones de trabajo y los salarios ofrecidos, y se encargaría de la repatriación de los mexicanos. En ese mismo año, además del convenio con la Asociación de Trabajo Agrícola de California-Arizona, la SRE negoció otros contratos de trabajo con algunas asociaciones agrícolas norteamericanas (Véase Torres, *México y el mundo...*, *Op. Cit.*, pp. 192-193).

⁵³ Vereá Mónica, "Contradicciones de la Ley Simpson Rodino", en García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados...*, *Op. Cit.*, pp. 36-37.

⁵⁴ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 44.

⁵⁵ Bustamante Jorge, "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México", *Foro Internacional* 18 (1978), p. 523.

de obra mexicana; después de 22 años de un casi monopolio de migrantes en algunos sectores (principalmente el agrícola), el tipo de trabajos que ocupaban habían empezado a definirse oficialmente como "extranjero". Por lo tanto, se consideraba inaceptable para los norteamericanos obtener estos empleos que requerían menor calificación personal y eran los peor pagados (algunos incluso preferían cobrar los seguros de desempleo que ocupar estos puestos).⁵⁶

Por estas razones, "la organización social del mercado laboral estadounidense había cambiado permanentemente, creando una demanda estructural de los trabajadores migrantes".⁵⁷ Ante la ausencia de sanciones a los empleadores que contrataran "mojados" y la falta de controles efectivos para evitar su entrada por las vías menos vigiladas, los trabajadores mexicanos seguían satisfaciendo la demanda de mano de obra de Estados Unidos. Estas circunstancias resultaron en una mayor vulnerabilidad de los migrantes frente a los empleadores, las autoridades de Estados Unidos y México,⁵⁸ y los traficantes de ilegales.

El fortalecimiento de las redes de parentesco y de contratación facilitaron la existencia del flujo migratorio. Por medio de estas redes, los trabajadores obtenían recursos para financiar el viaje a Estados Unidos y/o suficiente información sobre cómo cruzar la frontera y encontrar empleo. La existencia de más traficantes de personas (coyotes o polleros) y la oferta de trabajo en nuevos sectores (sobre todo en el de servicios, en la construcción y en la industria) facilitaban la llegada de los migrantes. Con el aumento de flujos migratorios y comerciales, la cultura de "la línea" creó zonas de libre comercio, aumentando la industrialización y las oportunidades para trabajar en la frontera.

Estas condiciones, aunadas al deterioro de la situación económica en México al final de la década de 1960 por los problemas que presentaba el modelo de sustitución de importaciones y la incapacidad del gobierno para resolver los problemas de distribución del ingreso y de desempleo en el país, tuvieron un impacto en los flujos y las características de los migrantes. Poco a poco, había más trabajadores provenientes de sectores urbanos (un porcentaje casi igual al de comunidades rurales), con mayores niveles de educación. Las comunidades expulsoras de migrantes se extendieron más allá de los estados tradicionalmente emisores, siendo los principales Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Zacatecas, Michoacán, Durango, San Luis Potosí y Baja California. En Estados Unidos, los migrantes mexicanos cada vez adquirían mayor movilidad y acceso

⁵⁶ Ronfeldt David y Sereseres Caesar D., "Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos", *Foro Internacional*, (1978), p. 233.

⁵⁷ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 41.

⁵⁸ La corrupción de las autoridades mexicanas se sumo a los riesgos y costos que tenían que enfrentar los migrantes al intentar cruzar a Estados Unidos, o al ser deportados. Este es uno de los problemas que actualmente ha atraído mayor atención por parte de la opinión pública mexicana, diversas organizaciones no gubernamentales (ong), asociaciones de derechos humanos, los gobiernos estatales y el nacional.

a mejores empleos, aunque la agricultura todavía era su principal ocupación.⁵⁹

Durante el periodo de 1965 a 1986, entraron a Estados Unidos aproximadamente 28 millones de mexicanos indocumentados, 1.3 millones de migrantes legales y 46,000 trabajadores con visa de trabajo; del flujo total, cerca de 23.4 millones eran migrantes temporales. En esos años la población mexicano-americana creció hasta cerca de 2.2 millones en 1980. Esta información demuestra que a pesar de las nuevas leyes norteamericanas de 1965 y las medidas para controlar la frontera, el cálculo de costo-beneficio de los trabajadores migrantes no cambió sustancialmente en los veinte años siguientes y la migración continuó, principalmente por la vía indocumentada. A pesar del incremento de los recursos destinados a la Patrulla Fronteriza y del aumento de las aprehensiones (pasaron de 1 migrante detenido por cada 1000 en 1965 a 21 por cada 1000 en 1986), los indocumentados seguían cruzando por las regiones menos vigiladas.⁶⁰ Aunque fueran detenidos varias veces en un año, volvían a intentar cruzar hasta tener éxito.

Esta repetición era posible gracias a la existencia de la repatriación voluntaria, por medio de la cual los migrantes podían solicitar a las autoridades estadounidenses que los regresaran a México tan pronto como fuera posible, renunciando a su derecho de tener una audiencia frente a un juez.⁶¹ Puede decirse, que entre 1965 a 1986 la migración se había estructurado de forma estable porque consistía en un flujo principalmente indocumentado, incitado por las condiciones económicas y políticas prevalecientes en México y en Estados Unidos.

2.3.1. El arma petrolera y el peso de la crisis

En 1974 ocurrió un cambio en la situación económica de México que influyó en la percepción de Estados Unidos sobre la importancia de la relación bilateral; el descubrimiento de yacimientos de petróleo en territorio mexicano. La posibilidad de aumentar las exportaciones de petróleo devolvió a México la confianza sobre su

⁵⁹ Bustamante Jorge, Del Villar Samuel y Ojeda Mario, "Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 318.

⁶⁰ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 45.

⁶¹ Esto convenía tanto a la Patrulla Fronteriza y al INS como a los migrantes. Para estas instituciones estadounidenses, representaba la posibilidad de reportar un mayor número de arrestos (pues los migrantes cruzaban varias veces hasta lograr evadir a la Patrulla) y procesarlos rápidamente, con lo cual justificaban que se les asignaran más recursos. Esta situación daba la oportunidad a los mexicanos de regresar a México para volver a intentar el cruce lo más pronto posible. El término *revolving door* ("puerta giratoria") se refiere a esta circunstancia en la que el migrante entra y sale varias veces de Estados Unidos. Irónicamente, ambas partes saben y se benefician del hecho de que una o varias aprehensiones no disuaden al migrante de volver a cruzar, y que lo hará hasta lograrlo; esta situación persiste actualmente. (Véase *Ibidem*, pp. 46-47).

recuperación económica. En Estados Unidos la noticia tuvo un enorme impacto porque este país enfrentaba una crisis de abastecimiento de productos energéticos desde 1973. La conveniencia de que su vecino se convirtiera en su abastecedor principal le representaba una gran oportunidad, ya que México, al no formar parte de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), podía poner precios independientes.

En el diálogo sobre seguridad nacional, ningún hecho del pasado decenio ha situado en posición tan vulnerable a las élites encargadas de diseñar políticas en Estados Unidos como el embargo petrolero árabe de 1973, la elevación en casi un cuádruplo de los precios del amparo de la OPEP y el manejo subsiguiente del precio y la oferta bajo condiciones de cartel. El presidente Carter en el sentido de que el tema energético en los Estados Unidos es el equivalente moral de la guerra refleja claramente el tema de seguridad nacional implícito en todas las discusiones tanto sobre petróleo como de política nacional e internacional.⁶²

Tomando una actitud inesperada, al ofrecérsele esta posibilidad de negociar con Estados Unidos, México decidió que prefería no firmar un acuerdo con Estados Unidos, el gobierno mexicano utilizó el "arma petrolera" para propósitos internos, principalmente para "reducir el enorme desequilibrio que históricamente había caracterizado la relación económica y política entre los dos países y lograr un desarrollo económico sin depender de la relación especial".⁶³

Desde la expropiación en 1938, el petróleo mexicano siempre se había visto como la única herramienta que tenía México para mantener cierta libertad de acción, poder de negociación y autonomía frente a Estados Unidos. En el discurso del gobierno, el petróleo también se había utilizado en varios momentos para explotar el nacionalismo. En este caso, Echeverría declaró que no explotaría el petróleo a favor de otros países en detrimento de las reservas nacionales. Al rechazar la propuesta de Estados Unidos, México se comprometía a dar soluciones internas al problema de la migración, pues ya no podía decir que Estados Unidos no quería negociar. En los 10 años que habían transcurrido desde el fin de los Convenios de Braceros, se había demostrado que no era necesario llegar a un acuerdo con Estados Unidos para mantener abierta la "válvula de escape".

Hasta el final de su gobierno Echeverría mantuvo la confianza de que el petróleo le daba un margen de independencia al país que en largo plazo atraería los ingresos necesarios para mejorar la situación económica y, con ello, garantizar la estabilidad política. La decisión de Estados Unidos de negociar con México se debía principalmente a su preocupación por la Política de la OPEP en materia de energéticos y a los

⁶² Fajen, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), nota 13, pp. 216-217.

⁶³ Meyer, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 28-29.

problemas que tenía con algunos de sus miembros. A Pesar de que, Estados Unidos no era completamente vulnerable, pues aún podía recurrir a otros medios para obtener petróleo, consideró conveniente vincular este tema con el de la migración para negociar con México.

Al igual que en la Segunda Guerra Mundial, ofrecía a México una concesión a cambio de cooperar, pero en esta ocasión “el Estado fuerte no pudo imponerle al débil una decisión de colaborar en materia energética. Tampoco pudo inducirlo a esa colaboración ofreciéndole concesiones en otros ámbitos de la relación bilateral”.⁶⁴

Al llegar al poder el presidente José López Portillo (1976-1982), la situación económica en México había llegado a uno de sus puntos más críticos con las dos devaluaciones de 1976. Aunque Echeverría había intentado reducir la dependencia de México, obstáculos de carácter interno, el mercado internacional y la estructura mundial de poder le impidieron lograr su objetivo. El caso de la política migratoria es un ejemplo de que “el gobierno mexicano no tenía el poder, ni el ánimo ni el deseo de contrarrestar estos obstáculos”.⁶⁵ López Portillo heredó un país más dependiente del exterior. A pesar de que existía la “promesa del petróleo”, en ese momento no rendía los frutos necesarios.⁶⁶ Había una crisis de confianza interna y externa que el gobierno tenía que enfrentar en condiciones adversas pues sus posibilidades de acción eran limitadas. Para restablecer la estabilidad en la relación con el exterior y obtener el apoyo de las instituciones financieras internacionales, López Portillo tuvo adoptar varias medidas económicas que, según Ojeda, estaban “en conflicto con las más preciadas tesis de la Revolución Mexicana” y provocaban descontento social y críticas porque, opinaban algunos, se estaba sacrificando “la soberanía nacional al permitir la influencia externa en el proceso de desarrollo interno”.⁶⁷

La importancia que daba Estados Unidos a la obtención de este recurso y a los conflictos en Centroamérica fueron algunas de las motivaciones del presidente James Carter (1977-1981) para fortalecer la relación con México. Las ideas de interdependencia, e intereses comunes se usaban de manera recurrente e impulsaron la creación de varios grupos de trabajo conjuntos encargados de seguir de cerca los temas de la agenda bilateral y proponer diversas opciones de política. Hubo, por ejemplo, varios esfuerzos para coordinar las agencias que participaban en el control de la zona fronteriza y comisiones de comercio bilateral. Sin embargo, estas intenciones tuvieron poco éxito en la práctica.⁶⁸

⁶⁴ García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y posnegociaciones sobre braceros”, en Torres (comp.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 114.

⁶⁵ Ojeda, “México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual”, *Foro Internacional*, 18 (1977), p. 34.

⁶⁶ Rico Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: Hacia la globalización*, Vol. 8, México, Senado de la República, 1991, pp. 69-70.

⁶⁷ Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, *art. cit.*, p. 42.

⁶⁸ Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político...”, *art. cit.*, p. 243.

En el caso de la migración, el Plan Carter (Alien Adjustment and Employment Act) propuesto en 1977, tenía el objetivo de crear nuevas fuentes de trabajo para los norteamericanos y se basaba en la idea difundida de que los indocumentados eran la causa principal de las elevadas tasas del desempleo y utilizaban los servicios que correspondían a la población local. Aunque, estos supuestos no eran del todo ciertos, fueron la base del proyecto de Carter para aumentar los recursos humanos y materiales de la Patrulla Fronteriza, imponer multas a quienes contrataran a trabajadores de manera ilegal, otorgar permisos de trabajo especiales, ofrecer una amnistía a los migrantes que llevaran al menos cinco años ininterrumpidos en Estados Unidos y cooperar con los países de origen de los migrantes. Muchos grupos norteamericanos estaban en contra del Plan Carter para reducir la migración ilegal porque creían que el problema principal era la mala política de desarrollo en México y el crecimiento demográfico, por lo que Estados Unidos no tenía por qué modificar sus leyes o darles una amnistía a los ilegales.

Finalmente la propuesta fue mal recibida en el Congreso de Estados Unidos, pero sirvió como modelo para iniciativas posteriores; a partir de ella surgieron comisiones formadas por representantes y senadores, miembros del gabinete y académicos con el objetivo de proponer políticas de migración y refugio.

Durante las discusiones del proyecto de Carter en Estados Unidos, México había manifestado su descontento porque no se le consultó, pero no propuso políticas concretas internas ni bilaterales como respuesta a las medidas que sugirieron los norteamericanos.⁶⁹ El presidente López Portillo declaraba que México no estaba preparado para aceptar una solución, que debía esperar datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para poder diseñar soluciones de política interna y externa sobre el tema. Mientras tanto, limitaría sus acciones al combate del tráfico de indocumentados y a la defensa legal de los migrantes en Estados Unidos. En las reuniones entre los presidentes, López Portillo decía: "México no desea exportar trabajo, desea exportar mercancía",⁷⁰ frase que en las décadas siguientes justificaría la postura de México respecto al comercio con Estados Unidos y a la migración laboral.

Las dificultades para resolver los asuntos bilaterales y mejorar la situación económica de México continuaban, pero en 1979, cuando se dieron a conocer los cálculos favorables respecto a las reservas de petróleo, el gobierno mexicano dejó de concentrar sus esfuerzos en las negociaciones bilaterales y en conseguir apoyo para enfrentar la crisis económica. Por su parte, Estados Unidos nuevamente buscó un

⁶⁹ En el análisis del Plan Cárter, Bustamante argumentó que el control de la frontera fracasaría igual que la Operación Espaldas Mojadas, pues usaba a la migración indocumentada mexicana como chivo expiatorio y no enfrentaba las razones por las que existía demanda de esta mano de obra en Estados Unidos; el autor decía que la amnistía podría aumentar las expectativas de posibles migrantes, lo cual incrementaría la migración y reduciría la circularidad, lo mismo que los permisos especiales para trabajar por cinco años. (Bustamante, "Las propuestas de política migratoria...", *art. cit.*, pp. 522-530).

⁷⁰ Citado por Vereza en *México y Estados Unidos...*, *Op. Cit.* pp. 119-120.

acercamiento mayor con México por las expectativas que tenía sobre el petróleo mexicano. El presidente Carter manifestó por medio de sus visitas y declaraciones la cordialidad que los norteamericanos querían establecer en la relación. En este ambiente, Estados Unidos finalmente aceptó los precios que México puso al gas. Sin embargo, esto no se extendió a otros ámbitos de la relación y ésta se deterioró en los años siguientes, principalmente por varias decisiones que tomó México referentes a la política internacional.

En 1979, después de un intenso debate entre el sector privado y el gobierno, México decidió no integrarse al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) porque quería mantener el proteccionismo de la industria mexicana, lo cual reforzó al poner límites a sus exportaciones en 1980. En estos años también se intensificaron las relaciones con América Latina y la participación de México en la búsqueda de soluciones a los conflictos centroamericanos, así como su activismo en varios organismos multilaterales. Cuando el precio del petróleo cayó en 1981, “el as de la nueva política exterior mexicana bajo López Portillo empezaba a ver su peso relativizado”.⁷¹ En este contexto México finalmente aceptó vender petróleo a Estados Unidos para su reserva estratégica, aunque manteniendo los precios mexicanos.

Sin embargo, el estado de la economía mexicana era tal que sin una reforma era imposible evitar una crisis. La deuda externa no podía pagarse, las tasas de interés internacionales habían aumentado, el sector turismo y las exportaciones mexicanas habían perdido competitividad, la producción agrícola era insuficiente, el peso estaba sobrevaluado y comenzaba a manifestarse una fuga de divisas. En febrero de 1982 México tuvo que devaluar y suspender el pago de la deuda, iniciando así una de las peores crisis económicas de su historia. El rescate económico dependió fundamentalmente de la ayuda financiera de Estados Unidos. A cambio de ello, México tuvo que aceptar venderle petróleo a un precio menor al que habían establecido antes. Con este apoyo, Estados Unidos demostraba que la estabilidad de México era uno de sus intereses fundamentales, pues sus relaciones económicas eran cada vez más cercanas y no le convenía tener un vecino en estado de crisis; esto podía significar más migración, pérdida de inversiones, e inestabilidad en la región.⁷²

Por su parte, México se vio obligado a asumir su condición de dependencia económica que no pudo modificar usando el petróleo. A pesar de los esfuerzos mexicanos por aprovechar este recurso para consolidar o reafirmar su autonomía, no se habían resuelto los problemas de fondo que limitaban la independencia política y económica de México. Se habían cumplido las predicciones de quienes advirtieron los peligros que representaban la política exterior de Echeverría y López Portillo basada en

⁷¹ Rico, *México y el mundo...*, *Op. Cit.*, p.111.

⁷² Rico desarrolla muy claro este argumento en "Relaciones México-Estados Unidos y la Paradoja del Precipicio", en Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.

el uso del petróleo como elemento principal de su estrategia de diversificación e independencia.

La crisis de 1982 por sí misma no afectó sustancialmente al flujo migratorio a Estados Unidos ni provocó presiones de emigración con efectos tan graves como los que algunos medios de comunicación y analistas esperaban. Las bases estructurales de la migración ya se habían establecido y se mantuvieron constantes mientras no hubo cambios en la política migratoria de los dos países, pero para 1980 había una población mexicana de casi 2.2 millones viviendo en Estados Unidos (el triple que en 1970). El interés de Estados Unidos de que México gozara de estabilidad económica y política, así como la necesidad de satisfacer la demanda de mano de obra de los empleadores, determinaron que continuara con la misma política de controlar la frontera y a la vez dejar una "puerta abierta" a la migración indocumentada. El presidente Ronald Reagan opinaba que "si cerramos esa válvula de escape podríamos desestabilizar a México y por lo demás, no convendría a nuestros intereses"; una deportación como la de la Operación Espaldas Mojadas de 1954 ya no era una opción.⁷³

2.3.2. El control de la migración. Ley Simpson Rodino de 1986

La crisis mexicana que inició en 1982 aumentó la preocupación de los norteamericanos porque se redujeron los salarios de los trabajadores mexicanos y aumentó la tasa de desempleo, lo cual se veía como la causa principal del aumento de la migración a Estados Unidos.

Sidney Weintraub explica que resulta muy difícil determinar las causas, los efectos y la proporción del aumento de la migración en esos años ya que no necesariamente se debe a un mayor flujo de población de México hacia Estados Unidos: el alargamiento de los periodos de estancia de los migrantes y su alta tasa de fertilidad explican parte del incremento; la concentración de la población mexicana en algunas zonas la hacía parecer más grande de lo que realmente era. Sin embargo, las aprehensiones de migrantes en la frontera aumentaron considerablemente entre 1982 y 1985 (de 900,000 a 1.7 millones) y a pesar de que el número de detenciones no reflejaba la realidad de la situación (no era claro si esto se debía a que había más cruces ilegales o a que la patrulla fronteriza había reforzado la vigilancia), "esto revivió el tema de la pérdida de control de las fronteras por parte de las autoridades estadounidenses."⁷⁴

En este contexto se aprobó la Ley de Reforma y Control de la Migración (IRCA

⁷³ Citado por García v Griego, "La comisión selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos*, 1982, México, El Colegio de México, 1982, p. 106.

⁷⁴ Además, en los datos que presentaba el INS no se consideraba el hecho de que a veces se contaba a la misma persona varias veces porque en algunos casos hacían múltiples intentos de cruce antes de lograrlo exitosamente, o porque regresaban a México más de una vez al año (Weintraub Sydney, "Responses to Migration: IRCA and the Facilitation of U.S.-Mexico Migration Dialogue", en *Migration Between México and the United States: Binacional Study*, Austin, Morgan Printing, 1998, Vol. 3, pp. 1229-1233).

o Ley Simpson-Rodino). Su principal objetivo era reducir la migración indocumentada y demostrar a la población estadounidense que el territorio estaba protegido. A este respecto, una de sus provisiones fue aumentar 50% más recursos a la Patrulla Fronteriza y al INS para reforzar la seguridad en la frontera. Así, la Ley Simpson-Rodino se veía como "la medicina indicada para curar ese descontrol de sus fronteras que permitió la penetración e invasión silenciosa de indocumentados". El senador republicano Alan K. Simpson y el diputado demócrata Peter Rodino fueron quienes lograron la aprobación de la propuesta de ley pese a las grandes diferencias internas sobre el tema migratorio. Para impedir que se contratara a más indocumentados la Ley aumentó los recursos a las instituciones responsables del manejo y control de la migración, aprobó un programa de legalización⁷⁵ para los migrantes que se encontraran trabajando en Estados Unidos sin documentos (esta medida también se conoce como "regularización" o "amnistía")⁷⁶ y definió nuevas sanciones legales para quienes emplearan a los indocumentados. La Ley también establecía programas para la contratación de mano de obra temporal, siempre y

⁷⁵ La IRCA estableció dos vías para obtener la amnistía. La legalización "regular" se otorgaba a todas las personas que hubieran trabajado en Estados Unidos desde 1982 y pudieran comprobar que su estancia había sido continua; no había límites máximos para el número de solicitudes que se admitirían. La legalización "especial" incluía a algunos trabajadores del sector agrícola que hubieran laborado al menos 90 días durante los 12 meses anteriores a mayo de 1986; el tope máximo eran 350,000 visas. En esta área existía una subcategoría para otorgar permisos temporales de trabajo con opción a legalización definitiva a quienes trabajaran en el campo. Por medio de este proceso, los migrantes obtendrían un documento de residencia temporal por 18 meses que les permitía salir por temporadas cortas del país. Después de dos años, si reunían los documentos necesarios y aprobaban pruebas de conocimiento de inglés y de historia de Estados Unidos, se les daba estatus de residente permanente. Esto no les daba derecho a los programas federales de asistencia pública durante los cinco años siguientes a su legalización (excepto en casos de emergencia, embarazos y personas mayores o con discapacidades), ni a servicios de educación. La cuota por legalización era de 185 dólares por persona o 425 dólares por una familia de cuatro o más, además de los gastos de abogados notarios, exámenes médicos y procesamiento de documentos. Los migrantes que fueran rechazados tendrían que regresar voluntariamente a su país de origen o serían deportados. En el periodo de admisión de solicitudes para la legalización (del 5 de mayo de 1987 al 4 de mayo de 1988) se recibieron aproximadamente 1.7 millones de solicitudes para la legalización regular (de las cuales 1.2 eran de mexicanos) y cerca de 1.3 millones para la legalización de trabajadores agrícolas (una gran parte de los mexicanos optaron por esta vía porque su tendencia circular y la falta de documentos dificultaba sus posibilidades para comprobar su estancia en Estados Unidos durante los periodos requeridos; al no haber suficientes permisos de este tipo, muchos recurrieron a la falsificación de documentos para solicitar la legalización "regular"). Véase Delano, *Frontera adentro y afuera...*, *Op. Cit.*, p. 80.

⁷⁶ Una amnistía generalmente se refiere a una medida que toma un gobierno para evitar los costos de aplicar la ley en casos de violaciones sistemáticas y extensivas. Sin embargo implica un reconocimiento de que sus políticas anteriores han sido inadecuadas o no se han respetado, y puede interpretarse como "perdonar" a "criminales", por lo que puede dar como resultado una imagen de vulnerabilidad del gobierno. Para contrarrestar las críticas internas que pueden originarse, generalmente se introduce una propuesta de amnistía junto con otras políticas que muestren el control del gobierno y evitar que se considere un precedente para otros casos. Tal fue el caso de la IRCA y las medidas paralelas que tomó el gobierno norteamericano para reforzar la seguridad en la frontera. Pese a ello en Estados Unidos la oposición a medidas de amnistía que favorezcan o "perdonen" a los migrantes ilegales, a quienes se considera "criminales", permanece hasta la fecha (Véase González Baker Susan, "The Amnesty Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act", *Internacional Migration Review*, Vol. 31, núm. 1, 1997, p. 7).

cuando los secretarios de Trabajo y Agricultura determinaran conjuntamente una escasez de trabajadores agrícolas locales. Se crearon nuevas categorías de trabajadores agrícolas: Special Agricultural Workers (SAW, Trabajadores Agrícolas Especiales) y Replenishment Agricultural Workers (RAW, Trabajadores Agrícolas Complementarios).⁷⁷ Además, las visas "H" para trabajadores temporales se dividieron en "H2-A" para trabajadores agrícolas y "H2-B" para trabajadores en otros sectores, lo cual ofrecía a los migrantes nuevas posibilidades para obtener permisos de trabajo.

Como lo reconoce Simpson, las sanciones a empleadores fueron el cambio fundamental de la Ley, pues abrogaban el mecanismo "Texas Proviso" existente desde 1953 que establecía que los empleadores norteamericanos que contrataran indocumentados no serían sujetos a sanciones. En opinión de Simpson, esto era una laguna legal y significaba "vivir en la mentira".⁷⁸ Para resolverlo, la IRCA impuso sanciones para multar o encarcelar a quienes contrataran a indocumentados "a sabiendas".⁷⁹ No obstante, los empresarios lograron incluir ciertos mecanismos legales para evadir estas sanciones por medio de sus representantes en el Congreso. Esto obstaculizó el cumplimiento de los objetivos de la IRCA para controlar y evitar la contratación de indocumentados.⁸⁰ Además, como señaló Mónica Vereá en 1988, los migrantes respondieron a estos nuevos controles con diversas maniobras para evitar las trabas legales, como la falsificación de documentos.

Por medio de IRCA se estableció también una procuraduría especial dentro del Departamento de Justicia para atender los problemas de los trabajadores que sufrieran

⁷⁷ También a estos trabajadores se les ofrecía la posibilidad de permanecer como residentes después de tres años como trabajadores temporales, al haber cumplido al menos 90 días de trabajo en el sector agrícola y con la condición de que nunca hubieran sido deportados. Si querían obtener la ciudadanía norteamericana debían cumplir estas mismas condiciones durante cinco años.

⁷⁸ Véase Sobel Richard, "Immigration and Identification: Interviews with Alan Simpson", *Migration World Magazine*, Vol. 29, núm.3, 2001, p. 31.

⁷⁹ Los empleadores tenían la obligación de cumplir con un procedimiento para exigir al trabajador los documentos que acreditaran su autorización para trabajar y debían llenar un formulario (I-9) en el que incluirían la identificación presentada por el trabajador. En caso de no llenar este formulario o de contratar a un migrante sin alguno de los documentos necesarios, el empleador estaría sujeto a pagar multas que iban de 250 a 10,000 dólares por cada empleado indocumentado. Se consideraba delito penal la contratación sistemática y recurrente de trabajadores ilegales y podía ser sancionada con multas o encarcelamiento durante seis meses. Véase Delano Alonso, Alexandra, *Frontera adentro y afuera...*, Op. Cit., p. 80.

⁸⁰ Algunos de estos mecanismos eran, por ejemplo, que no se les exigiera comprobar ante una instancia legal la autenticidad de los documentos de los migrantes a menos que el INS se presentara con una orden de cateo en el lugar de trabajo. Los empleadores tampoco tendrían la obligación de guardar copias de la documentación de los trabajadores; podrían corroborar en su formulario haber examinado los documentos necesarios que, a su juicio, aparentaban ser razonablemente genuinos, sin que esto fuera necesariamente cierto. *Ibidem*, p. 81.

discriminación por parte de sus patrones y asegurar que se les pagaran los salarios correspondientes y que las condiciones de trabajo fueran apropiadas. Sin embargo, fueron muy pocos los que presentaron quejas o demandas porque desconfiaban de las autoridades, temían perder su trabajo, o por miedo a las amenazas de los empleadores de ponerlos en "listas negras", lo cual impediría obtener trabajo en otras empresas. Así, "el patrón decidía cuándo tratarlo como trabajador contratado y cuándo como criminal y entregarlo a la migra... Si alegaba que el patrón le había dado trabajo ilegalmente, se condenaba a sí mismo y carecía de pruebas contra él. El patrón manejaba los documentos falsos para comprobar que era obrero legal, si hacía falta. Para volverlos invisibles y deportarlos, si hacía falta".⁸¹

La mayoría de los que se habían opuesto a la Ley en ambas cámaras del Congreso eran miembros del Partido Republicano. Verea interpreta esta oposición en dos sentidos: por un lado, se debía a que representaban los intereses de los empresarios que se oponían a las sanciones y, por el otro lado, a que la propuesta de legalización fue considerada más liberal de lo que los republicanos la habían concebido.⁸² La IRCA era a la vez muy restrictiva en algunos aspectos y muy flexible en otros. Sin embargo, según el senador Simpson, el contenido de la IRCA no favorecía a uno u otro partido. Finalmente los republicanos y los empleadores quedaron satisfechos con una ley que aseguraba la mano de obra por medio de los programas de legalización de indocumentados y de trabajadores temporales; en caso de que no fueran suficientes o resultaran demasiado costosos, habían logrado limitar la aplicación de las sanciones para seguir contratando a migrantes ilegales.

2.3.2.1. La respuesta Mexicana y las consecuencias de la Ley IRCA

Al aprobarse la IRCA, el gobierno mexicano manifestó su descontento porque no se habían considerado sus intereses durante los debates de la ley, cuyas medidas unilaterales afectarían negativamente a los migrantes. Además, esto podía tener consecuencias para la estabilidad económica y política del país, pues México no estaba listo para enfrentar el retorno masivo que se esperaba y las consecuencias que podría significar el cierre de la "válvula de escape".

Para demostrar lo contradictorio de esta postura, Carlos Rico y Diego Asencio detallan cómo en los casi 15 años desde que se iniciaron los debates legislativos, Estados Unidos invitó a México en vanas ocasiones a participar en las discusiones sobre la reforma migratoria. Durante estos encuentros (algunos de ellos en México) el gobierno mexicano manifestaba la necesidad de dar "soluciones bilaterales a un problema bilateral". Sin embargo, en el momento en que se estaba decidiendo el contenido de la IRCA en el Congreso norteamericano, México no quiso intervenir en el diseño de las

⁸¹ Fuentes Carlos, *La frontera de cristal*, México, Alfaguara, 1995, p. 249.

⁸² Verea, "Contradicciones de la Ley...", art. *Cit.*, p. 18.

soluciones ni en actividades de cabildeo con los congresistas; en lugar de poner énfasis en esa necesidad que había reconocido de encontrar soluciones compartidas, su única propuesta fue seguir haciendo estudios conjuntos sobre el tema.

Rico argumenta que la ley estaba más cerca de los intereses mexicanos de lo que generalmente se percibe. La nueva Ley implicaba una expansión de los programas de contratación de trabajadores y ofrecía condiciones favorables para la regularización del estatus de los migrantes mexicanos con ventajas sobre los de otros países. La consecuencia negativa principal para el gobierno mexicano fue que no tenía posibilidad de vigilar el cumplimiento de estos programas y defender a su población por medio de un convenio bilateral, participar en su aplicación para poder controlar sus posibles efectos negativos en México (como la pérdida de mano de obra para algunos sectores o regiones, o las consecuencias demográficas para las comunidades expulsoras), o determinar cuándo y en qué términos debían utilizarse y cuándo cancelarse los contratos.

García y Griego argumenta que todos los motivos del gobierno mexicano para tomar esta postura se basaron en "un cálculo de los costos y beneficios que pudieran resultar para México del abanico de alternativas que tenían probabilidad de ser adoptadas por Estados Unidos y los resultados de ese balance no parecían favorecer los intereses mexicanos". Sin embargo, al adoptar esta estrategia, México renunció a la posibilidad de influir sobre los términos en que se discutía el problema de los indocumentados y las medidas para manejarlo. En el largo plazo, ese cálculo de costo-beneficio se inclinó más hacia los efectos negativos de una política migratoria diseñada y puesta en práctica unilateralmente por parte de Estados Unidos.

Para México resultó cada vez más difícil mantener una política de "no tener política" respecto a la protección de una proporción creciente de población mexicana que sufría discriminación y abusos graves en Estados Unidos. La necesidad de proponer soluciones alternativas a las causas y consecuencias internas de la migración también era evidente. Sin embargo, el éxito de las acciones que plantearon no se concretó, por un lado, porque fueron medidas limitadas y, por otro lado, porque era necesario contar con el apoyo de Estados Unidos para establecer definiciones y soluciones comunes sobre los problemas existentes.

A pesar de que "las autoridades estadounidenses estaban conscientes del impacto potencial que la reforma migratoria tendría en la economía y en la sociedad de su vecino, no existía la voluntad política o la capacidad para trasladar esa conciencia a acciones concretas". Sin necesidad de enfrentar reclamos del gobierno mexicano o de grupos norteamericanos organizados en contra de la Ley, Estados Unidos diseñó la Ley IRCA para satisfacer a diversos sectores de su población. Favoreció a unos con acciones para reforzar el control de la frontera, y a otros al asegurar que estas medidas no evitaran la llegada de mano de obra para ocupar los empleos vacantes. Sin embargo, varios autores demuestran que la ley no se elaboró de acuerdo a la realidad económica estadounidense, el crecimiento demográfico y la demanda de mano de obra en varios

sectores. Como resultado, su puesta en práctica fue una “maraña de complicaciones”, resultó ser ineficiente para controlar y regular los flujos migratorios y tuvo consecuencias negativas para ambos países.⁸³

Al principio, en Estados Unidos, México y Centroamérica había expectativas negativas respecto a los efectos que tendría la Ley IRCA. Se esperaban deportaciones masivas de migrantes, una reducción abrupta de la emigración de indocumentados y del flujo de remesas, pocas legalizaciones, crisis de desempleo en los países de origen y escasez de mano de obra en algunos sectores de Estados Unidos. Según Manuel García y Griego, las preocupaciones de México sobre la posible reducción del flujo migratorio y de las remesas eran exageradas, principalmente porque Estados Unidos ya no tenía la misma voluntad política y la capacidad que en otros momentos habían llevado al gobierno a decidir una deportación masiva. Aunque lo hiciera, el retorno de mexicanos sería paulatino y tardaría muchos años, lo cual atenuaría sus consecuencias en el país de origen.

Al concluir los plazos para la legalización y conforme se iniciaron los programas de contratación de trabajadores, se mostraron las consecuencias de la IRCA para México pero, como explica Barbara Strickland, fueron distintas a las esperadas.⁸⁴ El regreso de migrantes fue poco significativo pues muchos se habían legalizado o seguían encontrando formas para evadir el control de las autoridades y permanecer como indocumentados. Aunque la Patrulla Fronteriza tenía más recursos y personal para vigilar la frontera, esto no afectaba a quienes ya se encontraban en territorio estadounidense. Por su parte, los nuevos migrantes que intentaban cruzar por la vía ilegal comenzaron a utilizar otras rutas y pagando cuotas más altas a los traficantes de migrantes o tomando mayores riesgos al cruzar por áreas más peligrosas y menos vigiladas, lograban llegar a Estados Unidos y conseguir documentos falsos para trabajar (o un empleo que no los solicitara).

Como consecuencia de los cambios en las áreas de cruce, el estatus y el tiempo de estancia de los migrantes en Estados Unidos, el número de aprehensiones se redujo en los primeros años de aplicación de la IRCA, pero no el flujo de migrantes indocumentados. Debido a que los empleadores seguían contratándolos, no hubo ni escasez de mano de obra en Estados Unidos ni una crisis de desempleo en México. La disminución de la tasa de crecimiento demográfico de Estados Unidos, junto con la reestructuración económica de varios sectores, determinó la escasez de mano de obra y la existencia de más oportunidades para que los migrantes participaran en diversas actividades productivas.

Los migrantes indocumentados tomaban trabajos de "72 horas" para no aparecer en la nómina, aceptaban salarios más bajos sin beneficios como salud y vivienda ni

⁸³ García y Griego y Vereza, *México y Estados Unidos...*, *Op. Cit.* p. 8.

⁸⁴ Strickland Barbara, “Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?”, en Bueno y Meyer (comps.), *México-Estados Unidos*, 1987, *Op. Cit.* pp. 175-213.

indemnizaciones por accidentes en el trabajo, cumplían con jornadas de trabajo excesivas, y pagaban "seguros" que el empleador exigía para protegerse en caso de que el INS lo sancionara.⁸⁵ Respecto a la discriminación en el trabajo, el mismo Simpson reconocía que la ley no podía evitarla; claro que habrá discriminación. La violencia y la corrupción en la frontera, así como la falsificación de documentos se sumaban a los abusos de derechos que sufrían los migrantes, tanto los legales como los indocumentados. A pesar de que se habían destinado mayores recursos al INS y a la Patrulla Fronteriza para hacer cumplir la Ley, estas instituciones no tenían la capacidad (o la motivación) para impedir el flujo de indocumentados y controlar ampliamente el sistema de contrataciones. Lo más preocupante de esta situación es que a pesar de las difíciles condiciones que tenían que enfrentar los migrantes en Estados Unidos, seguían prefiriendo esta opción a la de permanecer en México, lo cual quiere decir que después de casi 50 años de emigración continua, el gobierno seguía sin resolver sus causas internas y darle alternativas de empleo a esta población.

El proceso de legalización tuvo una respuesta exitosa por parte de los migrantes residentes en Estados Unidos (aproximadamente 3 millones de migrantes, la mayoría mexicanos, obtuvieron visas de residencia temporal o permanente). Al aprobarse la IRCA aumentaron los incentivos de los mexicanos para buscar trabajo en Estados Unidos y/o reunirse con sus familiares que habían sido legalizados. Tomando como precedente la amnistía de 1986, los nuevos migrantes preferían quedarse en Estados Unidos durante periodos más largos (o permanentemente) para cumplir con los requisitos en caso de que se aprobara otra ley similar. Además, esto evitaba los riesgos de cruzar la frontera varias veces en un año. Como resultado de estos cambios, y de la alta tasa de natalidad, la población de origen mexicano en Estados Unidos pasó de 2.2 millones en 1980 a 4.1 millones en 1988; dentro del porcentaje total de migrantes en territorio norteamericano, en estos años los mexicanos pasaron de 18 al 24 por ciento.⁸⁶

Los flujos migratorios ahora incluían un mayor número de mujeres, familias y trabajadores de áreas urbanas con niveles más altos de educación y, frecuentemente, con un empleo anterior en México. Debido a que los costos de cruzar la frontera habían aumentado, las posibilidades de financiar el viaje para los mexicanos de las áreas rurales más pobres eran limitadas, a menos que tuvieran el apoyo de un pariente o amigo en Estados Unidos. Las redes sociales entre los migrantes y sus comunidades de origen se fortalecieron y, junto con el aumento de los flujos comerciales y el desarrollo de la frontera, atrajeron a más mexicanos al norte. Cada vez más regiones de México se veían afectadas por la migración de su población en edad laboral a Estados Unidos y a otras regiones del país. Muchas comunidades habían quedado a cargo de mujeres, niños y ancianos, sin que el gobierno diseñara programas específicos para apoyar su desarrollo

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 210-211.

⁸⁶ Véase Lozano Fernando, "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social", en Vega Gustavo(comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72.

ni orientar adecuadamente el uso de las remesas que les enviaban sus familiares.

El flujo de remesas había adquirido un papel cada vez más importante para la economía mexicana. En la década de 1980 los envíos de dinero desde Estados Unidos sumaban casi 1.8 mil millones de dólares anuales (casi igual que los ingresos por el turismo). No sólo eran una fuente de divisas estable para el país, sino que garantizaban la capacidad de consumo de las familias de los migrantes (principalmente para alimento, vestido y gastos diarios) y tenían un efecto multiplicador al activar el comercio local. Sin embargo, no se utilizaban como instrumento de desarrollo de largo plazo y pocas veces se invertían en tierras, maquinaria, casas o pequeñas empresas. Algunos académicos y funcionarios del gobierno manifestaron su preocupación por dar una orientación productiva a las remesas, pero no se tomaron medidas concretas al respecto.⁸⁷

La amnistía no sólo atrajo un mayor número de migrantes, sino que les dio acceso a nuevos tipos de empleos, principalmente en el área de servicios, ensamblaje y manufactura. Esto provocó que la concentración de los migrantes en algunas zonas se hiciera más notoria para la opinión pública norteamericana, que veía a esta población como una influencia negativa y costosa para su forma de vida. Pocas veces se reconocían los beneficios que el trabajo de los mexicanos traía a la economía estadounidense. Para los norteamericanos era preocupante el que algunas regiones de su país resultaran afectadas y amenazadas por el crecimiento de la población migrante en general, y que esto incluso pudiera obligarlos a emigrar a otras ciudades o estados. Aun si existían algunos efectos negativos como consecuencia de la migración, éstos eran mínimos, pero se exageraban más de lo debido.⁸⁸

Aun si los resultados negativos de la IRCA no fueron los esperados (algunos autores se refieren a esta situación como "la bomba que no explotó"),⁸⁹ el gobierno mexicano veía satisfecho su principal interés de mantener abierta la válvula de escape para la emigración y para el envío de remesas. Sin embargo, las autoridades mexicanas tuvieron que tomar nuevas acciones para atender las necesidades de los migrantes y sus familias. Por un lado, hubo un aumento de las peticiones de protección consular para los migrantes que no habían obtenido la legalización, y para apoyar a las Familias que habían quedado separadas y a las comunidades afectadas por la emigración de la población en edad laboral.

Por otro lado, se reportaban mayores abusos de los empleadores contra los mexicanos indocumentados, quienes ahora eran más vulnerables porque se les

⁸⁷ *Ibidem*, p. 70.

⁸⁸ Véase Hanson Gordón, Robertson Raymond y Spilimbergo Antonio, "Does Border Enforcement Protect U.S. Workers from Illegal Immigration?", *Working Paper #31*, The Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, febrero 2001, p. 38

⁸⁹ Strickland, "Simpson-Rodino...", *art. Cit.*, 108.

consideraba "delincuentes" y no podían reclamar sus derechos a menos de que corrieran el riesgo de ser deportados; además, la violencia y los riesgos en el cruce de la frontera habían aumentado. Sin embargo, México tomó una postura pasiva porque, dice García y Griego, no quería someterse a presiones de Estados Unidos si se tomaban decisiones conjuntas y tampoco tenía la capacidad (o no quería tenerla) para tomar acciones unilaterales concretas. En este mismo sentido, Rico explica que las autoridades mexicanas optaron por no presionar por un cambio principalmente porque preferían mantener relaciones cordiales, aunque esto no significaba que estuvieran completamente de acuerdo con la política migratoria que resultó de la IRCA.

Uno de los efectos positivos de la Ley fue que antes y después de su aprobación se crearon varias comisiones binacionales para el estudio de la migración y para informar sobre sus efectos en ambos países entre ellas: la Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, el Grupo de Trabajo México-Estados Unidos Sobre Migración y la Comisión para el Estudio sobre la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo (también conocida como Comisión Asencio, en nombre de su presidente, Diego Asencio).

Era claro que la IRCA no había cumplido con los objetivos que supuestamente eran su fundamento: reducir la migración indocumentada y controlar la contratación de extranjeros en el territorio estadounidense; por el contrario, esta Ley propició un aumento de la presencia de mexicanos, legal o ilegalmente, mas discriminación y abusos en su contra, y un cambio de las tendencias de los migrantes. En su reporte final de 1990, la Comisión Asencio explicó detalladamente que la solución al problema de la migración no podía basarse en políticas restrictivas y en el control de la frontera; sugería, en cambio, programas conjuntos para el desarrollo económico de los países emisores para aumentar las oportunidades y mejorar expectativas de los migrantes para permanecer en su país. Sin embargo, estas recomendaciones tuvieron poca influencia en las medidas que se diseñaron para manejar la migración después de la IRCA. En 1990 se hizo otra reforma a la INA para destinar más recursos al control de la frontera, reforzar las sanciones a empleadores, aumentar las penas por violaciones a la ley migratoria, y establecer nuevos límites para las cuotas de migrantes admitidos anualmente.⁹⁰

2.4. Integración sin migración en el TLCAN

En las tendencias de la migración a partir de la Ley IRCA, la variable más importante es el crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos (incluyendo a los mexicano-americanos, a los migrantes legales y a los indocumentados). Se ve cómo ambos gobiernos tuvieron que tomar medidas para responder a este cambio demográfico cuyas implicaciones económicas, políticas y sociales son muy significativas.

Al igual que en los periodos anteriores, aparece la asimetría de poder como una constante que condiciona la definición y puesta en práctica de la política migratoria. Si

⁹⁰ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, pp. 91-93.

bien hay cambios debido al acercamiento entre los países, principalmente en el área económica, se mantiene la vulnerabilidad de México frente a las decisiones unilaterales de Estados Unidos, y sigue siendo limitada su capacidad para presionar a favor de una nueva política que favorezca a los migrantes. En el ámbito de la política interna se ve que, como resultado de las tendencias de la migración y el endurecimiento de las posiciones antiinmigrantes en Estados Unidos, el gobierno norteamericano inicio una serie de acciones para reforzar el control de la frontera. A su vez, la presencia de la comunidad mexicano-americana, y el apoyo a los migrantes por parte de diversos grupos se hizo mas evidente para el gobierno y la población norteamericana.

En el caso de México, el crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos determinó la decisión del gobierno de tomar nuevas iniciativas respecto a cómo manejar los problemas relacionados con la migración y la frontera, la protección de los derechos de la población residente en el extranjero y la atención a sus necesidades. En general, estas acciones fueron medidas unilaterales pero las posibilidades de avanzar o proponer el manejo conjunto de algunos temas se ampliaron en varios ámbitos.

A mediados de los ochenta, el presidente Reagan declaró que: “Estados Unidos no podía darse el lujo de ser complaciente con la retórica revolucionaria mexicana, con susceptibilidades nacionalistas o con los principios tradicionales que guían la política de México”. Dijo que estaba dentro del interés nacional de su país presionar a México para transformar la economía por medio de la descentralización, la privatización, la eliminación de subsidios, la reducción de la participación estatal en la producción de bienes y servicios, la liberalización del mercado y la desaparición de barreras para la inversión extranjera, “incluso si esas reformas resultaban ser disruptivas desde un punto de vista político para la paz del PRI”.⁹¹

La crisis mexicana de 1982 llevo al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a aceptar las medidas que sugerían Estados Unidos y los organismos económicos internacionales para iniciar el proceso de liberalización de la economía. Las reformas consideradas de corte neoliberal incluyeron la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas, la desregulación y la privatización. El presidente De la Madrid y la nueva élite política que trajo consigo (casi toda educada en Estados Unidos) iniciaron estas transformaciones para abandonar el proteccionismo de la épocas anteriores y propiciar una relación comercial más estrecha con Estados Unidos. Una de las acciones que reflejo este cambio de actitud fue la decisión de México de ingresar al GATT en 1986 y la firma de un “acuerdo marco” de procedimientos y principios en materias de comercio con Estados Unidos en 1987. Aunque en ese momento no se planearon así, las decisiones del gobierno De la Madrid para la liberación económica encendieron el

⁹¹ Citado por Michael Bagley Bruce, “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta”, en Bueno Gerardo M. y Meyer Lorenzo (comps.), *México- Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, p. 52.

camino de la asociación con Estados Unidos y Canadá, cuyo punto fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

A pesar de los avances en la cooperación económica bilateral, en este proceso de acercamiento no se incluyeron temas como la migración. Al igual que en el pasado, México no intentó presionar a Estados Unidos por la vulnerabilidad que tenía para negociar, y por el interés de mantener el *status quo* de la dinámica migratoria y de las relaciones bilaterales. Además, la postura pasiva e indefinida del gobierno mexicano sobre el problema migratorio pudo mantenerse porque no habían presiones internas que promovieran un cambio. Para legitimar su falta de acciones en el ámbito externo respecto a los migrantes, en algunos casos el gobierno utilizó la retórica nacionalista apelando a la defensa del principio de no intervención y a la búsqueda de independencia de Estados Unidos. Sin embargo, cada vez se volvió más difícil mantener un discurso nacionalista que no tenía fundamentos en la práctica pues resultaba contradictorio frente al acercamiento económico entre los dos países y al crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos.

En México, los grupos y partidos de oposición, principalmente de la izquierda, criticaban este cambio en la relación bilateral porque podía representar una mayor dependencia de Estados Unidos, y más posibilidades de que este país interviniera en asuntos nacionales; lo consideraban también una pérdida de soberanía e identidad nacional, y una contradicción explícita del nacionalismo mexicano.⁹²

En el caso del gobierno norteamericano también hubo una respuesta ambivalente a este proceso de integración. Estados Unidos gastó cada vez más recursos para demostrar al público estadounidense que aunque la frontera se abriera a más flujos comerciales estaba controlada y no era porosa con respecto a los migrantes y a las drogas. La hipocresía de esta política, según la definen Massey, Durand y Malone, se había podido mantener en otras épocas, pero cada vez era más difícil hacerlo por los propios efectos de las medidas unilaterales (el aumento de la migración permanente y el alto costo del control de la frontera), y por los cambios que representó una mayor integración económica entre ambos países.⁹³

En 1990 México solicitó a Estados Unidos la negociación de un acuerdo de libre comercio; meses después el gobierno canadiense pidió que se le incluyera en la propuesta e iniciaron las discusiones trilaterales para firmar el TLCAN.⁹⁴ El interés

⁹² Algunos ejemplos de estas críticas se encuentran en los siguientes libros: Medina Rodolfo, *El TLCAN se come sin chile*, México, Grupo 7, 1991; Conchello José Ángel, *El TLC: un callejón sin salida*, México, Grijalbo, 1992, y Barajas Rafael, *Me lleva el TLC!*, México, Grijalbo, 1993.

⁹³ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *Op. Cit.*, p. 73.

⁹⁴ Entre 1985 y 1988 los gobiernos canadiense y norteamericano negociaron un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que entró en vigor en enero de 1989. Sus propósitos eran similares a los que se plantearon para el TLCAN en 1990, principalmente, fortalecer la economía regional y los intercambios comerciales entre los países. Sin embargo, el ALC excluía a México debido a la disparidad económica

principal de México, según autores como Lorenzo Meyer y Gustavo Vega, no era sólo reducir los aranceles (que ya eran menores al 10%), sino hacer irreversibles los cambios económicos internos, prevenir un proteccionismo futuro de Estados Unidos, promover el crecimiento económico, reducir la inflación, pagar la deuda externa y atraer inversiones y tecnología extranjeras.⁹⁵

Esto también reflejaba los intereses personales del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y las circunstancias de estancamiento económico y crisis de legitimidad política que enfrentó al llegar al poder, lo cual lo llevó a buscar soluciones en el exterior para impulsar el desarrollo económico nacional. La situación de Europa al final de la Guerra Fría complicaba la posibilidad de diversificar las exportaciones mexicanas hacia ese continente, mientras que la opción de un mayor acercamiento con América Latina era poco significativa comparada con los beneficios que daría a México un acuerdo comercial con los dos países del norte. La integración comercial con Estados Unidos y una liberalización económica más profunda podían representar costos políticos internos para el gobierno mexicano por la oposición de algunos grupos y por las consecuencias que tendría en ciertos sectores. Pese a todo, el TLCAN se consideró como el gran proyecto para el desarrollo y la solución de los problemas económicos del país.

Las negociaciones del TLCAN con Canadá y Estados Unidos se llevaron a cabo entre junio de 1991 y agosto de 1992 y en 1993 inició el proceso de ratificación del Tratado. Uno de los aspectos más destacados en la etapa de negociaciones fue el cabildeo que hizo México frente al Congreso norteamericano, lo cual hasta entonces no había hecho tan intensamente.

La entrada en vigor del TLCAN el 1° de enero de 1994 significó un cambio histórico en las relaciones económicas y políticas de los tres países. Algunos autores argumentan que el TLCAN dio estructura internacional a lo que ya existía de facto y que, prescindiendo del Tratado, los lazos económicos y comerciales entre México y Estados Unidos seguirían siendo los mismos. La diferencia fundamental es que el acuerdo estableció un mecanismo de cooperación formal en el que las reglas para controlar las transacciones entre los países son explícitas y los costos de violarlas son mayores. El TLCAN tuvo implicaciones importantes porque fortaleció los contactos entre distintos actores de ambos gobiernos, propició un mayor conocimiento del sistema político norteamericano en varios niveles de la burocracia mexicana, y un acercamiento de México a la población de origen mexicano residente en Estados Unidos y a sus líderes.

entre los países. En algunos aspectos, este acuerdo sirvió como modelo para el TLCAN (Véase Domínguez Jorge y Fernández de Castro Rafael, *The United States and México: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 67-74).

⁹⁵ Meyer Lorenzo, "La crisis de la élite mexicana", en Vega Gustavo (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-75, y Vega Gustavo, "Introducción", en Vega Gustavo (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.

Con la firma del TLCAN, Salinas profundizó el cambio iniciado por su predecesor respecto a las reformas económicas para impulsar el desarrollo del país. Sin embargo, como explica Meyer, “hacer del neoliberalismo la nueva ideología del régimen requería, entre otras cosas, una revolución a fondo de la naturaleza del nacionalismo mexicano posrevolucionario y, por consiguiente, de la relación de México con Estados Unidos”. Las críticas al gobierno de Salinas y la oposición de algunos mexicanos al acercamiento con Estados Unidos influyeron en cierta medida en la discusión de ciertos temas y en el discurso del Presidente y su gabinete respecto al Tratado, pero no impidieron el objetivo central de firmar el TLCAN pues el PRI tenía la mayoría en el Congreso y la oposición no era suficientemente fuerte como para impedirlo.⁹⁶

En Estados Unidos también había oposición al TLCAN porque decían Estados Unidos no tenía por que ayudarle a México a resolver sus problemas económicos. Además, se creía que una mayor integración impulsaría la "invasión" de mexicanos en su territorio, aumentaría la competencia para las empresas locales y el desempleo, y provocaría un deterioro de las condiciones económicas del país.⁹⁷ Varios empresarios estaban preocupados porque podrían perder subsidios del gobierno y los beneficios del proteccionismo hasta entonces existente en ciertas áreas. No obstante estos obstáculos, el gobierno norteamericano consideraba dentro de su interés nacional:

- promover el crecimiento y la estabilidad en México;
- crear un mercado potencial para sus productos;
- establecer un modelo de libre comercio que sirviera como ejemplo para la integración y la liberalización comercial de otros países y
- equilibrar el surgimiento de la Unión Europea, Japón y otros países asiáticos como poderosos bloques económicos.

Las presiones de distintos grupos y los intereses particulares de los dos gobiernos limitaron el contenido del TLCAN, especialmente en algunos temas como:

- el petróleo;
- el medio ambiente;
- el transporte y
- la migración laboral.

En este caso mencionare las razones por las que no se incluyeron convenios para manejar bilateralmente la migración en el Tratado. Para evitar conflictos internos que

⁹⁶ Un gran número de notas periodísticas y editoriales documentan la permanencia del debate en torno a los costos y beneficios del TLCAN y la política de acercamiento a Estados Unidos. Por mencionar una de las múltiples publicaciones, Véase "Será TLC el nuevo villano favorito, entrevista con Carlos Salinas de Gortari" *Reforma*, 9 de diciembre de 2002.

⁹⁷ Aguilar Zinser Adolfo, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 39.

podrían obstaculizar la negociación y la ratificación de un acuerdo cuyos propósitos principales eran aumentar los contactos comerciales y financieros, la migración se trató como un asunto que se resolvería naturalmente con el desarrollo que propiciaría el TLCAN; la apertura comercial traería consigo el crecimiento económico necesario para resolver las causas de la emigración de mexicanos en busca de mejores salarios.

Frente a Estados Unidos, Salinas declaraba, al igual que López Portillo, que el interés de México era "exportar bienes, no personas". Sin embargo, el tema migratorio se llegó a manejar con rasgos de la retórica nacionalista de los gobiernos anteriores al decir que el manejo de los trabajadores mexicanos no se iba a discutir con Estados Unidos para evitar que se tomara como un pretexto para obtener petróleo mexicano.⁹⁸ Paralelamente, Clinton argumentaba que las inversiones y el comercio con Estados Unidos crearían más empleos en México, eliminarían la disparidad salarial (calculada entre 8:1 y 10:1) y reducirían las presiones migratorias. Finalmente los gobiernos coincidieron en la postura simplista de que en el largo plazo el TLCAN resolvería las causas y los efectos de la migración. Sin embargo, el modelo económico en el que se basó esta idea incluye una variable sobre el grado de desarrollo de las instituciones de los países como un factor determinante para su éxito. Debido a que en el caso de México y Estados Unidos esta variable es muy dispar, la "solución natural" del problema, implicaba la creación de ciertas condiciones que sólo podrían lograrse en el largo plazo. No obstante, los gobiernos no plantearon medidas inmediatas para enfrentar la situación.⁹⁹

Las expectativas de que el TLCAN resolvería las presiones migratorias no se cumplieron en el corto plazo debido en parte a que la creación de empleos y el incremento de los salarios en México podían lograrse en pocos años. Además, la demanda de mano de obra en Estados Unidos siguió existiendo por razones demográficas (el decrecimiento de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la generación de *baby boomers*)¹⁰⁰ y económicas (el gran desarrollo del país al inicio de la década de 1990). Por estas razones, pese a los cambios en el modelo económico, la migración indocumentada continuó. Además, el TLCAN tuvo efectos en el corto plazo en México como pérdida de empleos, desplazamiento de algunos sectores (sobre todo en el campo), y disparidad entre el desarrollo de las regiones norte y sur que aumentaron las presiones para emigrar a las ciudades y a Estados Unidos.

2.4.1. La respuesta de Estados Unidos. Primeras Leyes Anti-inmigrantes

Las manifestaciones de la opinión pública norteamericana en contra de la migración

⁹⁸ Véase Rincón Gallardo Gilberto, "El adiós del canciller", *Reforma* (11 de enero de 2003), Granados Chapa Miguel Ángel, "Migración y petróleo", *Reforma* (13 de mayo de 2003), y Bustamante Jorge, "Acuerdo migratorio, ¿en cuál versión?", *Milenio* (12 de mayo de 2003).

⁹⁹ Véase Cornelius Wayne, "Impacts of NAFTA on Mexico-U.S. Migration", en *NAFTA in the New Millennium*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies UCSD, 2002.

¹⁰⁰ Este término se refiere a la población norteamericana nacida entre 1946 y 1964 que tuvo la mitad de hijos que sus padres. A esto se debe a que el número de población en edad laboral se redujera a partir de la década de 1990.

aumentaron durante la recesión que vivió Estados Unidos en 1989 y se prolongaron a lo largo de las negociaciones del TLCAN y los primeros años de su entrada en vigor, sobre todo cuando México entró en una grave crisis económica y política entre 1994 y 1995. La presencia de los migrantes mexicanos y la apertura de la frontera a los flujos comerciales preocupaban a la población, principalmente en los estados con mayor población de indocumentados y en las localidades en las que eran más evidentes los problemas de desempleo y crisis fiscales.

Varios medios de comunicación y funcionarios políticos estadounidenses alentaban las campañas antiinmigrantes y contribuían a la difusión de las ideas de que la influencia de México y sus migrantes eran las causas de los problemas del país. Desde 1993, el gobernador de California, Pete Wilson había comenzado a movilizar a los grupos xenófobos al publicar una carta dirigida al Presidente Clinton pidiendo cancelar los derechos para los hijos de los indocumentados nacidos en Estados Unidos y terminar los programas federales de servicios de salud y educación para los migrantes. La petición de Wilson dio inicio a una serie de movilizaciones y protestas en contra de la migración y tuvo como uno de sus puntos culminantes la campaña en California a favor de la iniciativa de ley la conocida como Propuesta 187, impulsada por la organización Save Our State (SOS) en 1994. Esta iniciativa partía del mismo principio que la de Wilson sobre la necesidad de privar a los migrantes que no tuvieran sus papeles en regla de servicios gratuitos y aumentar el control y la vigilancia en su contra a nivel comunitario.¹⁰¹

La aprobación de la Propuesta 187 sólo se explicaba dentro de una postura que busca acusar y responsabilizar a los trabajadores migratorios de los graves problemas económicos y sociales del estado de California, el cual, como nunca antes, enfrentaba situaciones conflictivas en cuanto a desempleo, déficit fiscal, drogadicción, y delincuencia, entre otros.

La oposición a la Propuesta 187 se manifestó por parte de diversos grupos en Estados Unidos, la Iglesia, organizaciones no gubernamentales (ONG), políticos demócratas (incluyendo al presidente Clinton), asociaciones defensoras de derechos civiles, gobiernos locales y jueces, así como varios grupos de la comunidad latina y mexicano-americana.¹⁰² Sin embargo, la presión de estos grupos fue suficiente contra el

¹⁰¹ En resumen, la ley que promovía la Propuesta 187 negaba a los migrantes sin documentos y a sus familias el acceso a la mayoría de los servicios públicos en California excepto en casos de emergencia. La iniciativa incluye una cláusula que obliga a los hospitales, maestros de escuelas públicas, trabajadores sociales y policías a denunciar a cualquier sospechoso de no tener sus papeles de migración en regla. Las escuelas públicas tendrían a que verificar la condición migratoria de los estudiantes y de sus padres para poder aceptar a los niños. Estas medidas desataron un gran debate interno respecto al papel de la sociedad norteamericana como responsable del cumplimiento de la ley.

¹⁰² Algunos de sus argumentos eran que la propuesta violaba el derecho constitucional a la privacidad, contradecía los estatutos federales sobre elegibilidad en asuntos de salud pública, servicios sociales y educación, no discriminación y confidencialidad, y creaba un aparato estatal en materia de control

59% del electorado que aprobó la iniciativa el 8 de noviembre de 1994.¹⁰³ A pesar de que la aplicación de la 187 permanece suspendida, es importante destacar que contribuyó a que se elevara el tono del debate político y provocó que en otros estados como Florida y Arizona, así como en el Congreso, se promovieran propuestas de ley similares (en algunos casos más radicales) contra los migrantes.

A pesar de que el presidente Clinton se oponía a las medidas más radicales que proponían los grupos políticos antimigrantes, respondió a sus presiones y a los ataques de la oposición republicana en el Congreso al aprobar nuevas leyes migratorias, destinar más recursos al control de la frontera para impedir la llegada de más indocumentados y apoyar a los estados que sufrieran mayores costos materiales debido a la presencia de migrantes. El plan de Clinton, al cual él mismo calificó como el "más agresivo y amplio contra la migración", consistía en una estrategia "disuasiva" para:

- evitar los cruces ilegales al fortalecer el control de la frontera y expulsar a los indocumentados que se encontraban en Estados Unidos;
- reducir los incentivos de los migrantes para permanecer en territorio norteamericano al restringir su acceso a servicios y otros beneficios estatales.

Las primeras medidas que el gobierno de Clinton puso en práctica consistieron en un aumento sustancial de los recursos y el personal de la Patrulla Fronteriza y el INS, y la aplicación de una serie de operativos en las zonas más transitadas de la frontera para controlar el cruce de indocumentados. Posteriormente, en 1996 se aprobaron diversas leyes como:

- la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA);
- la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, AEDPA) y
- la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIA).

Para:

migratorio sobre el cual el gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva, además de que los empleados del Estado no tenían por que actuar como agentes del INS.

¹⁰³ Una de las razones fundamentales que explica la derrota del 78% del electorado de origen latino que se oponía a la Propuesta 187 es que la mayoría de los mexicanos residentes en Estados Unidos no tenían la ciudadanía norteamericana porque no querían perder la nacionalidad mexicana al naturalizarse; por lo tanto, no podían votar en contra de la iniciativa.

- limitar el acceso a servicios gratuitos para los migrantes;
- aumentar el control de trabajadores extranjeros en empresas norteamericanas;
- restringir las posibilidades de reunificación familiar y
- destinar recursos a los operativos de control de la frontera.

Los operativos para reforzar la seguridad en la frontera iniciaron en septiembre de 1993 con Operación "Bloqueo" (Blockade), posteriormente llamada "Marcar la Línea" (Hold the Line) en el cruce de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua (en enero de 1997 este operativo se extendió hasta Nuevo México). Cuyo objetivo consiste en:

- disminuir y detener el flujo de migrantes mexicanos que cruzan por esa zona fronteriza, por medio, inicialmente, de la participación de 400 agentes del SIN, 200 vehículos y 3 helicópteros.

En el operativo cuyo costo inicial fue de 300 mil dólares, se colocaron un vehículo, dos agentes de la Patrulla Fronteriza cada 200 metros, mallas reforzadas, camionetas, sensores de piso y circuitos cerrados de televisión, y tuvo como propósito cerrar, aún más la frontera con México.

En octubre de 1994 empezó a funcionar la Operación "Guardián" (Gatekeeper) en el área de San Diego, California y Tijuana, Baja California Norte (en octubre de 1996 se amplió para cubrir casi toda la frontera de California). La Operación "Salvaguarda" (Safeguard) se diseñó para el área de Nogales, Arizona y Nogales, Sonora a partir de 1995 (en 1999 incluyó las zonas de Douglas y Naco). Finalmente, la Operación "Río Grande" se puso en el sureste de Texas en agosto de 1997. Estos operativos, cuyos nombres reflejan el tono alarmista con que se enfrentaba el problema, tenían como objetivo principal disuadir e impedir el cruce de indocumentados. Para lograrlo se construyeron bardas de acero con focos de largo alcance, luces infrarrojas y torres de vigilancia equipadas con cámaras de video desde donde la Patrulla Fronteriza, reforzada con helicópteros, patrullas y un mayor número de agentes, controlaría cada uno de los sectores correspondientes las 24 horas.

En general, las leyes aprobadas por el gobierno de Clinton reflejaban un nuevo esfuerzo del gobierno por reducir la contratación de indocumentados, endurecer las medidas en contra de quienes fomentaran este tipo de actividades y aumentar las penas por infringir las leyes. El tipo de acciones para lograrlo se basó en un "enfoque policial y criminalista en torno al problema de los indocumentados" y era una respuesta fácil a las presiones de una opinión pública en la que prevalecía un sentimiento antiinmigrante. En la práctica estas leyes no redujeron la migración indocumentada, y sus repercusiones negativas para los migrantes (legales e ilegales) fueron cada vez más graves:

- los procesos de reunificación familiar y la obtención de visas se complicaron;
- los servicios para migrantes se limitaron;
- el control de la frontera aumentó los costos del cruce (las tarifas de los polleros o coyotes aumentaron de aproximadamente 300 dólares a principios de años noventa hasta cerca de 2000 o 3000 dólares en 2001 y 2002) y de vidas humanas (se han registrado cerca de 2,200 muertes entre 1993 y 2002);
- También se incrementaron los abusos y la violación de los derechos de los trabajadores. Esto no disminuyó su presencia en Estados Unidos ni la necesidad de su mano de obra para el desarrollo económico de este país.

El aumento del control y los riesgos para cruzar la frontera lograron disminuir el número de detenciones y cruces en los lugares en los que se iniciaron los operativos ya que los migrantes buscaron otras vías de acceso menos vigiladas y más peligrosas (como el desierto y las montañas) para cruzar la frontera y seguir teniendo acceso a los trabajos que se les ofrecían en Estados Unidos.

Los cambios en las estrategias de cruce y en el tiempo de estancia explican el que año con año disminuyeran las aprehensiones, pero esto implicó un mayor, número de migrantes muertos en sus intentos de cruzar (principalmente por deshidratación y ahogamiento) y un aumento de la población mexicana legal e ilegal en Estados Unidos. Las nuevas medidas también conllevaron un aumento del número de cruces por las garitas con documentos falsos y mayores abusos de parte autoridades y traficantes de indocumentados.

Peter Andreas ha desarrollado el argumento de que las medidas para abrir la frontera a los flujos económicos legales están íntimamente relacionadas con las medidas para "aparentar" que está más cerrada a los flujos ilegales: "la escalada del control de la frontera se trata más de una creación de la imagen de la frontera y una reafirmación simbólica de la autoridad territorial del Estado que de una estrategia de disuasión para reducir los flujos de drogas y migrantes".

Las medidas que puso en práctica el gobierno incluso tuvieron costos para su propia población pues por un lado, como argumentaban algunos sindicatos y organizaciones laborales, la presencia de indocumentados impedía a algunos trabajadores norteamericanos organizarse y exigir mejores condiciones de trabajo¹⁰⁴ y, por otro lado, el cambio en las tendencias migratorias contribuyó al aumento de la población mexicana en Estados Unidos, sobre todo en algunas regiones, lo cual era en principio, lo que se había querido evitar.

¹⁰⁴ Este es un argumento que utilizan muchos sindicatos, incluso para oponerse a la adopción de programas de trabajadores temporales.

2.4.2. La reacción de México

La gravedad de los abusos, riesgos y costos del cruce fronterizo, y las consecuencias de la emigración en las comunidades de origen fueron cada vez más importantes para un número creciente de mexicanos. Esto motivó cambios en la posición de México respecto a sus acciones para controlar la migración y proteger a la población de origen mexicano residente en Estados Unidos. La idea que García y Griego planteó en 1988 sobre el desmoronamiento de “las bases que permitieron la política de no tener política”, empezó a tomar forma.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Salinas había tomado medidas para fortalecer las relaciones entre el gobierno mexicano y la comunidad mexicano-americana. El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) se creó en 1990 para establecer un mayor contacto con los migrantes y con los mexicano-americanos mediante la promoción de proyectos educativos, recreativos, de salud, de organización comunitaria y difusión cultural.

Uno de los objetivos del PCME era crear una mejor imagen de los mexicano-americanos en Estados Unidos y difundir la cultura mexicana para promover y mantener el conocimiento y el respeto de sus tradiciones.¹⁰⁵ También había intenciones políticas, detrás de este proyecto. Por una parte, el gobierno mexicano tenía el interés de organizar y movilizar a estos grupos a favor de sus intereses y utilizar su peso electoral para promover medidas del gobierno norteamericano a favor de México, lo cual hasta ahora no ha tenido éxito. Por la otra, Salinas quería evitar que los partidos de oposición en México (principalmente el PRD) ejercieran influencia sobre esta población para organizar movilizaciones en contra del PRI o para tener mayor peso político en las comunidades de origen de los migrantes.

Respecto a la migración, los mexicano-americanos tienen una posición dividida porque la defensa de políticas para aceptar un mayor número de migrantes, legales o ilegales, puede significar mayor competencia para ellos e implicar discriminaciones en su contra o limitaciones a sus derechos en Estados Unidos.¹⁰⁶ En algunos casos esta población incluso ha considerado preferible defender las políticas restrictivas de Estados Unidos dejando a un lado sus vínculos culturales y patrióticos con sus connacionales, pues esta posición puede resultar más conveniente para sus intereses.¹⁰⁷ Por estas razones, los objetivos políticos del gobierno mexicano no tuvieron el éxito esperado, pero el cambio de actitud y las acciones concretas a favor de la población de migrantes y

¹⁰⁵ El PCME puede compararse con el proyecto de mexicanidad descrito en el capítulo 1, pp. 25-26.

¹⁰⁶ Véase González Gutiérrez, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", *Foreign Affairs* en Español, Vol. 2, núm. 3, 2002.

¹⁰⁷ Véase Stanley Ross, "Introduction", en Stanley Ross (ed.), *Views Across the Border*, Albuquerque, University of New México Press, 1978, p. 14.

mexicano-americanos que radican en Estados Unidos sí tuvieron resultados positivos y continúan desarrollándose.

Como parte de este proyecto de acercamiento, el gobierno promovió un mayor activismo de parte de los consulados para proteger a los ciudadanos mexicanos, se destinaron más recursos para la modernización y eficiencia de los servicios consulares y a la creación de nuevas representaciones para atender a un mayor número de mexicanos en más estados norteamericanos. También se invirtió en la formación de abogados mexicanos titulados en Estados Unidos para que litigaran a favor de los migrantes. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INAMI), el cual administra varios proyectos para la protección de los migrantes como el Programa Paisano¹⁰⁸ y los Grupos Beta de Apoyo a Migrantes.¹⁰⁹ Uno de los ejemplos más claros del cambio en la postura de México hacia una participación más activa en la defensa de su población en Estados Unidos fue su descalificación y rechazo abierto a la Propuesta 187.

Las acciones del gobierno mexicano en contra de la iniciativa incluso llegaron a discutirse como una nueva interpretación del principio de política exterior de no intervención. Junto con el gobierno, varias ONG mexicanas y extranjeras y grupos de la sociedad civil organizada, así como la opinión pública en general, manifestaron su oposición a las medidas de control de la migración que se proponían en Estados Unidos. Muchos mexicanos con residencia legal en California no tenían la ciudadanía norteamericana porque no habían querido perder la mexicana y por lo tanto no habían podido participar en las elecciones. En esta circunstancia, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió promover la reforma constitucional para aceptar la doble nacionalidad y así evitar que se repitiera este problema y asegurar que se respetaran los derechos de la población en Estados Unidos.¹¹⁰

¹⁰⁸ Este programa inició en 1989 con el fin de asegurar un trato digno a los mexicanos que regresaran o visitaran México y hacer más fácil y seguro su ingreso al país. Se basa en una coordinación de acciones entre diversas dependencias gubernamentales que se encargan de proporcionar información, protección humanitaria, asistencia médica y asesoría legal a los migrantes y a sus familias. Junto con diversas Secretarías, Dependencias y Organismos del Poder Ejecutivo Federal, instrumenta acciones para mejorar los servicios públicos en fronteras, puertos y aeropuertos internacionales del país, proporcionar atención eficiente para los trámites migratorios o aduanales y recibir las quejas de la población (Véase “Programa Paisano”, <http://www.paisano.gob.mx> y “Programas especiales” de Instituto Nacional de Migración, en <http://www.inami.gob.mx>).

¹⁰⁹ Los Grupos Beta están encargados de las labores de vigilancia y protección de la frontera para evitar abusos contra los migrantes, combatir la violencia, los crímenes, el tráfico de personas y la delincuencia, y asegurar el cruce seguro y controlado a Estados Unidos. Algunos policías de estos grupos han tenido entrenamientos conjuntos con la Patrulla Fronteriza estadounidense para coordinar las acciones en ambos lados de la frontera, (Véase “Programas Especiales” del Instituto Nacional de Migración, en <http://www.inami.gob.mx>).

¹¹⁰ La iniciativa se aprobó el 10 de diciembre de 1996 como Ley de Doble Nacionalidad y entró en vigor el 20 de marzo de 1998. Al ratificarla, se reformaron los artículos 30,32 y 37 de la Constitución para otorgar el derecho de conservar la nacionalidad a la población mexicana residente en el extranjero que adquiera la de otro país. El gobierno mexicano dio un plazo de cinco años a partir de 1998 para que los residentes en Estados Unidos pudieran presentar los documentos correspondientes directamente en los

El activismo de México también se expresó por medio de una defensa de los intereses mexicanos en foros internos de Estados Unidos, apoyado por ciertos grupos dentro de este país como sindicatos, diversas ONG, la Iglesia católica, algunos funcionarios, líderes comunitarios y políticos, miembros del Congreso, miembros de la comunidad mexicano-americana y medios de comunicación. Siguiendo esta línea de acción, México también criticó los operativos de seguridad en la frontera y las acciones de la Patrulla Fronteriza a las que calificó como una agresión contra México y una violación a los derechos humanos de los migrantes. Las denuncias de estas acciones y otras similares continúan presentándose frente a organismos internacionales.¹¹¹ En el ámbito multilateral México promovió iniciativas para la creación de algunos grupos sobre migración y participó en los ya existentes dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en el 2002 se convirtió en miembro permanente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Además, propuso la creación de la Conferencia Regional Sobre Migración, cuya primera reunión fue en Puebla en 1996, y que continúa reuniéndose anualmente.¹¹² La utilización de estos nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales que antes se consideraban costosos para México, resultó en una mayor atención a los problemas de la frontera México-Estados Unidos por parte de organismos internacionales, asociaciones civiles, medios de comunicación y la opinión pública en general.

En el ámbito bilateral, durante el gobierno de Zedillo se promovió el desarrollo de proyectos de investigación conjunta para explicar las características de los flujos migratorios, sus causas y consecuencias, y proponer políticas comunes (uno de los

consulados. Sin embargo, pocos meses antes de que venciera el plazo (que luego se decidió eliminar), de los aproximadamente 7 millones de personas que se calculaba que tenían derecho a reclamar la nacionalidad, menos de un millón la habían solicitado, lo cual, según explicó Rodolfo de la Garza en una conferencia, puede interpretarse como una falta de confianza y/o interés en mantener sus vínculos con México (International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship (ICMEC), "The Political Role of Mexican Americans and the 2001 and 2002 Elections", *New School*, Nueva York, 6 de diciembre de 2002). Conservar la nacionalidad mexicana permite reclamar algunos derechos de propiedad y herencias en México, pero no incluye la posibilidad de que los mexicano-americanos voten desde el extranjero en las elecciones mexicanas, lo cual ha generado un intenso debate en los años recientes (la reforma a la ley para otorgar este derecho al voto en el extranjero también se propuso en 1996, pero no se ratificó) (Véase Calderón Chelius Leticia y Martínez Saldaña Jesús, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002, pp. 270-274).

¹¹¹ En varias ocasiones el gobierno ha solicitado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) una opinión consultiva sobre la protección de los derechos laborales de los migrantes, sobre los fallos de la Suprema Corte de Justicia estadounidense en contra de los trabajadores migrantes, sobre los casos de muerte y abusos de la policía, sobre las condenas de Pena de muerte a mexicanos y otros temas. También ha ganado demandas contra varias empresas norteamericanas que violaron los derechos de los mexicanos (Véase "Comunicados", <http://www.sre.gob.mx/comunicados/>).

¹¹² En ella participan los gobiernos de Centro y Norteamérica (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Estados Unidos y Canadá).

proyectos más importantes fue el Estudio Binacional que elaboró el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares en 1997). Los mandatarios de ambos países firmaron varias Declaraciones Conjuntas sobre Migración para comprometerse a manejar este tema de manera correcta y respetuosa, reconociendo que era una prioridad de la agenda bilateral. También, aumentaron las visitas entre el personal del INS y del INAMI, las reuniones de consulta entre funcionarios de los estados fronterizos¹¹³ y el contacto entre asociaciones, académicos, empresas e instituciones y se fortalecieron los programas de los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos iniciados en 1992, se firmaron varios documentos conjuntos bajo el título de “Memorándum de Entendimiento”, se establecieron los Comités Consultivos Civiles para promover la seguridad en la frontera y el control de los cruces, y se promovió el intercambio de información, la protección consular, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de las comunidades fronterizas.

Algunos autores consideran que la creación de nuevos grupos de trabajo, comités y comisiones, y el fortalecimiento de los mecanismos de consulta que anteriormente existían entre diversos actores es parte de un proceso de institucionalización de las relaciones entre los dos países. Este concepto se refiere a la formalización de las relaciones por medio de numerosos acuerdos interinstitucionales y a la creación de grupos de trabajo y comités comunes, así como al establecimiento formal o informal de reglas, códigos y convenciones de conducta. Una de las características de la creación de instituciones comunes es que no se limita a un ámbito, sino que la cooperación explícita se extiende hacia la contención de varios problemas compartidos, y al establecimiento de expectativas mutuas o patrones de comportamiento predecibles, facilitando así la negociación de acuerdos cada vez más amplios.

2.4.2.1. La Ley mexicana de la No Pérdida de Nacionalidad

Es de interés el acercamiento que tuvo México con sus comunidades residentes en Estados Unidos. Durante la administración de Salinas, el titular de la SRE, Fernando Solana, creó el Programa de las Comunidades Mexicanas que Viven en el Extranjero (PCMVE), conocido posteriormente como Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Este programa ha tratado de acercar a actores de dicha comunidad no sólo con el gobierno sino con otros actores en campos como los empresariales, comerciales, culturales y deportivos, entre otros. Durante la administración de Zedillo se busca fortalecer el sentido de identidad de los mexicanos de ambos lados de la frontera con la nación mexicana, e incrementar las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países.¹¹⁴

¹¹³ Estas reuniones incluyen la Conferencia Anual de Gobernadores del Golfo de México y la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos.

¹¹⁴ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., pp. 205-206.

Como respuesta a las iniciativas antiinmigratorias, como la Propuesta 187, generadas en California a principios de los noventa, el gobierno de México inició una política más activa. Se propuso reformar la Constitución con fin de permitir la *doble nacionalidad* de mexicanos que se naturalizan en el exterior. Se puso en evidencia la debilidad de los connacionales no documentados y el número tan bajo de inmigrantes legales naturalizados en virtud del temor de perder la nacionalidad mexicana. A raíz de la aprobación de la 187, a manera de defensa de sus derechos, los inmigrantes tuvieron un deseo de participar en los procesos internos de la vida política de los Estados Unidos, incrementándose las solicitudes para obtener la ciudadanía.¹¹⁵

La propuesta para obtener la doble nacionalidad constituyó una clave para el gobierno de México, ya que los principales beneficiarios de ella serían los inmigrantes mexicanos que han vivido y trabajado en Estados Unidos y que, habiendo permanecido por varios años como residentes legales, no se habían decidido a obtener la naturalización o ciudadanía estadounidense.

La Ley de No Pérdida de Nacionalidad fue aprobada el 20 de marzo de 1997. Se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la constitución con el objetivo de que los mexicanos por nacimiento pudieran adquirir otra nacionalidad sin perder la de origen.¹¹⁶ Estos cambios constitucionales crearon una condición o norma que dará nuevas obligaciones y derechos. Las leyes secundarias mexicanas regularán o determinarán los derechos específicos de quienes poseen otra nacionalidad, con el objetivo de evitar conflictos derivados de poseer doble o múltiple nacionalidad. Estos conflictos pueden surgir en campos como el de tributación y derechos de propiedad, así como de extradición y derechos políticos.¹¹⁷

La aprobación de dicha ley proporcionó al mexicano un instrumento legal para poder ejercer sus derechos con una regulación jurídica opcional de acuerdo a sus intereses. A partir de ella se permitió al residente mexicano en Estados Unidos optar por la nacionalidad estadounidense y conservar la que de nacimiento le corresponde, y por ello podrá contar con una regulación jurídica más favorable para sus intereses. La doble nacionalidad ha permitido a los connacionales expresar y demandar libre sus derechos sociales civiles y jurídicos, y tienen la posibilidad de ejercer una mayor influencia

¹¹⁵ García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración...*, *Op. Cit.*, p. 155.

¹¹⁶ La reforma constitucional que en su artículo 37 establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad ha originado un cambio en la tradición jurídica de México, que consideraba a la nacionalidad mexicana como única; por lo cual ahora, el mexicano por nacimiento que adopte otra nacionalidad no perderá la mexicana. En el artículo 30 constitucional, se limitó a la primera generación la adquisición de la nacionalidad mexicana, para evitar que haya generaciones de mexicanos que ya no tengan ningún vínculo cultural con México. El artículo 32 constitucional, establece las condiciones necesarias para regular el nuevo régimen de nacionalidad, reconoce la nueva categoría de mexicano, otorga las directrices de cómo atender problemas como los de inversiones, cargos públicos, cuestiones militares y fija las modalidades para evitar conflictos de nacionalidad. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹⁷ Weintraub, "Responses to Migration...", *art. cit.* p. 123.

política para la defensa de sus intereses, la cual, no ha correspondido a la dimensión demográfica y económica. Derivada de la aprobación de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad, surge la posibilidad de que el mexicano, pueda ejercer el voto en el extranjero. La nacionalidad, a diferencia de la ciudadanía, no otorga derechos como el de votar u ocupar cargos de elección popular.

En una carta, el secretario del Departamento de Estado señala: “Estados Unidos no reconoce oficialmente la doble nacionalidad. Sin embargo, está forzado a aceptar el hecho inevitable que de algunos ciudadanos estadounidenses puedan poseer otra nacionalidad como resultado de leyes que entran en conflicto con las de otros países”.¹¹⁸

En términos generales, la iniciativa de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad ha sido positiva, porque los connacionales en el extranjero tienen acceso a bases por las que pueden alcanzar sus derechos y una protección legal efectiva en contra de la tendencia de la política antiinmigratoria. Existen alrededor de cuarenta países en el mundo que permiten a sus nacionales poseer doble nacionalidad. Cada caso tiene su legislación interna para poder optar por la nacionalidad del país donde trabajan, sin tener que perder la de su nacimiento. Por todo lo anterior, esta propuesta representa un claro cambio de actitud de la sociedad mexicana frente a la emigración, y a la necesidad de influir sobre asuntos internos estadounidenses, en términos de una mayor integración.

¹¹⁸ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., pp. 207-210.

CAPÍTULO III

LA LEGISLACIÓN Y LA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS: IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES (2000-2006)



La imagen muestra como el endurecimiento de la legislación estadounidense, a provocado un aumento de violaciones a los derechos humanos, apoyado en el racismo, xenofobia y nativismo de la mayoría de los ciudadanos norteamericanos.

Fuente: Univision Online, <http://www.univisiononline/migración>

CAPÍTULO III

LA LEGISLACIÓN Y LA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS: IMPACTO EN LAS RELACIONES BILATERALES (2000-2006)

“No te preocupes. Esto no depende de nosotros. Si les hacemos falta, nos dejan pasar, con ley o sin ella. Si no les hacemos falta, nos corren a patadas, con ley o sin ella.”

CARLOS FUENTES, *La frontera de cristal*

Actualmente no existen cálculos de cuántos millones de migrantes hay en el mundo, pero cualquiera que sea la cifra, se ha incrementado muy rápidamente como producto de la globalización económica, los conflictos bélicos y otros fenómenos sociales y naturales (como las sequías y los huracanes). Si bien es cierto que la cantidad de migrantes

respecto de la población mundial podría parecer pequeña, el impacto de la migración es mucho más grande de lo que sugiere su porcentaje.

La gente tiende a moverse en grupos y no individualmente. Su partida puede tener considerables consecuencias para las relaciones sociales y económicas en el área de origen (por las remesas que envían los trabajadores migrantes). En el país de recepción, el asentamiento de los migrantes está ligado a las oportunidades de empleo y es casi concentrado en las áreas urbanas e industriales, donde el impacto sobre las comunidades receptoras es considerable. La migración afecta entonces no sólo a los migrantes mismos, sino a las sociedades expulsoras y receptoras en su totalidad.

Pero, al mismo tiempo, los derechos humanos de muchos de estos trabajadores indocumentados, que son los más vulnerables de todos, son cada vez más violentados por las severas medidas que los países receptores imponen a la entrada de los mismos a su territorio, y por las actitudes racistas y xenofóbicas de algunos sectores de su población que ven en los inmigrantes un riesgo para su seguridad económica y su identidad, enfocándolos como los chivos expiatorios de todos los males que pueden estar afectando a su país: desempleo, inseguridad, drogadicción, etcétera.

Desde los primeros regímenes posrevolucionarios, a excepción del de Lázaro Cárdenas, los gobiernos mexicanos no han tenido una política económica efectiva para evitar que los mexicanos emigren en grandes cantidades a Estados Unidos, y tampoco una política exterior activa para evitar la violación de los derechos humanos y laborales, así como las deportaciones masivas de esos migrantes. De hecho, la política del gobierno mexicano sobre los trabajadores migrantes había sido la de no tener una política definida sobre la problemática de la migración, es decir, ha seguido “la política de no hacer política”. Esto ha llevado al gobierno mexicano a crear algunos mitos alrededor de la problemática migratoria para justificar su incapacidad y su resistencia a hacer frente a la misma de manera integral:

a) En primer lugar, y ante cada ola antiinmigrante, el gobierno mexicano argumenta que son los sectores racistas del gobierno y la sociedad estadounidenses los culpables de la xenofobia y la violencia contra los inmigrantes, principalmente los indocumentados. Ésta, es sólo parte de la explicación, pues han sido ambos gobiernos los responsables de esta situación.

b) En segundo lugar el gobierno mexicano no ha querido impulsar acuerdos bilaterales sobre los trabajadores migratorios que impliquen el reconocimiento total de sus derechos laborales, lo que incidiría en la política sobre inmigración de Estados Unidos, bajo el pretexto de que ésta es una cuestión de soberanía de ese país. Sin embargo, en términos de derecho internacional público, la soberanía de una nación no puede ser absoluta en tanto afecta los intereses soberanos de otra, como es el caso.

Así, entonces se muestra que una reforma migratoria plena incluiría:

- la legalización de los indocumentados;
- la regulación legal del flujo futuro de inmigrantes y
- una regulación formal de la circulación de las remesas.

Lo cual podría aumentar la contribución económica de los migrantes en ambos países, elevando salarios en ambos lados de la frontera y promoviendo el desarrollo. *"Cualquier avance que se logre en materia de política migratoria superará por mucho cualquier cosa que se logre en materia de política de comercio"*.

Por lo tanto, este capítulo se centra en la situación actual del fenómeno migratorio basado en una legislación obsoleta y antiinmigrante falta de una Reforma Migratoria.

3.1. El papel de Estados Unidos en la sucesión presidencial de México

Durante los setenta años que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominó la política nacional en México, las elecciones para elegir presidente solo aparentaban democracia. Eso cambió en el 2000 ya que no fue una sola persona la que eligió al presidente de México, sino millones de personas en todo el país.

Pero sean producto del dedazo o de elecciones transparentes, los candidatos a la presidencia de México, sean del partido que sea, siguen buscando el visto bueno del poderoso Estados Unidos porque esto representa el pasaporte a las percepciones del mundo. Los tres partidos más fuertes en México, el Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no desconocen el riesgo que implica el voto de censura, en cualquier forma que se de a conocer del socio comercial y fuente del mayor número de inversiones en el país.

Históricamente, Estados Unidos prefirió la estabilidad que garantizaba el PRI aún sabiendo que esto significara reprimir a la oposición y violar los derechos humanos en los procesos electorales. Un análisis existente en la Biblioteca del Congreso establece que, durante el dominio del PRI, la "hábil selección" del sucesor presidencial representaba un "elemento importante" en la capacidad de adaptación del que fuera el sistema uní partidista más antiguo del mundo y añade que el "destape", "proceso altamente secreto y misterioso", tenía la ventaja de permitirle al presidente saliente escoger individuos que representaran el cambio o la continuidad, de acuerdo con la realidad interna del momento.

3.1.1. La derrota del PRI

Aunque Washington no ocultó su preferencia por el PRI, en 1988, cuando la popularidad de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano amenazó la hegemonía del PRI en la política

mexicana, una década después el gobierno de Estados Unidos se cuidó de no evidenciar preferencias partidistas. A medida que se fortalecía la oposición, el PRI buscaba con mayor ahínco aprovechar su acceso al embajador estadounidense en turno para tratar de desacreditar a sus adversarios y sembrar rumores con el interés de no perder su posición frente a Estados Unidos. Un ejemplo de esto fue en enero de 1989, seis meses después de las elecciones presidenciales en las que Cárdenas casi gana, Colosio comunicó a la embajada que los “comunistas” tenían bajo su control al hijo del general Lázaro Cárdenas. Documentos desclasificados por el Departamento de Estado revelan que durante una visita al entonces embajador estadounidense, el prisita le dijo que el nuevo partido que formaba Cárdenas (el PRD) estaba “basado en la estructura” del Partido Comunista Mexicano y que se hallaba en vías de ser “secuestrado por los comunistas” y también mencionó que bajo su liderazgo, el PRI recobraría las pérdidas sufridas en las elecciones del año anterior.¹

En un intento desesperado por recobrar su lugar privilegiado, Fernando Gutiérrez Barrios, presidente del llamado Comité para el Desarrollo del Proceso Interno del PRI, visitó Washington en septiembre de 1999 con la misión de explicar a la clase política estadounidense en qué consistía la democratización del partido y el fin de la “decisión vertical” en la selección del candidato. Sin embargo, generó más interés la alianza de Gutiérrez Barrios con Fidel Castro y la CIA, que su discurso sobre la supuesta metamorfosis del PRI.²

El trato preferencial del que gozó el PRI durante décadas hoy es sólo historia bilateral del siglo XX. A partir del sexenio de Ernesto Zedillo no ha habido líder prisita que haya sido recibido por un vicepresidente o secretario de Estado en Washington. El PAN y el PRD reciben el mismo trato y tienen el mismo acceso al gobierno, los medios de comunicación y los centros académicos que el PRI.

El fin de la época comienza entre 1999 y 2000, antes de las elecciones que produjeron el primer triunfo de un candidato de oposición y la certificación mundial de México como estado democrático. Cambios en la legislación mexicana facilitaron los viajes al exterior de los candidatos, empezando por Vicente Fox que trató de venderse políticamente ante el público de Washington. Estas visitas en mayo de 1999 y marzo de 2000, en el que les gustó su estilo para derrotar al PRI, le dieron la legitimidad y credibilidad que necesitaba para ser considerado un candidato serio con posibilidades de triunfo.

Antes de las elecciones, Fox acusó al gobierno de Clinton de respaldar al candidato del PRI. Según Fox, el presidente demócrata tenía más interés en proteger el *status quo* que en consumar la transición democrática a partir de la alternancia en el

¹ Fernández de Castro Rafael y Ruiz Sandoval Erika (comps.), *La agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, pp. 74-75.

² *Ibidem*, p. 75.

poder. Fox aprovechó su segunda visita para advertirle al gobierno de Clinton que no interviniera en la elecciones mexicanas, que “debían ser soberanas”. La presencia de Fox en Washington fue objeto de críticas por parte del PRI y fue acusado de buscar el respaldo del gobierno de Estados Unidos y de llamar a la intervención.³ Luis Felipe Bravo Mena argumentó que, durante décadas, el PRI dispersó versiones en el exterior de que la victoria de la oposición crearía problemas de estabilidad y sostuvo que el proselitismo panista buscaba disuadir y desmentir la desinformación prisita.

En privado, funcionarios del Departamento de Estado reconocieron que tradicionalmente la política de Washington consistió en mantener sus distancias con la oposición, pero argumentaron que eso cambió en mayo de 1997 donde en ese mes durante la visita de estado a México, Clinton marcó un hito histórico al convertirse en el primer presidente de Estados Unidos en recibir a los líderes del PAN y del PRD. En territorio mexicano, el mandatario declaró que Estados Unidos no tenía intenciones de intervenir en las elecciones y que respetaría la soberanía y el derecho del pueblo mexicano a elegir libremente a su presidente.⁴

3.1.2. La propuesta migratoria de la administración del presidente Vicente Fox

El mayor activismo de México respecto a los temas de la frontera y la migración y la posibilidad de plantear propuestas no se debió sólo al cambio de gobierno y a la iniciativa del Canciller Castañeda ya que, fue un proceso que venía desarrollándose a lo largo de la década de los noventa. Además también se logró gracias al interés que manifestó el presidente Bush, junto con varios grupos y líderes políticos estadounidenses demócratas y republicanos por tener una relación más estrecha con los México-americanos e intentar resolver sus problemas.

Pese a que esto desapareció después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, trascendieron cambios fundamentales en la forma en la que se discute el problema de la migración en los ámbitos interno y bilateral. Algunas de las transformaciones más significativas que habían iniciado años atrás fueron, el fortalecimiento del apoyo y la defensa activa de los sindicatos norteamericanos. La labor de varios *think tanks*, académicos e instituciones de investigación para influir en la toma de decisiones de la opinión pública también es un factor importante que contribuye al nuevo contexto en el que se discute la migración.⁵

³ Esta información fue mencionada por Estévez Dolia, comentarista del noticiero radiofónico *Monitor* y ex corresponsal de *El Financiero* en Washington, D. C.

⁴ *Ibidem*, pp. 76-77.

⁵ Algunos de los *think tanks* con mayor influencia en temas relacionados con México, y que se interesan de manera específica o especial en el tema de la migración, son el Migration Policy Institute (MPI), Institute, Carnegie Endowment, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Center for Immigration Studies (CIS), entre otros.

Las presiones de estos grupos para un cambio de la política del gobierno se enfrentan a otros grupos de empresarios, principalmente del sector agrícola, que aún defienden leyes que eviten sanciones y mantengan la existencia de trabajadores indocumentados que representan bajos costos de producción porque no se les paga el salario mínimo, trabajan más horas de lo que permite la ley, no se les pagan servicios de salud y vivienda y en muy pocas ocasiones denuncian los abusos de los empleadores. Además, sigue existiendo un gran número de grupos antiinmigrantes que se oponen a la adopción de medidas que atraigan a más “criminales” extranjeros o que favorezcan a los que ya se encuentran en Estados Unidos.

Pese a esto, en los últimos años y sobre todo después de los ataques terroristas, en Estados Unidos ha habido un reconocimiento de que ambos gobiernos deben colaborar para resolver el problema mutuo de la seguridad en la frontera⁶, han continuado los esfuerzos para promover la regularización de algunos migrantes, y un mayor número de funcionarios, políticos y organizaciones han manifestado su posición a favor de un acuerdo bilateral que reconozca los derechos de los migrantes y su contribución a la economía norteamericana. Como parte del proceso de integración en el TLCAN y como consecuencia del aumento de la población mexicano-americana en los últimos años se ha dado más cobertura y mayor importancia a los asuntos relacionados con México en los medios de comunicación y en las campañas electorales, lo cual ha provocado un mayor interés de la opinión pública y mayor conciencia sobre la realidad de la migración.⁷

Como explica Bustamante, la manera en que se percibe el fenómeno depende de quien define la situación y como lo hace, es un factor muy positivo el que exista un gran número de grupos, líderes y políticos que han planteado la necesidad de hacer una reforma comprensiva a las leyes migratorias de Estados Unidos para reconocer la importancia de los trabajadores mexicanos a la economía norteamericana y para proteger sus derechos.⁸ Sin embargo, cuando hay una emergencia, la influencia de estos grupos sobre el gobierno y la opinión pública en general, es limitada.

Hasta septiembre de 2001 había esperanza de que la voluntad del presidente Bush y el apoyo de los grupos a favor de un acuerdo lograrían concretar las negociaciones bilaterales para un acuerdo migratorio. Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre cambiaron el manejo del tema de la migración en los medios de comunicación y las declaraciones del presidente y del gobierno norteamericano. El tema

⁶ En este sentido ha adquirido gran relevancia el tema del control de la frontera por su parte de México. El problema del flujo de indocumentados en la frontera de México con Guatemala y Belice, así como los abusos y violaciones de derechos de los migrantes, han sido denunciados por parte de distintas organizaciones nacionales e internacionales.

⁷ Alba, “Presentación: Migración Internacional y sus condicionantes económicas y sociales”, en Alba y Vega (comps.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, 1997, p. 265.

⁸ Bustamante Jorge, “El debate sobre la invasión silenciosa”, *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 403.

de la seguridad nacional se vinculó de manera profunda con la migración, lo cual complicó el debate y el planteamiento de soluciones para este problema. Las posibilidades de establecer un mecanismo de cooperación formal se cancelaron en el corto plazo, aunque los avances en los proyectos existentes en cuanto al intercambio de información y seguridad de la frontera siguieron desarrollándose.

En una entrevista, Demetrios Papademetriou explicó que México ha hecho todo lo necesario en el ámbito bilateral para crear el ambiente que propicie una negociación y obtener el apoyo necesario de los grupos relevantes en Estados Unidos, pero “sin la voluntad política del ejecutivo norteamericano, es imposible pensar que pueda lograrse un acuerdo; las coaliciones a favor del acuerdo pueden apoyar, no construir una iniciativa que tiene que venir desde arriba”.⁹

Pese a que los esfuerzos de México han fracasado, ha seguido tomando acciones a favor de los mexicanos como la promoción de las matrículas consulares como documento de identificación oficial en Estados Unidos para que, los migrantes puedan abrir cuentas de banco; la negociación con los gobiernos estatales para que permitan a los migrantes obtener licencias de manejo; la disminución de los costos para el envío de remesas, y algunos programas para la inversión productiva de las remesas. Aunque no se han mostrado resultados, México ha insistido en la necesidad de impulsar el desarrollo de las comunidades expulsoras de migrantes y crear alternativas de empleo en el país para reducir la emigración.

Desde una perspectiva optimista las presiones de algunos grupos en Estados Unidos y de la opinión pública internacional, así como el contacto entre México y los Estados Unidos, es posible que propicie una colaboración en temas relacionados con la frontera y la migración, y un cambio de política. Las bases de una estructura institucional nacional e internacional para lograrlo ya existen, tal como lo demuestran los Mecanismos de Enlace Fronterizo, las agencias para el control de la migración y el tránsito de personas y productos en la frontera, los institutos de migración y los proyectos de investigación conjuntos. Sin embargo, para obtener resultados que beneficien a ambos países, deben adoptarse políticas comunes, además de continuar con los proyectos existentes en el ámbito interno para enfrentar los costos negativos que pueda significar la migración.

La nueva actitud de México respecto a su participación en los foros multilaterales y en el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos significaron una transformación de la política exterior limitada de los sexenios anteriores. A pesar de la adopción de un modelo económico distinto y del mayor acercamiento entre los países, en el ámbito interno el nacionalismo era un obstáculo para las acciones del gobierno y se utilizó como parte del discurso para evitar críticas sobre la dependencia y la pérdida de

⁹ Entrevista con Papademetriou Demetrios, Washington D. C., Migration Policy Institute, 29 de octubre de 2002.

soberanía frente a Estados Unidos. Cuando en el 2000 llegó al poder la oposición después de casi 70 años del gobierno del PRI, el presidente Vicente Fox y su canciller Jorge Castañeda, pusieron énfasis en el factor del cambio para proponer una política exterior más activa que reconociera las transformaciones nacionales, regionales y mundiales.¹⁰ Sus bases principales serían establecer una relación más estrecha y profunda con Estados Unidos, y equilibrarla con un mayor activismo en el ámbito multilateral.

El inicio simultáneo de tres administraciones gubernamentales en la región de América del Norte abrió nuevas oportunidades para elaborar proyectos a corto y largo plazo con el fin de establecer un sistema regional de migración, así como de revisar y fortalecer acuerdos como el TLCAN. El presidente de México, desde su campaña expresó planteamientos sobre el asunto migratorio, señalando que para terminar con la inmigración ilegal sería necesario “abrir las fronteras” durante un periodo de diez años e ir creando una región en donde los trabajadores se muevan libremente. Inclusive propuso la posibilidad de renegociar el TLCAN para que cubriera la fuerza de trabajo.¹¹ De esta manera y como parte de su estrategia para la revisión de la agenda migratoria con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 2000 el presidente creó las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes y de Asuntos Fronterizos, lo que mostro que se daría un peso importante a estos asuntos.

Durante los primeros meses de su gobierno se elaboró un programa migratorio bilateral para ser negociado con los Estados Unidos. Dicho acuerdo contenía las siguientes propuestas:

- establecer un nuevo Programa de trabajadores huéspedes;
- la regularización de una amnistía para los indocumentados;
- la expansión del programa H-2A;
- el incremento de visas disponibles para México;
- y la reducción del número de muertes.¹²

A dos años de su administración, los presidentes de México y Estados Unidos se habían reunido seis ocasiones en las cuales se trató el tema migratorio en el ámbito bilateral. La primera reunión se llevó a cabo en Guanajuato el 16 de febrero de 2001. Los presidentes acordaron la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración,¹³ al cual se encargó la tarea de idear una propuesta para establecer una estructura ordenada para la migración con la que se asegure un trato humano, seguridad

¹⁰ Castañeda Jorge, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, núm. 288, diciembre 2001, p. 67.

¹¹ Employment and Immigration Canada, “Immigrants and the Mexican Election”, información de <Msk-cis.org>

¹² *Migration News*, julio de 2001.

¹³ Este grupo estaría dirigido del lado estadounidense, por el secretario de Estado, Colin Powell, y el ministro de Justicia, John Ashcroft, y por la parte mexicana, por el canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel. En *Novedades*, 17 de febrero de 2001.

legal y condiciones de trabajo dignas. Desde entonces, en sus reuniones trataron cinco temas sobre la materia:

- Seguridad fronteriza;
- Promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes;
- Aumento en el número de visas para mexicanos;
- Regularización para indocumentados;
- Establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes.

Bush se había pronunciado a favor de un programa de trabajadores huéspedes, pero no por una “amnistía”. Ambos mandatarios expresaron su deseo de administrar la migración de mejor forma, propiciando que este flujo se canalice a través de rutas legales. La primera semana de septiembre de 2001 una semana antes de los actos terroristas, los presidentes se reunieron en Washington, y Fox propuso un acuerdo migratorio de manera formal que incluía las iniciativas mencionadas. Asimismo, Fox hizo un llamado a los mexicanos que viven en Estados Unidos, señalando: “México necesita de su talento y su sentido empresarial, para que jueguen un papel importante en la construcción de un México más fuerte”. Bush señaló que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, ampliar los programas de trabajadores temporales y establecer más mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando de humanos. Por lo que se refiere al programa de amnistía propuesto por el gobierno de México, señaló: “estamos buscando un terreno común para buscar una solución a los mexicanos que en forma indocumentada viven y trabajan en Estados Unidos: la regularización no significa compensar a quienes transgreden a la ley, sino proveerlos con los medios legales para que continúen contribuyendo a esta gran nación.”¹⁴

Otra iniciativa de la administración del presidente Fox para una política emigratoria, fue el Programa “vete sano, regresa sano”, mediante el cual se distribuyeron doscientas mil “cajitas de sobre vivencia” a inmigrantes potenciales.¹⁵ También, a través de los medios se trató de disuadir a los mexicanos de que contraten a polleros o contrabandistas de humanos por los altos riesgos que corren. Estas iniciativas muestran la preocupación del gobierno mexicano ante los riesgos que enfrenta el emigrante.

¹⁴ Vereza, *Migración temporal en América del Norte... Op. Cit.*, pp. 212-213.

¹⁵ La “cajita feliz” contenía información sobre los riesgos que corren al cruzar la frontera y medicinas preventivas, para cualquier incidente que pudiese ocurrir en su trayecto al cruzarla. Por ejemplo contiene antídotos para mordeduras de víboras, tabletas de rehidratación, materiales de primeros auxilios y comida seca. Como respuesta de las críticas que surgieron, la presidencia aseguró que desde hace diez años el IMSS venía distribuyendo un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales que se caracterizan por su alta migración hacia el norte y en los consulados fronterizos. En *Milenio*, 19 de mayo de 2001, p. 39.

Otra iniciativa, cuyo fin es promover el desarrollo de las economías locales y desalentar los flujos de migrantes, fue una política para buscar padrinos que invirtieran en micro regiones marginadas, zonas típicas de expulsión de migrantes. Este proyecto consistiría en que empresarios mexicanos que han tenido éxito trabajando en Estados Unidos invirtieran en crear industrias o compren los productos de esos lugares. Se emprendió una política informativa a través de la distribución de una “tarjeta de Orientación Básica al Migrante”, la cual contiene los supuestos derechos de los migrantes una vez que se encuentran en Estados Unidos, así como a quién contactar en caso necesario.¹⁶

No obstante, las propuestas que se generaron durante el primer año y medio de la administración del presidente Fox muestran una falta de coordinación interna, ya que son muchas las instituciones y varios los actores cuya función es la atención de los problemas migratorios y fronterizos.

En este caso se comprueba el argumento de Craig de que el éxito de una iniciativa está condicionado por el contexto en el que se plantea la propuesta y por la coalición de intereses que se organice en torno a ella. Esto también coincide con el argumento de Carlos González Gutiérrez, de que un país puede “influir en el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos dependiendo de las condiciones políticas del momento y de su capacidad para encontrar aliados entre los políticos estadounidenses que tengan la legitimidad necesaria para presionar a quienes toman las decisiones y la habilidad para vincular su causa con los intereses nacionales”. En el 2001, el gobierno mexicano aprovechó una circunstancia oportuna, tanto en el ámbito interno como en el externo, para proponer la negociación de un acuerdo bilateral. Sin embargo, su fracaso también se explica por la desaparición de ese momento cuando en el Ejecutivo norteamericano decía estar dispuesto a hacer de la relación con México y la solución del problema migratorio la prioridad de su agenda de política exterior.¹⁷

3.2. Los alcances y límites de la nueva relación de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush. Impacto en las Relaciones Bilaterales

La aprobación de la ley IRCA en Estados Unidos significó un cambio fundamental en la migración de mexicanos a ese país. A partir de su entrada en vigor cambiaron las características de los flujos migratorios y esto tuvo consecuencias en las medidas de ambos gobiernos para manejar la situación. Desde 1986, las leyes migratorias y los operativos de seguridad en la frontera tuvieron la tendencia hacia una política migratoria

¹⁶ Se habla de una inversión por partes iguales, del padrino, de a Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno estatal y del municipal. En *Reforma*, 4 de Junio de 2002, p. 1.

¹⁷ Algunos ejemplos de este interés son las declaraciones del presidente Bush frente a la Cámara Hispana de Comercio de E.U.A. (5 de marzo de 2001) cuando dijo que la relación con México se consideraba fundamental para el futuro de Estados Unidos y que por ello los lazos entre los presidentes eran “abierto y fuertes”. Mencionó también que uno de sus compromisos era “asegurarse que los ciudadanos mexicanos en este país se respetaran”.

restrictiva de parte de los Estados Unidos con el fin de controlar el aumento de la migración indocumentada y el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos. El aumento del número de muertes y los riesgos para cruzar la frontera, así como las nuevas necesidades de los mexicanos en Estados Unidos, provocaron un mayor activismo de México respecto a la protección de sus derechos y la atención a sus necesidades y hubo un mayor acercamiento en el área comercial y financiera que excluyó la cooperación bilateral en el caso de la migración.

Las leyes migratorias estadounidenses que se pusieron en práctica a partir de 1986 no resultaron efectivas en cuanto a reducir la migración indocumentada y disuadir a los mexicanos de permanecer en Estados Unidos durante periodos más largos o establecerse definitivamente. Sin embargo, se pusieron en práctica y se mantuvieron para satisfacer las demandas de la opinión pública norteamericana en un periodo de recesión económica y desempleo. Al mismo tiempo, garantizaron la llegada de mano de obra para cubrir una escasez de trabajadores debido a las condiciones demográficas del país, sin que el gobierno tuviera que asumir los costos políticos o económicos que representaba aceptar la necesidad de esta mano de obra y comprometerse a manejarla conforme a los intereses de ambos países.

La respuesta del gobierno norteamericano de aplicar leyes restrictivas y a la vez permitir el flujo constante de indocumentados por otros medios no fue distinta a la de los periodos anteriores. Sin embargo, los cambios que incitaron estas medidas tuvieron mayores repercusiones que en el pasado porque se modificaron las tendencias circulares de la migración, atrajeron más migración indocumentada e hicieron explícita la contradicción de mantener una frontera abierta a los flujos comerciales y financieros y cerrarla a la migración laboral.¹⁸

La existencia de esta situación se explica en parte por la asimetría de poder en la relación México-Estados Unidos que, aunque ha permitido establecer mecanismos bilaterales con reglas formales para manejar algunos aspectos relacionados con la migración, determina las diferentes capacidades y vulnerabilidades de los gobiernos para instrumentar su política migratoria. Asimismo, las condiciones internas de cada país siguen siendo un factor fundamental para la definición de la postura de los gobiernos. A pesar de que hay más conciencia y activismo de parte del gobierno mexicano y de otros actores nacionales y extranjeros sobre los problemas actuales de la migración, los reclamos sobre la violación de derechos humanos o las muertes en la frontera no han representado costos políticos de una magnitud suficiente como para que Estados Unidos modifique sus políticas.

¹⁸ Délano, *Frontera adentro y afuera...*, *Op. Cit.*, p. 110.

Aunque existe un mayor contacto con México y la relación bilateral ha adquirido un trato prioritario por el número de transacciones comerciales y financieras entre los países, esto no significa que Estados Unidos esté dispuesto a negociar acuerdos de cooperación en las áreas que no considera dentro de su interés, sobre todo, porque a pesar de las consecuencias de la política actual, sigue siendo posible satisfacer su necesidad de mano de obra barata.¹⁹

Debido al crecimiento de la comunidad mexicano-americana y las consecuencias negativas de las leyes norteamericanas para los migrantes (violaciones a sus derechos, restricción de servicios de salud y educación, más abusos de parte de los empleadores y las autoridades, discriminación en el trabajo, mayores gastos, riesgos y muertes en el cruce de la frontera), el gobierno mexicano tomó una postura activa para defender a su población y expresar su oposición a las medidas estadounidenses. La falta de acciones del gobierno para garantizar que continuara funcionando la válvula de escape fue sustituida por la necesidad de apoyar a un número cada vez mayor de mexicanos residentes en el extranjero cuyo peso económico y político en México (y en Estados Unidos) adquirió importancia. Sin embargo, la vulnerabilidad de México frente a su principal socio comercial le impidió tomar acciones para exigir un cambio en su política migratoria o establecer un acuerdo bilateral y, por lo tanto, se limitó a tomar medidas unilaterales para atender algunos problemas de los migrantes temporales y los residentes permanentes en Estados Unidos.

En cuanto a la relación bilateral en general, el interés principal del gobierno mexicano era asegurar la cooperación con Estados Unidos en el área económica, durante las negociaciones del TLCAN la migración se vio como un obstáculo para lograrlo. Al igual que en el pasado, las presiones de la opinión pública mexicana no se manifestaron de manera clara respecto a la necesidad de cambiar la postura del gobierno de México en cuanto a la política migratoria. En palabras de García y Griego, "la opinión pública mexicana ha sido manipulada con los mitos que provienen de Estados Unidos y, en consecuencia, ha entorpecido la tarea de buscar un consenso nacional que apoye una política de emigración realista".²⁰

A pesar de que el TLCAN no incluyó un acuerdo sobre cómo administrar la migración, la forma en que se logró aprobar el Tratado en Estados Unidos sentó un precedente en cuanto a nuevas formas de negociación en el ámbito bilateral, y estableció contactos formales e informales entre los gobiernos. La creación de instrumentos bilaterales para manejar algunos temas comunes y el mayor intercambio de información que ahora existe entre ambos países forman parte de las nuevas características que determinan la relación. A partir de estas acciones se ha propiciado el diálogo activo entre múltiples actores en ambos países, creando una variedad de redes e interacciones

¹⁹ *Ibidem*, p. 110.

²⁰ García y Griego, "Hacia una nueva visión...", *art. Cit.*, p. 147.

entre funcionarios de los gobiernos en distintos sectores y niveles, así como entre académicos, medios de comunicación, comerciantes, empresarios, ONG y miembros de comunidades de mexicanos. Como explica Vega, "si bien la perspectiva de una liberación del movimiento de personas está fuera de las discusiones del TLCAN, abre espacios para establecer una base de cooperación que aumente la posibilidad de desarrollar algún patrón coherente de relaciones entre los socios que abarque las políticas migratorias".²¹

El TLCAN y los mecanismos de cooperación que han surgido en los últimos quince años muestran un cambio en la actitud de ambos gobiernos respecto a la relación bilateral. Domínguez explica que, a diferencia de México, para Estados Unidos los beneficios económicos del Tratado eran menores por la magnitud de su mercado, pero aun así consideró conveniente establecer una asociación política y económica para tener un vecino próspero en lugar de uno distante. Por esta razón, "aunque cada socio puede estar descontento con el resultado de la creación de un acuerdo como lo han estado muchas personas de los tres países que participan en el TLCAN los gobiernos firman de todas formas, debido a que se considera un logro mayor haber obtenido el compromiso de los otros a tener comportamientos predecibles". Esto aplicado al caso de la migración, si se decidiera adoptar una política bilateral, también habría ganadores y perdedores, costos y beneficios para ambos países.

Como se demostró durante el proceso de ratificación del TLCAN, la voluntad del Ejecutivo puede ser un factor para sobrepasar los conflictos internos que obstaculizan negociaciones cuando su interés es lograr una victoria política en un tema en particular. Como lo demuestra la historia del proceso de toma de decisiones de la política migratoria en Estados Unidos, la posición del presidente respecto al tema resulta ser un elemento importante.

Desde una perspectiva realista, puede entenderse la capacidad de México para mantener una postura activa a Estados Unidos como resultado de que en el contexto internacional de la posguerra fría, la globalización, el gobierno norteamericano considera que la posición geopolítica y económica de México puede ser determinante para su seguridad. Como explica Mario Ojeda eso no significa que la asimetría de poder haya cambiado ni que estos espacios se le garanticen a México cuando afecten los intereses fundamentales de Estados Unidos.²² Como lo demuestra en el caso de la migración, el éxito de México para presionar a Estados Unidos para adoptar políticas comunes es limitado porque hay una gran diferencia entre las capacidades de cada país para tomar medidas unilaterales y enfrentar sus consecuencias.

²¹ Gustavo Vega, "Introducción", en Vega (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá...*, Op. Cit., p. 85.

²² Ojeda, "Los alcances y límites de la política exterior de México, veinticinco años después", *conferencia magistral, Coloquio Interuniversitario "Las relaciones internacionales en su laberinto"*, El Colegio de México, México, 7 de marzo de 2002.

3.2.1. México, hacia la institucionalización de la relación migratoria

Durante muchos años el gobierno de México consideró, que la emigración los connacionales constituía un mal necesario. Se veía como una válvula de escape, que aliviaba tensiones económicas, políticas y sociales en épocas de crisis económicas. Se tenía un sentimiento de culpa con los emigrados, porque no tenían oportunidades de empleo satisfactorias que impidieran su salida de México. Este sentimiento se reflejó durante muchos años en la adopción de una política pasiva ante el fenómeno migratorio, a la que se denomina “la política de la no política”.

Desde finales de los ochenta en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración, por un lado, se debatió en Estados Unidos sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos en general y de indocumentados en particular; se recrudeció la discusión sobre que hacer para contener el flujo y se adoptaron “medidas unilaterales”, ejemplo de esto son las operaciones fronterizas señaladas.

Por “medidas unilaterales” se entiende que son las acciones tomadas por un gobierno sin coordinarlas con las medidas del otro, lo cual en el caso de la migración desde México a Estados Unidos era casi una norma. Desde este enfoque, las acciones unilaterales en la política migratoria estadounidense han sido claras, predominando el enfoque del control migratorio principalmente en su frontera sur. El gobierno estadounidense se ha manifestado en contra de la migración masiva de extranjeros sin documentos, pues va en contra de sus intereses como Estado-nación, *representa un atentado en contra de Soberanía*.

Este principio es algo contradictorio con sus intereses económicos reales, porque contrata de manera permanente mano de obra barata sin importar su estatus migratorio, y por esto, ha abierto y cerrado sus puertas de manera discreta cuando su economía así lo requiere. En general, el gobierno de México ha reaccionado ante las políticas migratorias estadounidenses, adoptando una posición defensiva para asegurar y defender los derechos humanos y laborales de los connacionales, los cuales son violados.

Hay mecanismos bilaterales establecidos desde la década de los setenta, en materia de migración que se han venido implementando desde entonces, los cuales son:

- a) El *Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares* (1987), de la Comisión Binacional entre México y los Estados Unidos, la cual se reúne anualmente, creada por los presidentes Carter y López Portillo. Tiene como objetivo discutir los avances en la protección consular, facilitar los movimientos legales, incrementar la cooperación fronteriza y la de iniciativas de investigación, así como los esfuerzos que se lleve a cabo para mitigar el tráfico de ilegales.

b) El *Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos* (1992), Su propósito central es la prevención de incidentes en la frontera y búsqueda de soluciones por lo tanto la reducción de la violencia.²³

Existen otros mecanismos, como son los de Consulta sobre las Actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y sobre protección consular, para mejorar el conocimiento mutuo, las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos. Su propósito principal ha sido fortalecer los derechos de los migrantes y salvaguardar su dignidad, atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de las leyes.

Durante los noventa, la administración del presidente Salinas tuvo la oportunidad de formalizar la situación de los migrantes indocumentados y propuso que el tema de la migración se analizara en el inicio del TLCAN. Fue la renuncia del gobierno estadounidense, lo que dio lugar a que este tema no se incluyera. A pesar de que el Tratado Trilateral se refiere exclusivamente al Comercio e inversión, la simple negociación y puesta en marcha generó una mayor institucionalización de la relación.

Por ejemplo, en esta materia se establecieron varios acuerdos bilaterales tales como:

- Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular (1996);
- Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera (1997);
- Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta sobre funciones del SIN y Protección Consular (1998);
- Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el SIN (1998);
- Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza (1999),²⁴ entre otros.

Todos ellos tienen como objetivo establecer lazos, vínculos y mejores redes de comunicación para tratar de solucionar, en la medida de lo posible, los asuntos relacionados con la migración. También, durante los noventa, se instituyó la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos, así como la del Golfo de México. Las dos han funcionado como mecanismos de diálogo y concertación, con el fin de impulsar la colaboración para el beneficio mutuo de sus estados. Los gobernadores han tenido un papel creciente en la formulación de políticas para solucionar ciertos problemas a nivel

²³ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 200.

²⁴ *Ibidem*, p. 201.

estatal y local.²⁵ A partir de la década de los noventa, México mostró un cambio de actitud, un nuevo estilo de política exterior más activo, activismo que terminó con la aprobación del TLCAN.²⁶

A pesar de este acercamiento, una parte de los acuerdos y medidas establecidos estuvieron dirigidos a satisfacer uno de los objetivos fundamentales estadounidenses: frenar la migración no autorizada por su frontera sur. Entre los acuerdos más importantes destacan:

a) Con el fin de colaborar para desalentar la migración de indocumentados, se acordó iniciar conjuntamente un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego, California.²⁷

b)



Con el objeto de proteger a indocumentados de la extorsión de la cual son víctima durante su tránsito hacia Estados Unidos por contrabandistas que abusan de ellos, el gobierno de México creó en 1990 el Grupo Beta²⁸ y posteriormente los grupos Ébano y Alfa, con los mismos objetivos.

c) Con el fin de encontrar bases comunes para negociaciones bilaterales, se concluyó en 1997 el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, elaborado por especialistas de ambos países.

d) Con el objetivo de atender casos específicos y mayor acceso consular a migrantes indocumentados removidos y detenidos, se instaló en 1996

²⁵ Por ejemplo, en materia de inmigración, los gobernadores presionaron a Washington para retrasar partes de la IIRIRA de 1996 hasta 2001. Inclusive el gobierno de Arizona llegó a proponer al gobierno federal probar un tipo de visa de trabajador huésped para administrar el flujo de inmigrantes. Los diez estados fronterizos formaron un comité y firmaron un pacto para trabajar en conjunto en proyectos de tipo económico, social, de medio ambiente y seguridad.

²⁶ A raíz de la aprobación del TLCAN, México se convirtió en socio de la economía nacional más grande del mundo.

²⁷ Este programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reinciden en su intento de cruzar la frontera y aceptan voluntariamente regresar aun punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación debe ser costado por el gobierno de Estados Unidos.

²⁸ Este grupo de policías seleccionados de los tres niveles, federal, estatal y municipal, bajo la supervisión del INM, se creó para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes en la frontera, no importando su calidad migratoria.

el programa Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.²⁹

e) Con el fin de fortalecer la seguridad pública, se propuso que los cónsules de México y los fiscales federales de la región fronteriza cooperaran activamente, para llevar a cabo investigaciones de incidentes que involucraran el uso de la fuerza, dada la creciente violencia y criminalidad en la zona fronteriza.³⁰

Estos solo son algunos acuerdos, pero nos indican un creciente acercamiento e intentos de colaboración entre ambos gobiernos, algunos de ellos con el fin de moderar los resultados que han traído las medidas drásticas y extremas que Estados Unidos ha aplicado. Esta creciente institucionalización de mecanismos ha permitido un intercambio de información entre los niveles y localidades, con el que se ha podido proponer acuerdos y manifestar desacuerdos. Entonces, las relaciones bilaterales avanzaron desde el diálogo apenas cordial de los setenta, caracterizado por tener una “política de la no política”, a una nueva colaboración bilateral.

3.2.2. El debate migratorio estadounidense a partir del 11 de septiembre de 2001

A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se han sentido las repercusiones de Estados Unidos en su política exterior y, en cuanto a seguridad nacional se refiere, se ha adoptado una posición más defensiva, para combatir al terrorismo. Osama Bin Laden y las organizaciones terroristas internacionales cuestionaron la eficiencia del manejo de la seguridad nacional estadounidense respecto a su vulnerabilidad. Esto impactó directamente a su política migratoria.

Desde entonces, han surgido propuestas importantes con el fin de modificar algunos aspectos de la política y legislación migratorias. Su percepción hacia los inmigrantes y su actitud hacia lo externo ha cambiado. No sólo las personas provenientes de los países árabes ya han resentido estas actitudes antiinmigratorias, sino también los migrantes mexicanos han resultado afectados por la xenofobia.

Hasta el martes 11, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias tanto por el gobierno, como por el Congreso, estaba centrado en los efectos que los inmigrantes ocasionaban en su economía, principalmente en los trabajadores menos educados o desempleados; a los sectores laborales en busca de inmigrantes temporales

²⁹ El 7 de mayo de 1996 los dos gobiernos suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, en donde se expresó la voluntad para consolidar esfuerzos que garanticen la integridad física, la dignidad y la seguridad de los nacionales cuando se encuentren en territorio extranjero.

³⁰ El 15 de febrero de 1999, en Yucatán, los dos presidentes firmaron el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza.

tanto agrícolas como de servicios, ya sea indocumentados o con documentos; a la ecología, entre muchos otros argumentos.

Después del martes terrorista, el debate se dirigió hacia la necesidad de controlar aun más sus fronteras con una medida de seguridad nacional y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes. A unas semanas de los hechos ya se había intensificado un proceso de militarización en sus fronteras como un medio para controlar su ahora frágil seguridad nacional. Asimismo, se había iniciado una política defensiva o de “puertas cerradas”, para la cual comenzaron investigaciones necesarias para no permitir la entrada de nuevos terroristas, así como para prevenir la admisión de extranjeros que representan un riesgo para su seguridad nacional. Con el fin de llevar a cabo estos objetivos se puso en marcha un programa para compartir información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Estado y el SIN. Se dieron instrucciones para que el Departamento de Estado reforzara sus embajadas y consulados en el exterior, y estableciera una mayor vigilancia en los puertos de entrada.³¹

El presidente Bush, quien al inicio de su administración había considerado la posibilidad de establecer un programa de trabajadores huéspedes y una normalización del status de indocumentados mexicanos, cambió sus prioridades, y manifestó la intención de restringir el número de visas emitidas anualmente. Bush solicitó al Congreso que revisara detenidamente la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir al terrorismo.

A fines de octubre de 2001, el presidente Bush creó el Foreign Terrorist Tracking Task Force,³² con el propósito de revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, por aquello de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con éstas. Además, dio órdenes para que dicho grupo coordinara junto con los gobiernos de México y Canadá la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos a sus territorios. Por su parte, los congresistas estadounidenses debatieron en ambas Cámaras en torno a las nuevas reformas a su legislación migratoria, y posibles soluciones al problema de seguridad con sus fronteras con México y Canadá.

A continuación se describen las principales políticas, proyectos e iniciativas de ley que se discutieron los primeros seis meses después de los actos terroristas:

a) Reforzar la seguridad nacional. En forma extrema, se ha propuesto utilizar guardias nacionales para reforzar la protección de las fronteras y/o entrenar militarmente a la Patrulla Fronteriza. En este sentido, el clima creado por el 11 de septiembre era semejante al que prevalecía a principios de

³¹ *Ibidem*, pp. 187-188.

³² United Press International, 29 de octubre de 2001.

los noventa, cuando la opinión pública, insistía en que el gobierno tomara los pasos necesarios para controlar la inmigración indocumentada. Entonces no sólo se fijó un presupuesto importante, sino que se aprobó y puso en marcha una de las leyes más restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996. Además, se aprobaron medidas tendientes a establecer un mayor control o sobreprotección en la frontera a través de costosas operaciones para controlar el flujo de inmigrantes sin documentos. Dichas iniciativas han sellado la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, como expresión de una política de “refronterización”. De esta manera, desde 1992 hasta 2001 el presupuesto del SIN se cuadruplicó pasando de mil millones a alrededor de cuatro mil millones de dólares, lo que ha resultado en un aumento en el número de empleados, que pasó de 17 000 a cerca de 30 000. Incluso, la Patrulla Fronteriza se convirtió en la agencia federal ejecutiva más grande, sobrepasando al FBI y a la DEA. Como resultado de las presiones, se asignó mayor presupuesto para la contratación de un número mayor de patrullas fronterizas.³³

b) La segunda política que se discutió después del 11 de septiembre era la *vigilancia de la emisión de visas*. Se propuso revisar y mejorar los procedimientos que se utilizan para la emisión de visas con el fin de ingresar a territorio estadounidense, y vigilar la calidad del personal encargado de ello en el extranjero, principalmente en las embajadas y consulados, así como en el interior del país, actividades que realizan los burócratas del SIN. Al mismo tiempo, se aprovechó para revisar las propuestas que se habían discutido a propósito de los actos terroristas que se habían suscitado anteriormente, como el del World Trade Center en Nueva York, en 1993.³⁴

En este sentido, y respecto a la emisión de visas, se propuso llevar a cabo un seguimiento a los visitantes temporales o inmigrantes que ingresaron al país. Preocupados por las debilidades de su sistema migratorio, algunos senadores demócratas introdujeron un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza y límites a la emisión de visas temporales. La Cámara de Representantes aprobó en mayo de 2002 por unanimidad dicha ley, la cual tiene como objetivo fortalecer la aplicación de las demás leyes de inmigración, pero sobre todo vigilar más de cerca quien entra a territorio estadounidense evitando a toda costa el ingreso de terroristas. Esta ley establece:

- Que los pasaportes emitidos después del 2003 deben ser resistentes a cualquier alteración o falsificación, y que los visitantes extranjeros deben portar documentos que puedan ser leídos con maquinas e identifiquen al portador con datos biométricos;

³³ *Migration News*, julio de 2002.

³⁴ Vereza, *Migración temporal en América del Norte...*, Op. Cit., p. 193.

- Un estricto control al ingreso de estudiantes, a través de un nuevo sistema de seguimiento del SIN, con el fin de que se registre la aceptación de estudiantes extranjeros en las instituciones educativas. Se requiere que las instituciones notifiquen al SIN cuando los estudiantes extranjeros no asisten a clases;
- La creación de una base computarizada de datos, para revisar las solicitudes de visas en todas las embajadas y delegaciones de Estados Unidos en todo el mundo;
- El SIN debe contratar 200 nuevos investigadores de inmigración y otros 200 inspectores, y mejorar los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos;
- El FBI y la CIA deben intercambiar más información con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero.³⁵

c) La tercera línea de política que se discutió se refiere al establecimiento de un *sistema de tarjetas de identificación*. Se propuso emitir una tarjeta de identificación estándar o una tarjeta inteligente para extranjeros que ingresen a territorio estadounidense. Se piensa que dichas tarjetas identifiquen al portador mediante indicadores biométricos, ya sea a través de la voz, de la huella digital, la geometría de la mano o el patrón de la retina, para lograr una mayor seguridad acerca de quien ingresa al territorio. Inclusive se propuso un pase emitido por el SIN, denominado INSPASS; esta tarjeta facilitaría a los viajeros frecuentes ingresar más fácilmente a este territorio, a pesar de lo costoso que sería, se propuso emitir una nueva tarjeta de seguridad social, codificada con información biométrica.

d) La cuarta línea de política propuesta consiste en *reducir la inmigración legal*. Se propuso una reducción significativa de inmigración legal, de alrededor de un millón de admisiones anuales a sólo trescientas mil al año. Asimismo, se propuso la creación de una base de datos para registrar las entradas y las salidas de extranjeros y un incremento en el número de agentes que patrullan la frontera.

e) La quinta línea de política que se discutió propone deportar a inmigrantes que cometen crímenes, mediante el establecimiento de medidas más drásticas y eficaces que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. Un sistema automatizado podría ser eficiente para detectar a extranjeros potencialmente terroristas y criminales. De esta manera el Departamento de Estado y el SIN podrían tener acceso electrónico a los archivos del FBI y de la CIA. Inclusive se propuso compartir información con servicios de inteligencia de otros países, como lo hacen los europeos.³⁶

³⁵ U.S. Department of State, www.u.s.departmentof State.doc.

³⁶ Vereza, *Migración temporal en América del Norte... Op. Cit.*, pp. 194-195.

Además, como cinco de los 19 secuestradores³⁷ del 11 de septiembre ingresaron por la frontera entre Canadá y Estados Unidos se produjo un cambio de actitud hacia ese país. Ya que mientras que la frontera sur estadounidense, de alrededor de dos mil millas de longitud, era patrullada por nueve mil elementos para vigilar 41 puertas de entrada, la norte de 3987 millas casi dos veces mayor, con 115 puertas de entrada, sólo era custodiada por 340 oficiales hasta antes de los actos terroristas.³⁸ Cabe señalar que para ingresar a los países miembros de la UE es necesario presentar un pasaporte, y una vez adentro, puede cruzarse las fronteras al gusto del visitante.

Por todo lo anterior, en este debate, los congresistas tendrán que establecer un balance entre iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, manteniendo una frontera semiabierta para trabajadores, siempre y cuando se implementen medidas que provean de mayor control y seguridad el ingreso a extranjeros. En algún momento tendrán que darse cuenta de la realidad y sentar una línea muy clara para evitar confundir a los inmigrantes que van en busca de trabajo de los que utilizan sus visas temporales para realzar actos terroristas.³⁹

3.3. Legislación de México y Estados Unidos sobre migración

En el análisis sobre la política migratoria de México y los Estados Unidos los temas se limitan a cuestionar: cuántos asuntos atendieron las representaciones consulares de México en Estados Unidos en materia migratoria, civil, penal, laboral, de derechos humanos y administrativos; cuántas reuniones binacionales se realizaron y la importancia del tema migratorio en ellas; cantidad y calidad de la memoranda de entendimiento para la protección de nacionales entre las autoridades migratorias estadounidenses y los cónsules mexicanos, cantidad y calidad de los programas de atención a los migrantes; acciones instrumentadas para combatir el tráfico de indocumentados; declaraciones presidenciales de ambos países en torno al tema; cuales y cuántas oficinas del gobierno federal, estatales y municipales tiene programas de atención a los migrantes y las posibilidades de establecer un Acuerdo Migratorio con los Estados Unidos, entre otras acciones de gobierno, pero en pocas ocasiones se revisan en conjunto.

Lo que permitirá que las acciones gubernamentales en materia migratoria adquieran el valor de política de Estado será su integración en el plano federal, estatal, municipal y regional, así como su continuidad por encima de los planes sexenales de los gobiernos en turno; pero sobre todo que estas acciones de gobierno se encuentren

³⁷ Trece de los 19 terroristas entraron a Estados Unidos con visa de turista y sólo tres de ellos habían violado su permiso de estancia en territorio estadounidense, es decir, se habían convertido en *visa abusers*.

³⁸ *El Financiero*, 12 de octubre de 2001.

³⁹ Los inmigrantes de origen árabe probablemente son quienes sufren las consecuencias del 11 de septiembre con un congelamiento de admisión temporal legal, ya sea para estudiar o realizar algún trabajo.

articuladas por un proyecto de crecimiento y desarrollo nacional en los planos económicos, políticos y sociales, que correspondan a las necesidades generadas por la problemática migratoria.

Por lo que, los Estados tienen disposiciones jurídicas para administrar las corrientes migratorias; paralelamente a ellas existe otra corriente de migración de tipo irregular, producto de las asimetrías de desarrollo político, social, económicos de los países expulsores, que ha dado pie a que se refuercen los controles y procedimientos para aplicar la ley en materia migratoria ilegal.

En México, los temas que en las últimas décadas han tomado relevancia en la agenda para la relación binacional con los Estados Unidos son tres.

- la migración;
- el desarrollo fronterizo;
- la lucha contra el terrorismo y
- el narcotráfico

3.3.1. Política migratoria de México

Pese a que el fenómeno migratorio data de 150 años, lo cierto es que la problemática migratoria durante una parte muy importante de este periodo contó con la ignorancia, desatención y falta de decisión en la protección y defensa de trabajadores migratorios mexicanos por parte de las autoridades mexicanas, de tal manera que la política migratoria se limitó a algunas acciones de gobierno en aspectos muy elementales de relativa importancia, tales como su participación en la firma de los programas de braceros entre 1942-1964. De relativa importancia porque en dicho proyecto fue la Comisión de Empleos en Tiempos de Guerra y los Departamentos del Trabajo, de Estado, Justicia y Agricultura estadounidenses, quienes por presiones ejercidas por los agricultores de California, Arizona, Nuevo México y Texas, condujeron a la realización de una investigación sobre las posibilidades reales de la importación de fuerza de trabajo mexicana, así como la carestía y escasez de la mano de obra estadounidense.⁴⁰

Con sólo 10 días de negociaciones intergubernamentales se llegó a un acuerdo que permitió la firma del primer Convenio de Braceros, el cual entró en vigor el 4 de agosto de 1942.⁴¹ El inicio de los convenios dependió de los intereses y decisión estadounidenses. En los años setenta hubieron algunos programas aislados de parte de las secretarías de Educación Pública, Relaciones Exteriores y la del Trabajo, así como en

⁴⁰ Morales Patricia, *Indocumentados Mexicanos: causas y razones de la migración laboral...*, Op. Cit., pp. 114-118.

⁴¹ *Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios y Contrato Tipo de Trabajo*, SRE, Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios, impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México, 1959.

el CONAPO que se proponían primeros acercamientos con organizaciones chicanas, así como la realización de encuestas y estudios de los mexicanos en Estados Unidos.

Hay cambios sobre todo a finales de los años ochenta, cuando se inician acciones encaminadas a la atención tanto de los mexicanos en su tránsito a los Estados Unidos, como a las comunidades de connacionales establecidas en ese país y a los mexicanos que en diversas épocas del año regresan a México temporalmente. Estos elementos nuevos en las acciones de gobierno se explican por:

1. La tendencia creciente observada en estos años en el flujo migratorio de mexicanos;
2. El cada vez más importante papel de las remesas en la economía mexicana;
3. El agudizamiento de la política antiinmigratoria en los Estados Unidos;
4. Las acciones políticas de las organizaciones no gubernamentales de migrantes y pro migrantes en México y los Estados Unidos, en la exigencia de protección y defensa de sus derechos;
5. La presencia política de los migarntes en las campañas presidenciales de 1988 apoyando a los partidos de oposición;
6. La institucionalización de la elación entre México y Estados Unidos a través del TLC le dio otra connotación a la relación bilateral y particularmente al tema migratorio; y
7. Así como el hecho de que el debate en cuanto al proceso de integración comercial y financiera con Estados Unidos, centró mucho su atención en el tema migratorio.⁴²

Las acciones más destacadas y que se implementaron a finales de los ochenta en México, son:

- El Programa Paisano 1989;
- El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior 1990;
- El Pronasol con su apartado de Solidaridad Internacional 1990;
- El funcionamiento del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares;
- Una instancia de la Comisión Binacional México-Estados Unidos 1990;
- Oficinas Estatales de Atención a Oriundos 1994;
- Los Grupos Beta 1990;
- La Ley de No Pérdida de Nacionalidad Mexicana 1998;

⁴² Roldán Dávila Genoveva, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional. México-Estados Unidos, México*, Porrúa, 2004, p. 261.

- La Oficina Presidencial para la Atención de Migrantes Mexicanos en el Extranjero 2001;
- El Programa Adopta una Comunidad 2001;
- La Comisión para Asuntos del Frontera Norte 2001;
- Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos 2002;
- El Programa 2 x 1 organizado en Zacatecas 1986 y 1993-1999;
- El Programa Dólar x Dólar en Oaxaca 1998.⁴³

También es importante señalar que a través del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores coordina actividades con 23 gobiernos estatales y centenares de municipios,⁴⁴ importantes han sido las actividades impulsadas por la Oficina Estatal de Atención a Oriundos (OFAO), de Guanajuato, creada en 1994 y que realiza programas de atención como el Programa Mi Comunidad, Programa Casa Guanajuato, así como proyectos de inversión productiva de las remesas a través del Programa Dólar x Dólar.

Por otro lado, la política fronteriza tiene como objetivos básicos la preservación de la seguridad y el impulso al desarrollo. Para todos los estados el mayor reto fronterizo es compatibilizar las acciones de vigilancia y control con aquellas que promueven el desarrollo.

En el caso de México, la preservación de la seguridad fronteriza está en manos del sistema de seguridad nacional, cuyo eje es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). La tarea de asegurar que los cruces se realicen de acuerdo con la ley corresponde principalmente a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), por medio del Instituto Nacional de Migración (INM) evitar el cruce de personas no autorizadas, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por medio de la Dirección General de Aduanas (evitar el cruce de mercancías no autorizadas), aunque sus actividades también implican la coordinación con otras dependencias federales involucradas en la definición de las políticas de vigilancia y administración fronterizas.⁴⁵

⁴³ *Ibidem*, pp. 261-262.

⁴⁴ Gómez Arnau Remedios y Trigueros Paz, "Comunidades transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos", en Tuirán Rodolfo, *Migración México-Estado Unidos. Opciones de política*, CONAPO, SRE, Secretaría de Gobernación, México, 2000, pp. 263-298.

⁴⁵ Otras dependencias son las Secretarías de Relaciones Exteriores (SRE), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Marina (SEMAR), de Seguridad Pública (SSP), de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Salud (SSA), además de la Procuraduría General de la República (PGR). En las definiciones de política participan también las Secretarías de Economía (SE), de la Función Pública (SFP), y de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y detrás de ellas, el Congreso de la Unión, responsable de elaborar la normatividad aplicable.

Por su parte, la migración se ha convertido en el talón de Aquiles de la administración de la frontera y de la agenda de seguridad de Estados Unidos. Para México, es un tema importante por los millones de mexicanos que cruzaron sin autorización por la frontera terrestre y residen actualmente sin documentos en Estados Unidos.⁴⁶ Para Estados Unidos esta situación evidencia la ineficacia de sus esquemas de seguridad, pues no obstante los más de diez mil agentes que hay en la frontera y la incorporación de la más alta tecnología para evitar los cruces indocumentados, ya que se estima que anualmente alrededor de cuatrocientos mil mexicanos logran cruzar la frontera sin papeles y quedarse a vivir en Estados Unidos. En el extremo del problema están los más de cuatrocientos de mexicanos que mueren cada año en su intento por cruzar la frontera sin documentos.⁴⁷ Mientras no cambie la legislación migratoria estadounidense o se logra un entendimiento con México para el flujo seguro y legal de los trabajadores no se resolverá el problema.

En México la Ley General de Población establece entre sus disposiciones que se proteja a los migrantes mexicanos en el exterior (*Véase cuadro 8*). Sin embargo, la complejidad del problema y la diversidad de actores involucrados, no ha hecho posible volver a establecer un acuerdo migratorio para los trabajadores mexicanos, que tienen amplia demanda entre varios sectores económicos de Estados Unidos.

La cantidad de incidentes que afectan la dignidad de los migrantes que buscan cruzar la frontera, ocasionando la muerte de muchos de ellos, es prueba de las enormes dificultades del gobierno mexicano por hacer prevalecer el respeto de quienes pretenden cruzar la frontera. Por otra parte las históricas dificultades estructurales de la economía mexicana presionan a estos mexicanos a emigrar. En este contexto el propósito central del gobierno estadounidense es que, a través de mecanismos de control fronterizo, impedir el paso de migrantes hacia el interior del país suponiendo que a mayor vigilancia bajarán los porcentajes de ilegales en el país.

Por otra parte, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*, aprobada el 18 de diciembre de 1990, ratificada por 20 países, México entre ellos, entró en vigor el 1° de julio de 2003, tiene un carácter multilateral, lo que significa que ningún convenio bilateral podrá sustituir lo establecido en la misma, que en esencia garantiza que los migrantes y sus familias no sean víctimas de la discriminación, racismo y xenofobia, reivindicando los derechos fundamentales y laborales de los migrantes.⁴⁸

⁴⁶ La mayoría coincide en que son once millones de personas las que residen sin documentos en Estados Unidos, de las cuales al menos seis millones son mexicanos nacidos en México.

⁴⁷ En 2005 la cifra oficial fue de quinientos muertos en la frontera. En 2004 fue de trescientos setenta y tres muertos. En 2003, cuatrocientos treinta y uno. En 2002, trescientos setenta y uno.

⁴⁸ Véase *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*, [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/\(S.../E.CN.4RES.2001](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/(S.../E.CN.4RES.2001)

CUADRO 8

MÉXICO, LEY GENERAL DE POBLACIÓN	
•	Trata la migración interna e internacional como un enfoque integral
•	Prevé la creación del Consejo Nacional de Población
•	Señala la necesidad de procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base a programas especiales de asentamiento de dicha población. Art. 3, fracciones XI y XII
•	Establece el número de extranjeros que pueden internarse en el país, el cual debe determinarse con base en los estudios demográficos correspondientes y en los requerimientos de las actividades en las zonas de residencia. Además deberán contribuir al progreso del país. Cap. III, Art. 32
•	En cuanto a la emigración, establece que la Secretaría de Gobernación deberá investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración a nacionales y dictar medidas para regularla. Art. 76, Fracción I
•	La Secretaría de Gobernación deberá dictar medidas de colaboración con la SRE tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos. Art. 76, Fracción II
•	En el caso de los trabajadores mexicanos se requiere que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades. Art. 79
•	Establece que la Secretaría de Gobernación estimulará la repatriación de los mexicanos y promoverá su radicación en los lugares donde puedan ser útiles de acuerdo con sus conocimientos y capacidad. Art. 82

Fuente: elaborado con información de: Arroyo Alejandro Jesús, *La Ley General de Población y la migración de mexicanos a Estados Unidos*, www.isop.ucla.edu/profmexvolume6/2sprig01/arroyolaleydepobl.htm

El interés de diversos actores por atender los problemas migratorios se expresa en diversas propuestas y medidas. Una de ellas, dada a conocer el julio de 2003, es de los congresistas republicanos de los Estados Unidos quienes presentaron una iniciativa de ley denominada “Ley para mejorar la Seguridad e Inmigración Fronteriza” ante la Cámara de Representantes y el Senado para reformar la legislación migratoria de su país que incluye la creación de dos tipos de visa: una para extranjeros que vivan fuera de los Estados Unidos y otra para extranjeros que radiquen en territorio estadounidense.

Una medida adversa para los migrantes mexicanos es el programa de deportación denominado *Programa de Repatriación Lateral*, ejecutado del 8 de septiembre y suspendido, no anulado, a mediados de octubre, ante las protestas del gobierno mexicano y diversas organizaciones civiles. Mediante dicho programa fueron deportados 3 mil migrantes, quienes fueron tratados como delincuentes violando sus garantías individuales al ser encadenados y esposados.⁴⁹ Pero también se requiere que la condición laboral de los migrantes sea respetada y garantizada de tal manera que los empleadores privados no violen la relación contractual de los estándares mínimos internacionales.

En la política migratoria de los Estados Unidos interactúan los intereses de muchos protagonistas a favor y en contra de los migrantes indocumentados, sobre todo de los mexicanos. Entre los actores más relevantes de Estados Unidos se pueden mencionar : al Presidente del país, los gobiernos, congresos locales y nacionales, el Servicio de Naturalización e Inmigración, el Departamento de Justicia, los empresarios, sindicatos nacionales y locales, organizaciones chicanas, la iglesia, los grupos de ultraderecha, los rancheros caza indocumentados, la opinión pública, entre otros.⁵⁰

Estados Unidos es el receptor de la mayor magnitud de flujos migratorios norteamericanos, sobre todo proveniente de México y Centroamérica, situación que por su magnitud ha dado lugar a la generación de políticas cuyo objetivo es impedir el paso de migrantes a través de:

- estrictos controles policíacos fronterizos;
- devolución de migrantes indocumentados;
- restricción de los servicios sociales;
- restricción de residencia legal;
- colocación de barreras físicas, como bardas y alambradas, para desalentar el paso en los puntos de mayor cruce.⁵¹

Se trata de medidas unilaterales establecidas por Estados Unidos que se han acentuado desde fines de los años ochenta, por lo que el gobierno mexicano, ha asumido una posición más activa en asuntos migratorios, proponiendo una *agenda de cooperación bilateral de frontera* con los Estados Unidos, que se sustente en la colaboración intergubernamental entre Estados, de tal manera que permita balancear el efecto negativo de los controles fronterizos. Los resultados de este conjunto de medidas, expresan que si bien se reduce de manera mínima el paso de migrantes indocumentados, ello no se ha desalentado el flujo de los mismos hacia el norte; en cambio, ha ocasionado muchos accidentes fatales, el tráfico ilegal de indocumentados y la violación a los

⁴⁹ Becerril Andrea, “Exige el Senado a Fox protestar por el Programa de Repatriación Lateral”, *La Jornada*, México, 26 de septiembre, 2003, p. 21.

⁵⁰ Maciel David, “La inmigración mexicana en el debate político actual en Estados Unidos” en: Comisión de los Derechos Humanos, *Los derechos de los migrantes*, México, 2003, Fascículo 5, pp. 17-18.

⁵¹ CESOP, *Migración de mexicanos hacia Estados Unidos*, 2003, p. 77.

derechos humanos de los mismos.

Por eso, entre los factores que han afectado al fenómeno en los últimos diez años y que cualquier política migratoria debe tomar en cuenta están:

1. un nuevo modelo de vigilancia fronteriza que ha transformado a parte del pollerismo en crimen organizado y ha hecho más riesgoso el desplazamiento migratorio;
2. el incremento de grupos vulnerables (mujeres, niños e indígenas);
3. el aumento de los tiempos de estancia en Estados Unidos;
4. la transformación de México en país de tránsito y destino, y no sólo de salida;
5. la regionalización del proceso;
6. la presión demográfica derivada de los procesos de transición demográfica de México que ha propiciado que haya una proporción mayor de jóvenes que buscan empleo y de Estados Unidos el envejecimiento, que atrae a esa mano de obra joven que no encuentra empleo en su país de origen;
7. el deterioro del mercado laboral mexicano;
8. la oferta de empleo en Estados Unidos;
9. el incremento y la diversificación de la presencia mexicana en Estados Unidos y la necesidad de construir puentes con esas comunidades y sus demandas;
10. la inserción del tema en las relaciones México-Estados Unidos.⁵²

Un ejemplo del inadecuado marco jurídico vigente es que la legislación que rige el tema migratorio contempla que la salida del territorio nacional o el tránsito por el mismo con destino a otro país debe realizarse solamente por los sitios autorizados y comprobando que se posee el documento que autoriza la entrada en el país de destino. En estas condiciones, no solamente emigrantes mexicanos incumplen esta ley, sino que también lo hacen quienes participan en programas gubernamentales como los Grupos Beta, ya que auxilian a los emigrantes indocumentados en zonas de cruce no autorizadas.

3.3.2. Política migratoria de Estados Unidos

En el final de la década de los años ochenta y durante la década de los noventa el fenómeno migratorio conoció una política profundamente antiinmigratoria en los Estados Unidos, negativa y violatoria a los derechos fundamentales de los migrantes. Diversos factores se interconectan porque en estos años se observa un agudizamiento en el rechazo a la migración en general y en particular a la mexicana, estos factores son:

⁵² Fernández de Castro Rafael y Ruiz Sandoval Erika (comps.), *La agenda Internacional de México...*, Op. Cit. p. 138.

1. las recesiones económicas de principios de las décadas de los noventa y de la primera del siglo XXI en los Estado unidos con sus secuelas de inestabilidad y desempleo;
2. el incremento de flujo migratorio mexicano en la década de los ochenta y el nivel de madurez que alcanzó en esas fechas con sus consecuentes impactos sociales, urbanos, culturales, educativos y de salud;
3. en este periodo desaparece el comunismo como el enemigo fundamental, el fin de la Guerra Fría reconvierte los enfrentamientos entre demócratas y republicanos que requieren de nuevos enemigos a los cuales responsabilizar de los más graves problemas del país y encuentran en el tema migratorio un importante cultivo de sentimientos xenófobos y racistas, de tal manera que no resultó complicado convertirlo en uno de seguridad nacional;
4. la debil postura del gobierno mexicano en la defensa de los trabajadores migratorios mexicanos; y
5. por último, se encuentran los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001.⁵³

En los noventa se presentaron las propuestas más racistas y antiinmigrantes de toda la historia de Estados Unidos: en 1993, 1994 y 1995 se presentaron ante el Congreso de Estados Unidos más de 100 propuestas de ley para frenar la corriente migratoria. En 1996, la Cámara de Representantes en Estados Unidos, aprobó la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* f 1996, que entró en vigor en 1997. Ese mismo día entraron en vigor otras dos piezas legislativas sobre migración: La Ley Antiterrorismo y de Pena de Muerte Efectiva y la Ley de Responsabilidad Personal y Conciliación de Oportunidad de Empleo. El Act de 1996 tuvo un aplazamiento debido a que se reconoció que algunos aspectos de la nueva ley presentan dificultades, la importancia de este hecho no se encontró en las 120 horas más con que contaron los trabajadores migratorios, ya que con ellos no lograrían estar en mejores condiciones para enfrentar esa nueva realidad jurídica. Lo revelador de esa posición fue el reconocimiento de que las dificultades para su instrumentación residían en las condiciones mismas en las que se había dado su aprobación seis meses antes.⁵⁴

Esta ley de migración fue enmendada con una reforma el 21 de diciembre de 2000, por la Sección 245, del Acta Legal de la Equidad de la Inmigración y la Familia, que permitían a aquellos emigrantes indocumentados que fueran padre, madre o hijos de un residente, regularizar su situación antes del 30 de abril de 2001. Para el año 2001 ya se observaba que ante el ambiente de pánico que se vicia en estados como Arizona, California y Texas por el incremento de la emigración indocumentada, así como por la proximidad de las elecciones intermedias del 2002, se amortiguo y pospuso la discusión

⁵³ Roldán, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional...*, *Op. Cit.*, p. 263.

⁵⁴ Véase Roldán, "Migración y derechos humanos de los trabajadores mexicanos", en Bassols Angel, *La gran frontera, Franjas fronterizas México-Estados Unidos. Transformaciones y problemas de ayer y hoy*, tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999, p. 370.

el en Congreso, sobre el tema migratorio.⁵⁵ En esta década también encontramos la *Propuesta 187* (1994), en el estado de California, para que los extranjeros indocumentados no tuvieran acceso a los servicios sociales públicos, servicios de salud financiados con fondos públicos, educación pública elemental, secundaria y posterior a ésta. En 1996 la Cámara de Representantes aprobó la cantidad de 3000 millones de dólares de presupuesto para el SIN, con la intención de contratar más agentes.

El combate a la migración se ha dado en todos los aspectos, es el caso de la resolución de la Suprema Corte de Justicia del 27 de marzo de 2002, con el llamado *caso Hoffman*, según el cual se cancelan los derechos laborales a los trabajadores indocumentados, ya que estos no tendrán derecho de libre asociación en sindicatos ni protección contra empresarios que violen sus garantías laborales.

Durante la década de los noventa encontramos que dos etapas en cuanto a las características de la política, aplicada por parte de los Estados Unidos frente al fenómeno migratorio: una es la que se presentó durante la primera mitad de los años noventa, en la que encontramos un endurecimiento en el trato por parte de los miembros del SIN, señalados por los inmigrantes mexicanos como los principales violadores a sus derechos humanos:

- golpes con brutalidad, que provocan lesiones irreversibles;
- negativa de atención médica;
- atropellamiento con vehículos oficiales;
- tortura con el aire acondicionado en tiempos de frío;
- agresiones sexuales;
- esposamiento con lujo de violencia;
- sometimiento a revisiones humillantes;
- destrucción de documentos;
- intimidación, insultos y;
- en casos extremos, al muerte.⁵⁶

La mayoría de estos patrones de conducta ocurren en lugares apartados, ya que los agresores evitan la presencia de testigos, de tal manera que sólo los agraviados pueden testificar lo sucedido.⁵⁷ Una segunda etapa es a partir de que los programas como la Operación Bloqueo, Guardián, Salvaguardia y Río Grande, comienzan a tener resultados, durante la segunda mitad de los años noventa. Estos programas tenían el objetivo de limitar el tránsito de indocumentados por las rutas ya trazadas, obligarlos a intentar cruzar por rutas desconocidas, con mayores dificultades climatológicas y

⁵⁵ Papademetriou, "Un Nuevo contexto para la relación migratoria de México y E.U.", *Foreign Affairs*, en español, ITAM, México, 2002, Vol. 2, núm. 1, p. 182.

⁵⁶ Roldán, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional...*, *Op. Cit.*, pp. 264-265.

⁵⁷ Véase *Segundo Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al internarse en la Franja Fronteriza Sur Norteamericana*, CNDH, México, 1996.

caminos desérticos o montañosos. El objetivo era claro, recuperar el control de rutas principales de acceso a territorio estadounidense, cerrando los caminos más utilizados por los migrantes para hacer difícil la entrada a ese país, para que se logrará eliminar la entrada de indocumentados. Objetivo que no se ha logrado.

El asedio y el acoso hacia los migrantes parece no tener límites. En marzo de 2002 se anunció que efectivos de la Guardia Nacional se incorporarían a las labores de vigilancia en las garitas internacionales de paso entre Tijuana y San Diego, para permanecer ahí alrededor de seis meses. Esta medida fue parte del proyecto de “Frontera Inteligente y Segura” que el gobierno de Estados Unidos instrumentó después de los acontecimientos del 11 de septiembre. La premisa actual es que la “defensa del país empieza en la defensa de las fronteras”, favoreciendo con ello las posturas más conservadoras, que venían exigiendo mayores restricciones y controles a la migración. De esta manera se aumentó el presupuesto destinado a la seguridad de la frontera para el 2003 con un aproximado de 11 000 millones de dólares, incremento en el número de agentes fronterizos, así como un aumento en el presupuesto de la Guardia Costera.⁵⁸

3.3.3. Los límites de las Políticas migratorias de México y de los Estados Unidos

La vinculación entre la política migratoria de Estados Unidos y el sentimiento antiinmigrante de su población se ha descrito como un factor determinante de las medidas adaptadas desde el siglo XIX para manejar los flujos de personas. Esto demuestra que las distintas posturas nacionales sobre cómo manejar la migración siempre han existido y que lo que importa es la capacidad de los grupos para organizarse y expresar sus demandas, así como el contexto en que lo hagan.

A partir de ello se explica cómo en distintos momentos los empleadores han tenido éxito al solicitar programas de trabajadores temporales, como los Convenios de Braceros, visas “H” o los programas especiales de la IRCA, o al evitar la aprobación o la aplicación de leyes que limitaran su capacidad de contratar indocumentados por ejemplo con la Ley Texas Proviso o las excepciones que se hicieron en la IRCA. Sin embargo, los sindicatos, las organizaciones de derechos civiles y otros grupos que defienden la posición contraria por considerar la contratación de trabajadores extranjeros como una práctica discriminatoria, que incluso afecta a la población local en algunos casos, también han tenido capacidad para influir en la definición de la política migratoria (por ejemplo en las enmiendas de 1965 y 1976 y en los programas de legalización o la amnistía de IRCA).⁵⁹

⁵⁸ Roldán, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional...*, Op. Cit., p. 265.

⁵⁹ Délano, *Frontera adentro y afuera...*, Op. Cit., pp. 116-117.

Autores como Peter Andreas y Jorge Bustamante destacan como los líderes políticos y los medios de comunicación también desempeñan un papel fundamental en la forma en que los grupos de interés y la opinión pública perciben la migración y sus consecuencias. No sólo el gobierno, sino varias instituciones dentro de él, han obtenido legitimidad al utilizar la migración y el control de la frontera como chivos expiatorios de otros problemas internos, evitando reconocer la oferta de trabajo en Estados Unidos, así como la importante contribución de la población de migrantes para el funcionamiento de muchos sectores productivos y de servicios en su país.

Tomando en cuenta los cambios que han ocurrido recientemente en la relación México-Estados Unidos, se muestra que la opinión pública y los actores que intervienen en el proceso de definición del problema de la migración no son un bloque unificado: organizaciones sindicales, empleadores, ONG, asociaciones para la defensa de los derechos civiles, partidos políticos, líderes de opinión, funcionarios de gobierno, medios de comunicación y otros sectores de la población tienen distintas opiniones al respecto, las cuales han variado a lo largo del tiempo. Esto significa que las posiciones que actualmente tomen los gobiernos, principalmente el norteamericano, estarán sujetas a influencias internas, determinadas por el contexto político y económico.

Los temas de identidad nacional, discriminación y ciudadanía, entre otros, han adquirido un mayor peso en la discusión actual del fenómeno. Sin embargo, hasta ahora, los grupos que piden más o mejores políticas para beneficiar tanto a la población migrante como a la local no han tenido la influencia suficiente como para contrarrestar la tendencia del gobierno norteamericano a vincular el tema de la migración con la seguridad nacional o los problemas económicos del país. Tampoco han logrado evitar que el gobierno mexicano limite sus acciones para no provocar tensiones en la relación bilateral, ante la negativa de Estados Unidos de negociar.

Aunque en los últimos años se han manifestado intentos de cambio en el planteamiento del tema de la migración por parte de ambos gobiernos, la forma en que se ha enfrentado el problema y su vinculación con otros aún representa un obstáculo para la aplicación de medidas menos restrictivas por parte de Estados Unidos o para la negociación de medidas bilaterales con México. Aunque existen proyectos comunes para manejar ciertos aspectos de la situación, la instrumentación de políticas efectivas para resolver las causas de la emigración y promover el desarrollo en las regiones afectadas siguen siendo algunos de los grandes temas pendientes.⁶⁰

Una característica para entender la posición poco activa del gobierno mexicano es que los costos políticos de mantenerla no fueron altos durante mucho tiempo, ni en el ámbito interno ni en el internacional. Al contrario, la falta de acciones y el mantenimiento del status quo, si bien tenía costos para los migrantes, no detuvo su flujo a Estados Unidos y se utilizó para los propios objetivos del gobierno, ya fuera eliminar

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 117-118.

problemas económicos o políticos internos que podían poner en duda su legitimidad, o evitar tensiones para facilitar la cooperación y el apoyo de Estados Unidos en otros aspectos de la relación bilateral. En algunos casos México intentó influir en la política norteamericana, el gobierno decidió que era conveniente mantener una situación que aseguró la existencia de una dinámica migratoria benéfica para sus intereses al reducir el desempleo y garantizar el envío de remesas. A pesar de que esto fuera costoso para los migrantes, se consideraba que el cierre de la frontera o el sometimiento a las condiciones de Estados Unidos sería más costoso para el gobierno de México.

En México se conocen desde hace mucho tiempo las causas internas de la migración y los costos de haber mantenido una posición pasiva al respecto. Sin embargo, el manejo de esa información no ha sido tan extensa como en el caso estadounidense. El hecho de que así sea es en sí un reflejo de la actitud del gobierno mexicano respecto al tema.⁶¹ La salida de mexicanos a Estados Unidos para buscar trabajo y mejores condiciones de vida se vio como un movimiento natural e inevitable que tendría costos sólo si afectaba directamente a la población migrante o tenía consecuencias en México. No fue sino hasta 1930, cuando ocurrió la repatriación masiva de migrantes por la Gran Depresión, que el gobierno mexicano, consideró tomar acciones más decididas para enfrentar el problema. Sin embargo, estos esfuerzos nunca fueron de una magnitud suficiente como para evitar la salida de mexicanos al ofrecer empleo y mejores condiciones de vida que redujeran los incentivos a emigrar.⁶²

Otra de las razones que explica la postura poco activa del gobierno mexicano fue la ausencia de una opinión pública decidida a presionar por un cambio. En México, aunque recientemente ha aumentado la conciencia sobre este fenómeno, hasta la fecha no hay una coalición de grupos que tenga influencia decisiva en las acciones del gobierno para adoptar nuevas políticas que reconozcan los problemas que históricamente se han evadido. Si bien desde el 2000 el gobierno ha adoptado una posición más clara respecto a las negociaciones bilaterales, eso no debe distraer la atención de las acciones internas necesarias para reducir la emigración.

Para Estados Unidos, el efecto negativo ha sido, por un lado, el incremento de la población de migrantes permanentes y por el otro lado, el aumento de la violencia, el tráfico de personas, las muertes y los abusos en la frontera por parte de autoridades,

⁶¹ En una entrevista el 7 de marzo de 2003, Ernesto Zedillo dijo que en México el problema no ha sido la ausencia de ideas y proyectos para solucionar el problema migratorio, sino la falta de voluntad de la clase gobernante para tomar decisiones que implican costos políticos. En su opinión, en el largo plazo, los cambios recientes en las instituciones gubernamentales y el desarrollo de la democracia en México hacen más probable que se tomen nuevas medidas. Según el expresidente, la parálisis política que ahora existe se debe a que el gobierno de Vicente Fox no tuvo la mayoría en el Congreso, lo cual limita la capacidad para hacer reformas y provoca que la discusión política se aleje de las propuestas para solucionar los problemas más graves del país.

⁶² Délano, *Frontera adentro y afuera...*, *Op. Cit.*, p. 118.

traficantes de indocumentados y grupos xenófobos norteamericanos, que han atraído la atención de grupos estadounidenses e internacionales que buscan proteger a los migrantes y denunciar las violaciones de las que son víctimas.

Para México esta situación se ha convertido en un problema cada vez más serio debido a que existe una población creciente de mexicanos que vive en Estados Unidos y exige la protección de sus derechos y de sus vidas. La capacidad de influencia de los mexicano-americanos y los migrantes en la política mexicana ha incrementado, sobre todo desde que el tema se mencionó en la agenda de prioridades de Vicente Fox.

Estas presiones antiinmigrantes y el hecho de que los indocumentados sigan llegando a Estados Unidos y contribuyan a mantener bajos los costos de producción de varios sectores de su economía sigue teniendo un peso fundamental sobre la resistencia del gobierno norteamericano a tomar medidas eficientes para detener la migración indocumentada.

3.4. La Reforma migratoria en Estados Unidos y las iniciativas de Ley en la Cámara baja y en el Senado



Una solución al problema migratorio exige un enfoque que tenga como marco las cuestiones del desarrollo. La reducción de las brechas de ingreso entre México y Estados Unidos es una condición necesaria para desalentar la migración mexicana en el largo plazo. Mientras eso no ocurra, México debe seguir enfrentando las múltiples consecuencias de este fenómeno, pero también aprovechando sus oportunidades.

La búsqueda de soluciones a los problemas de este complejo fenómeno exige una cooperación entre México y Estados Unidos. Sin embargo, desde la terminación del Programa de Braceros en 1964, ambos países han hecho poco para solucionarlo bilateralmente. El gobierno de Estados Unidos, con su levantamiento de muros y la presencia de agentes migratorios en la frontera, desde que ocurrieron los ataques terroristas de septiembre de 2001 está más decidido a “recuperar el control de sus fronteras”. En contraparte, México ha practicado tradicionalmente “la política de la omisión”, es decir, la de no tener política al respecto.

Después de ocurridos los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos hubieron comentarios que insistían en calificar a la inmigración como un asunto de seguridad nacional. Por todo esto, el gobierno de Estados Unidos buscó solucionar el problema desde una perspectiva estrictamente unilateral y dio más recursos para recuperar el control fronterizo y a detener el flujo no autorizado.

Dicho lo anterior, no es de sorprenderse que la Cámara baja aprobara en diciembre de 2005 el proyecto de ley antiinmigrante más importante de los últimos años impulsado por James Sensenbrenner. Para algunos autores, la aprobación de esta iniciativa expresa el triunfo en contra de la razón. Este proyecto de ley propone:

- criminalizar el ingreso de indocumentados en Estados Unidos;
- imponer sanciones a quienes ayuden a las personas a entrar o permanecer en ese país de manera no autorizada;
- asignar más recursos a las tareas de control fronterizo, al tiempo que mandata el levantamiento de un muro a lo largo de los límites con México.⁶³

Además esta iniciativa, busca desalentar la demanda de indocumentados e incrementa las multas para quienes contraten o recluten trabajadores indocumentados, al tiempo que establece la obligatoriedad del empleador de verificar la condición migratoria de sus trabajadores. Esta ley despertó el rechazo de la comunidad latina en Estados Unidos. Las manifestaciones pacíficas y ordenadas realizadas en marzo, abril y mayo del 2006 decenas de ciudades estadounidenses fueron históricas porque movilizaron a esta comunidad, como nunca antes, mostraron su rechazo a esta iniciativa restrictiva y lograron darle un giro al debate en torno al problema migratorio.

Una nueva iniciativa de ley considerada por la mayoría de los integrantes del Comité Judicial de la Cámara de Senadores como una reforma migratoria integral, realista y humanitaria, se debatió en el pleno a finales de marzo y con algunas enmiendas estuvo a punto de ser aprobada el 6 de abril. Este acuerdo fue retomado a fines de mayo por una coalición de senadores de ambos partidos y aprobado por el pleno del Senado por 62 votos a favor y 36 en contra. La iniciativa impulsada por los senadores Hagel y Martínez contempla medidas dirigidas a garantizar la observancia de la ley migratoria y el fortalecimiento de la seguridad interna, pero esta a diferencia de la iniciativa de la Cámara baja, también incluye canales legales de ingreso más amplios a Estados Unidos y medidas dirigidas a legalizar la situación migratoria de millones de migrantes indocumentados.⁶⁴

Estos sólo son algunos ejemplos de propuesta de ley por así mencionarse, pero son los que han causado mayor movimiento en el Congreso y en la población estadounidense de cualquier nación y cualquiera que sea el resultado, los eventuales impactos para México podrían derivar de una reforma migratoria en Estados Unidos, pues ésta es la única que tiene hasta ahora un enfoque integral.

⁶³ Tuirán Rodolfo, "La reforma migratoria en EU: implicaciones y retos para México", *Este país. Tendencias y Opiniones*, núm. 184, julio 2006, pp. 66-73.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 68.

3.4.1. El control fronterizo



Unos días antes de que el Senado iniciara el debate sobre las reformas a la ley de inmigración, el presidente Bush anunció el envío de 6 mil efectivos de la Guardia Nacional a la frontera con México. Lo hizo para atender una demanda de la derecha republicana y ganar su unión para ampliar las posibilidades de aprobación de la reforma migratoria en el Congreso.

La iniciativa de ley en el Senado siguió la misma fórmula:

- Autorizó la contratación de mil agentes de la Patrulla Fronteriza durante el año de 2006 y añadió 2 400 agentes por año entre 2007 y 2011 a una fuerza actual compuesta por 11 300 agentes;
- Ordenó el establecimiento, durante los dos años posteriores a la promulgación de la ley, de más de 595 kilómetros de vallas fronterizas triples y 805 kilómetros de barreras para impedir el paso de vehículos en la frontera entre México y los Estados Unidos. El reforzamiento de las bardas ya establecidas a lo largo de 171 kilómetros en la frontera, especialmente en las áreas urbanas, podría ser considerado para alcanzar esas metas;
- Asignó cuantiosos recursos para utilizar alta tecnología, uso de aviones a control remoto, de satélites para detectar rutas de cruce y de una red de cámaras y sensores terrestres de contacto, acústicos, magnéticos o de radiofrecuencia o fibra óptica, con el fin de identificar y prevenir el ingreso de migrantes indocumentados;
- Aprobó el establecimiento de centros de detención y camas para retener a los indocumentados aprehendidos en su intento de cruzar la frontera;
- Habilitó a los gobernadores de los Estados fronterizos para enviar unidades de la Guardia Nacional que participen en actividades de seguridad fronteriza;
- También aprobó el reembolso a los Estados de los recursos erogados por este concepto.⁶⁵

En materia de seguridad y control fronterizo hay coincidencias entre las iniciativas aprobadas en ambas Cámaras. Estas medidas buscan concentrar, recursos humanos y materiales de la Patrulla Fronteriza en los principales corredores de la migración con el objetivo de cerrar las rutas utilizadas por los traficantes de

⁶⁵ *Ibidem*, p. 69.

indocumentados y de desviar el flujo hacia las rutas más peligrosas y de difícil acceso para tratar de desalentar a los migrantes.

La estrategia de reforzar el control fronterizo olvida que cerca de la mitad de la población no autorizada ingresó legalmente a Estados Unidos, aunque se quedó en ese país después de que sus permisos habían expirado. La otra mitad ingresó sin documentos y su numerosa presencia en Estados Unidos hace suponer que las medidas de control fronterizo no han funcionado con eficacia.

Douglas Massey, ha mostrado que la aplicación desde 1993, de medidas como las mencionadas condujeron a los siguientes resultados:

- *Disminuyó la probabilidad de aprehensión de los migrantes al cruzar la frontera.* Este indicador pasó de 33% en 1997 a 19% en 2004, después de que el reforzamiento del control fronterizo empujó el cruce indocumentado hacia las zonas más remotas y peligrosas.

- *Se incrementó el costo de contratar a traficantes o coyotes.* Entre 1980 y 1992, el costo promedio de contratar un coyote o traficante era de alrededor de 400 dólares para cruzar la frontera indocumentadamente. Dicho costo se elevó a 1 200 dólares en 1999 y hoy es equivalente o superior a 1 500 dólares.

- *Se redujo la probabilidad de retorno de los migrantes a México.* Conforme el costo de cruzar indocumentadamente tendió a crecer, la probabilidad de retorno disminuyó y la estancia promedio en Estados Unidos aumentó.

- *Aumento significativamente el costo promedio por aprehensión.* Antes de 1992, el costo promedio por aprehensión ascendía a 300 dólares. Después del reforzamiento de la Patrulla Fronteriza en los años noventa y de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el costo por cada arresto se elevó a 1 700 dólares.⁶⁶

Este tipo de medidas a fallado en su objetivo principal porque además se ha hecho muy poco para desactivar el trabajo de mercado binacional que impulsa la migración no autorizada. Incluso las medidas de seguridad y control fronterizo han tenido efectos negativos como los pone en evidencia el uso recurrente que hacen los migrantes de los traficantes o polleros, las más de 3 600 muertes ocurridas desde 1994 al 2006 en el intento de los migrantes por cruzar a frontera.

El levantamiento de muros y bardas, al extenderse solamente a una fracción de la frontera común, no evitará que los migrantes sigan ingresando a Estados Unidos. La militarización de la frontera tampoco detendrá el flujo migratorio, porque continuaran cruzando por las áreas donde el riesgo de detección siga siendo bajo.

⁶⁶ Massey, Douglas S., "Closed-Door Policy", *The American Prospect*, vol. 14, núm. 7, 2003.

Este tipo de medidas propiciará un aumento en las aprehensiones de los migrantes mexicanos y su devolución a territorio nacional provocará que los migrantes queden atorados por tiempo en las ciudades fronterizas mexicanas hasta que logren cruzar a Estados Unidos. Además hará que las fricciones entre autoridades de ambos países sean más frecuentes en la frontera común y favorecerá la multiplicación de violaciones a los derechos humanos; y continuará teniendo los efectos arriba mencionados.

3.4.2. Programa de Trabajadores Temporales (PTT)

El acuerdo legislativo aprobado en la Cámara de Senadores crearía un nuevo Programa de visas (H-2C) para trabajadores temporales (PTT) con el fin de atender las necesidades de fuerza de trabajo en la economía estadounidense y acercar los esquemas legales al flujo real. La iniciativa de ley aprobada en el Senado estadounidense establece los principales rasgos del nuevo programa de visas H-2C:

- Serían válidas por tres años, con una sola renovación por un periodo adicional de tres años. Al final del periodo de seis años, los trabajadores tendrían que salir de Estados Unidos por un año antes de poder solicitar su reingreso al programa;
- No podría otorgarse para trabajar en áreas donde la tasa de desempleo sea superior a 9% y quienes las soliciten deben demostrar que cuentan con una oferta de trabajo y paga una cuota de 500 dólares. El migrante podría cambiar libremente de trabajo, pero si permanece desempleado por más de 60 días tendría que salir de Estados Unidos;
- Además, el programa permitiría que la esposa e hijos del trabajador puedan acompañarlo.⁶⁷

Un PTT debe ser realista respecto en tamaño y alcance menciona Rodolfo Tuirán, y argumenta que el acuerdo bipartidista original establecía un monto de 325 mil visas anuales, con un incremento anual máximo de 20%. Sin embargo, el Senado decidió limitar el número de visas a un máximo de 200 mil sin incorporar el ajuste anual. De esta manera, la reforma migratoria sufrió un fuerte golpe al aprobarse esta reducción. Para tener un impacto y asumir el reto de orientar los flujos indocumentados por la vía del PTT, en el caso mexicano, en un contexto de basta demanda laboral en Estados Unidos y de creación escasa de empleos en el sector formal de la economía mexicana, esto significaría al menos 300 mil visas. Al resultar muy pequeño el número de visas para la magnitud de la demanda, el PTT no tendría el poder para frenar el flujo de trabajadores indocumentados.

⁶⁷ Tuirán, “La reforma migratoria en EU...”, *art. cit.*, p. 70.

Es así, que la reacción mexicana ante un posible Programa de Trabajadores Temporales tendría que basarse en las siguientes consideraciones:

- Con respecto a los mexicanos que están en Estados Unidos; Primero, México tendrá que desarrollar estrategias diferenciadas para los mexicanos que ya residen en Estados Unidos y para los que actualmente residen en México y buscan desplazarse a ese país al amparo de este programa. Con respecto a los que ya están allá, desde una perspectiva laboral, México tendría que pronunciarse acerca de las condiciones de trabajo; el tipo de empleos y su distribución sectorial y regional; los escenarios al final del permiso; el acceso a servicios de salud y gestión de los riesgos y accidentes de trabajo; sobre las condiciones de renovación del permiso; el pago de impuestos y otras prestaciones que obviamente estos trabajadores no recibirían, como por ejemplo, los servicios para sus familias o los fondos de pensión y jubilación; y la posible reinserción de los beneficiarios del programa en la sociedad mexicana.⁶⁸

Desde la perspectiva política, factor que puede inclinar la balanza a favor o en contra de este programa, un mal manejo por parte de las autoridades mexicanas podría provocar reacciones muy negativas de las organizaciones de mexicanos y de los sindicatos en Estados Unidos ya que si recordamos éstas han pugnado por una regularización masiva, ya que eso les daría la base que no tienen y ese es el punto que rechaza la propuesta George W. Bush.

Con respecto a los mexicanos que están en territorio mexicano y que quieran ir a Estados Unidos de manera temporal bajo este programa, si es que así lo permite, las consideraciones son las siguientes:

- La administración de los migratorios internos. *Habría que tratar la administración de los flujos internos en México, tema que se confronta con la idea de “libre circulación” que garantiza la constitución;*
- Una reforma institucional para administrar la participación mexicana en este programa. *Actualmente, la gestión del proceso migratorio recae en las Secretarías de Relaciones Exteriores y en la de Gobernación y un programa de trabajadores temporales requiere de la participación de otras dependencias como la STPS o la SEDESOL;*
- Ordenar la participación de otros actores regionales. *El proceso migratorio tiene una expresión regional que debería reflejarse en cualquier intento de ordenamiento del proceso ya que su cercanía con el fenómeno los ha llevado a generar oficinas de atención a los emigrantes y a construir vínculos con sus comunidades en Estados Unidos;*
- Ordenar la participación de actores no gubernamentales. *La imagen gubernamental se ha deteriorado de manera considerable y esto ha*

⁶⁸ Fernández de Castro Rafael y Ruiz Sandoval Erika (comps.), *La agenda Internacional de México... Op. Cit.*, p. 142.

propiciado la participación de la sociedad civil, la academia, los gobiernos estatales, el Congreso, los medios de comunicación y otros;

▪ *Diseñar un nuevo modelo de gestión de la Frontera común. La frontera entre México y Estados Unidos desempeña un papel importante, por un lado, la frontera tiene una dinámica laboral local “trabajo temporal” y por el otro, la frontera sigue siendo el lugar de paso de miles de emigrantes temporales.*⁶⁹

3.4.3. La legalización. Impacto político en Estados Unidos



Una de las características principales de la migración mexicana a Estados Unidos en su carácter indocumentado es que: dos de cada tres migrantes no autorizados que lograron ingresar a Estados Unidos entre 2000-2004 es de nacionalidad mexicana y alrededor de 56% de los casi 12 millones de indocumentados que residen actualmente en ese país son del mismo origen.⁷⁰

La legalización de alrededor de 6.5 millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos es un asunto prioritario para México, con trascendencia social y humana. Por lo que para hacer viable un programa amplio de legalización, las iniciativas en materia de reforma migratoria han adoptado el enfoque de la llamada “legalización ganada”, el cual exige a los indocumentados cumplir con diversos requisitos, sin que a su vez puedan recibir trato especial en la trayectoria hacia la residencia permanente y eventualmente de la ciudadanía.

Después de debatir por varias semanas sobre el tema de reforma a la ley de inmigración, el Senado de los Estados Unidos aprobó el día jueves 25 de mayo de 2006, la *Acta de Reforma Comprensiva a la Inmigración del 2006 (S. 2611)*. Dicha propuesta se aprobó con 62 votos a favor (32 Demócratas, 23 Republicanos y 1 Independiente) y 36 en contra (32 Republicanos y 4 Demócratas). La propuesta S. 2611 propone:

- una ampliación significativa del poder de discreción del Departamento de Seguridad Nacional en temas relacionados a inmigrantes;
- un programa de legalización que divide a la población de extranjeros no autorizados en tres categorías y que contiene una

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 143-145.

⁷⁰ Tuiran, “La reforma migratoria de Estados Unidos...”, *Ar. Cit.* p. 71.

serie de condiciones que reduciría el número de personas que calificarían bajo tal programa;

- la construcción de casi 400 millas de muralla en la frontera sur de los Estados Unidos;
- y un sistema electrónico de verificación de empleo a extranjeros;
- Además, incrementaría el número de visas para trabajadores temporales a ser admitidos cada año y reforzaría los presupuestos para la aplicación rigurosa de la ley tanto en las zonas fronterizas, como en el interior del país.⁷¹

Visto por muchos activistas pro-derechos de inmigrantes, esta propuesta está muy por debajo de las expectativas de las comunidades inmigrantes en los Estados Unidos, y de convertirse en ley. El 16 de diciembre de 2005, la Cámara Baja del Congreso de los Estados Unidos aprobó con la propuesta *H.R. 4437* con 239 votos, 36 de los cuales fueron votos del partido demócrata. Además, de los 189 votos en contra de dicha propuesta, 17 fueron votos republicanos. La naturaleza del voto en la Cámara Baja del Congreso sobre la propuesta *H.R. 4437* puso también de manifiesto que en cuanto a inmigrantes y política de inmigración se refiere, el país no cuenta con posiciones sólidas de oposición que puedan evidenciarse en el debate legislativo actual. La aprobación de tal propuesta significó un importante triunfo político para la parte más xenófoba y racista dentro de las esferas de poder político en los Estados Unidos.

El principal representante de la propuesta fue James Sensenbrenner, republicano del estado de Wisconsin. La *H.R. 4437* parte de un principio simple: los extranjeros de hoy son indeseables y representan una amenaza para el bienestar de la sociedad estadounidense, como también para los Estados Unidos. La amenaza de que el Congreso de los Estados Unidos pudiera aprobar algo tan retrogrado como esta propuesta ha tenido un impacto detonante de una nueva era de movilización comunitaria donde las comunidades inmigrantes, principalmente las de origen latinoamericano, han decidido no quedarse de brazos cruzados. Las demostraciones de participación ciudadana anuncian el inicio del renacimiento en la lucha por los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de amplios segmentos de la sociedad estadounidense, proceso en el cual las comunidades inmigrantes van a jugar un papel muy activo.⁷²

La propuesta de legalización aprobada por el Senado ofrece una vía para atender a los siguientes tres grupos de indocumentados:

1. alrededor de 3.7 millones de mexicanos en situación irregular que residen en Estados Unidos desde hace más de cinco años, quienes podrían legalizar su estancia en ese país si cumplen con algunos requisitos:

⁷¹ Chacón Oscar, *Inmigrantes latinoamericanos luchan por una reforma migratoria justa*, www.ircamericas.org, p. 1.

⁷² *Ibidem*, p. 1.

- pagar una multa y derechos;
- aprender inglés;
- no tener antecedentes penales;
- y probar que ha pagado los impuestos federales y estatales, entre otros.

2. Casi 1.8 millones de indocumentados con al menos dos y hasta cinco años de residencia en Estados Unidos, quienes podrían permanecer en ese país durante un periodo de transición y solicitar una visa que los obligaría, de ser otorgada, a salir de la Unión Americana y reingresar con una nueva condición migratoria por alguno de los 16 puertos de entada en ese país.

3. Menos de un millón de mexicanos indocumentados que ingresaron a Estados Unidos después del 7 de enero de 2004, quienes estarían obligados a abandonar voluntariamente ese país sin otra opción que la de solicitar una visa en México y esperar su turno para ser admitido en el nuevo programa de trabajadores temporales sin tener garantía alguna de que lo puedan conseguir.⁷³

La propuesta no es perfecta y corre el riesgo de no ser práctica, porque los indocumentados recién llegados no tendrían incentivos para regresar de manera voluntaria a su país de origen. En consecuencia, muchos de ellos seguirían utilizando documentos falsos y experimentando mayores problemas y riesgos.

Cabe mencionar, que una porción de los migrantes no autorizados que llegaron a la Unión Americana en los dos años previos podrían resultar beneficiados de manera alternativa por el programa de regularización de trabajadores agrícolas (la llamada *tarjeta azul*). La iniciativa de ley aprobada en el Senado establece que los extranjeros que trabajaron en actividades agrícolas al menos 863 horas o 150 días entre el 1ero de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005 podrían regularizar su situación migratoria y aspirar, varios años después, a obtener la residencia permanente, al igual que sus esposas e hijos. Para lograrlo, deberían trabajar al menos 100 días por año en la agricultura. El número máximo de beneficiarios de este programa podría ser hasta de 1.5 millones de personas.⁷⁴ Considerando que más de 4 de cada 5 trabajadores extranjeros que labora en el sector primario de la economía de Estados Unidos es de nacionalidad mexicana, resulta probable que este programa de regularización podría beneficiar a un número muy significativo de connacionales (más de un millón).

De cualquier manera, esto no impediría que miles de inmigrantes indocumentados con menos de dos años de estancia en Estados Unidos corran el riesgo de ser deportados. En su momento, el gobierno estadounidense aseguró al gobierno mexicano que la instrumentación de la reforma migratoria de 1986 no resultaría en deportaciones masivas por lo que México deberá recibir las mismas garantías en caso de

⁷³ Tuirán, "La reforma migratoria en EU...", *art. cit.*, p. 71.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 71.

que la iniciativa aprobada por el Senado se convierta en ley e impulsar un programa ordenado de repatriación voluntaria.



Entre las más retrógradas cláusulas contenidas en la propuesta H.R. 4437 se incluye la criminalización de todas las personas extranjeras que viven, trabajan y pagan impuestos en los Estados Unidos, pero a quienes la obsoleta ley de inmigración actual les ha negado el estatus de residentes permanentes. La misma propuesta de ley propone la construcción de un muro de cerca de 700 millas a lo largo de buena parte de la frontera entre los Estados Unidos y México. La razón de dicho muro es que por medio de tal contención física se pararan los flujos de personas tratando de ingresar sin autorización alguna a los Estados Unidos. Aunque la H.R. 4437 no dice nada en cuanto a quienes serían los principales afectados por estas medidas, no hay duda que los principales afectados serían las comunidades inmigrantes mexicanas y demás grupos nacionales de América Latina y el Caribe porque son estos grupos quienes representan el más alto porcentaje de la población extranjera actualmente residiendo en los Estados Unidos.

La característica dominante en la política pública hacia inmigrantes y ley de inmigración ha sido una que busca restringir cada vez más los derechos de la población extranjera. El día 7 de enero de 2004, el presidente Bush hizo un buen diagnóstico acerca de las múltiples contribuciones que los extranjeros hacen al bienestar y progreso de Estados Unidos. Además, habló con elocuencia acerca de la naturaleza injusta y disfuncional de la ley de inmigración vigente. Lamentablemente, el presidente limitó su propuesta de solución a la creación de un masivo programa de empleo temporal para trabajadores extranjeros.⁷⁵

Un aspecto del crecimiento de las comunidades inmigrantes latinoamericanas en los Estados Unidos ha sido su proceso organizativo. Es un proceso que ha venido desarrollándose a lo largo y ancho del país. Como parte de este proceso, el tema de política de inmigración y las políticas de integración de comunidades inmigrantes van ganando cada vez más interés dentro de las organizaciones dirigidas por inmigrantes,

⁷⁵ Chacón, *Inmigrantes latinoamericanos luchan por una reforma...*, art. Cit., p. 3.

independientemente del hecho que muchas de ellas hayan surgido en torno a un tema relacionado al lugar y/o país de origen.

Precisamente la existencia de muchas organizaciones de inmigrantes previo al discurso que el presidente Bush pronunció en enero de 2004, después de varios meses de coordinación decidieron conformar una alianza nacional. La Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas, o NALACC por sus siglas en inglés, ha sido uno de los procesos organizativos nacionales gestados por comunidades inmigrantes organizadas, que previeron la necesidad de ir reconfigurando el movimiento pro-derechos de inmigrantes y la capacidad del mismo de avanzar de una manera innovadora la lucha por políticas públicas nacionales e internacionales que respondan a los intereses de estas comunidades. Desde un primer momento, se adoptaron principios y valores que le han permitido a NALACC irse constituyendo como un espacio participativo y democrático, donde la asamblea nacional de miembros constituye la máxima autoridad en cuanto a toma de decisiones y donde una vez definido el programa de trabajo, la membresía elige por medio de una elección a las personas en quienes se deposita la confianza de dirigir la ejecución de dicho programa.⁷⁶

Aunque la reacción ante la aprobación de la *H.R. 4437* de las comunidades inmigrantes organizadas, no fue inmediata, a partir del mes de enero se comenzaron a dar los procesos organizativos que conllevarían a la jornada de movilizaciones. Dos demandas centrales permearon la jornada de movilizaciones: *NO a la H.R. 4437* y *SI a la residencia para todos los inmigrantes indocumentados*.

La tendencia de los grupos de incidencia basados en la ciudad de Washington es a aceptar cambios legislativos que otorguen espacios de legalización a cuando menos una parte de la población extranjera no autorizada, aún cuando estos cambios signifiquen concesiones peligrosas dentro de la aplicación más rigurosa de la ley. Ni las movilizaciones comunitarias se pueden traducir en un impacto legislativo positivo de corto plazo.

Un elemento que da complejidad a la situación actual es el grado de desconocimiento que existe dentro de las comunidades inmigrantes en lo que se refiere a como funciona el proceso legislativo. El proceso legislativo esta sujeto a una amplia gama de acciones parlamentarias que hace difícil entender la manera en que realmente funcionan las cosas. Además, el proceso legislativo esta muy influido por otras cuestiones políticas, incluyendo la dimensión electoral.⁷⁷

⁷⁶ *Ibidem*, p. 3-4.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 6.

El impacto de las movilizaciones comunitarias ha sido el haber alterado el debate legislativo en el senado de los Estados Unidos (*Véase cuadro 9*).

CUADRO 9

PLATAFORMA PRO-REFORMA MIGRATORIA DE NALACC

Plataforma pro-reforma migratoria de NALACC:

1. **Reunificación de las familias y hacer que el sistema funcione de manera más eficiente.** Urge responder a las necesidades de las millones de personas que han estado esperando por muchos años para traer a sus seres queridos a los Estados Unidos. El proceso administrativo para cualquier solicitud no debe tardar más de seis meses.
2. **Sacar de la sombra de la sociedad a quienes nuestras leyes obsoletas les tienen allí.** En paralelo al punto anterior se debe de crear un programa de ajuste migratorio que permita a los inmigrantes que viven y trabajan en los Estados Unidos, sin la documentación debida, obtener la residencia legal permanente. Dicho programa debe abrir también la opción de solicitar eventualmente la ciudadanía estadounidense.
3. **Integrar de lleno a inmigrantes nuevos a la sociedad estadounidense.** Crear una iniciativa nacional para facilitar la más amplia integración y participación de inmigrantes nuevos al tejido político, económico y social de la nación.
4. **Manejar de manera humanitaria y ordenada los flujos migratorios futuros.** Crear programas de trabajadores temporales que incluyan garantías y protecciones de derechos laborales, incluyendo el derecho de participar en gremios sindicales. La administración efectiva de un programa de este tipo debería permitir una conciliación justa y digna entre trabajadores deseosos de trabajar temporalmente en los Estados Unidos de América, y empleadores con necesidad de emplear trabajadores extranjeros.
5. **Una nueva política de desarrollo económico internacional, como piedra angular de un nuevo esquema de integración regional entre los E.U. y sus vecinos del sur y el Caribe.** Únicamente a partir del elevamiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina y el Caribe, será posible ir atenuando los flujos migratorios hacia el norte de una manera justa y consistente con el pleno respeto a los derechos humanos.

Fuente: Chacón Oscar, *Inmigrantes latinoamericanos luchan por una reforma migratoria justa*, www.ircamericas.org.

El resultado del debate legislativo en el Senado, aún después de las masivas movilizaciones, está muy distante de las expectativas que tienen las comunidades inmigrantes. Independientemente de lo que aprobó el Senado, dicha versión de la ley tendrá que ser reconciliada con la *H.R. 4437*. Considerando todo lo anterior, México no puede darse el lujo de seguir con “la política de no tener política”, por el contrario, la nación requiere contar, con un política migratoria congruente con la magnitud del fenómeno migratorio y basada en un consenso nacional.

CONCLUSIONES

Esta tesis señaló los procesos y los cambios en la forma como se ha enfrentado el fenómeno migratorio en los ámbitos nacional y bilateral. A partir de la década de 1990 han ocurrido cambios en la manera en que se discute en cada país y a nivel internacional el manejo de la migración y los problemas de las fronteras comunes. Estas transformaciones, en las que destaca la relevancia del TLCAN y el acercamiento entre México y Estados Unidos, se consideran como un factor muy positivo que puede influir en la adopción de medidas comprensivas comunes para resolver algunas consecuencias de la migración en el largo plazo. Sin embargo, al tomar en cuenta la historia de la política migratoria de México y Estados Unidos, un elemento fundamental para encontrar soluciones al respecto, es la transformación de las percepciones de la opinión pública tanto de la mexicana como la estadounidense. Este proceso, guiado por los medios de comunicación y los gobiernos, debe destacar los beneficios de la migración, la manera en que se puedan reducir sus costos por medio de políticas bilaterales, y la necesidad de promover la aplicación de medidas nacionales adecuadas.

La admisión de trabajadores temporales, con documentos migratorios o sin ellos, ha establecido una importante fuente de riqueza que contribuye a mantener la competitividad tanto a nivel nacional como internacional, y para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global.

En ciertas épocas, en Estados Unidos han surgido actitudes xenofóbicas y nativistas, y se han establecido límites a la admisión de los no blancos en general. Estos sentimientos han propiciado la formulación de leyes excluyentes, y han establecido fórmulas para dar prioridad a los inmigrantes provenientes de Europa.

El reforzamiento tan fuerte en la frontera ha desviado el flujo hacia lugares más peligrosos; ha aumentado las violaciones a los derechos humanos y el número de muertes; ha provocado que los polleros eleven los costos del tráfico humano y que el modelo de circularidad migratoria haya cambiado por uno de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. En fin esto ha forzado a los indocumentados a permanecer menos visibles y a aceptar salarios aún más bajos.

México, por su parte, ha desempeñado un papel importante en la conformación de la población migrante en Estados Unidos, en virtud de que nuestro país perdió buena parte de su territorio en la guerra de 1848 y con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, entre los descendientes de los pocos que se quedaron y los que han emigrado desde entonces, los mexicanos hoy constituyen una población demográfica significativa y determinante para la sociedad estadounidense.

Durante las dos guerras mundiales y la crisis económica de los treinta, Estados Unidos redujo su inmigración sustantivamente propiciando debates donde se culpaban a los inmigrantes de sus males. Ya cerca de la Segunda Guerra Mundial, los agricultores exploraron la posibilidad para importar mano de obra en forma temporal, que pudiera llenar los vacíos por la escasez de mano de obra del momento. Dicho permiso resultó en el Convenio sobre Braceros entre México y Estados Unidos entre 1942 y 1964. Es conocido que los términos de dicho convenio fueron violados y que se registraron muchos abusos por parte de los empleadores con sus trabajadores temporales, aunado a que se propició un importante flujo de inmigrantes indocumentados. Desde entonces, dependientes ya de mano de obra mexicana, los agricultores estadounidenses han encontrado mucho más fácil contratar a trabajadores indocumentados, que ajustarse a todos los trámites burocráticos y costosos que exige la contratación legal.

En México, durante el periodo de 1942-1964, la migración de mexicanos a Estados Unidos se convirtió en un tema prioritario sólo cuando el gobierno lo vio como un elemento útil para evitar algunas presiones económicas y políticas que podían condicionar la consolidación del gobierno posrevolucionario. Aunque en diversos momentos mostró su preocupación por los problemas que enfrentaba su población en Estados Unidos, por las causas de la migración y por sus efectos negativos en México, conforme se estableció la estructura del flujo migratorio el gobierno consideró más alto el costo de la inestabilidad política y económica que implicaría cerrar la válvula de escape de la migración temporal de los campesinos y obreros.

Como consecuencia, México tomó una posición pasiva que asegurara la continuidad de este flujo, aunque esto implicara que en muchos casos los migrantes resultaran afectados por la falta de protección de su propio gobierno y la inexistencia o incumplimiento de reglas para su contratación. A diferencia de Estados Unidos, el sistema político mexicano no estaba estructurado de manera que la opinión pública u otros grupos organizados pudieran tener influencia en el cambio de la política migratoria. Aunque en algunos momentos ciertos sectores de la población pedían una política más activa para la defensa de los migrantes y expresaban su enojo respecto a la situación, el gobierno mexicano controlaba o reprimía estas demandas y definía su postura frente al problema a partir de su interés de mantener una buena relación con Estados Unidos, continuar con el modelo de desarrollo económico y dar estabilidad política al país para consolidar la legitimidad del gobierno en turno.

En 1964, los dos países tuvieron que asumir ciertos costos por el fin de los convenios. Sin embargo, para México éstos fueron mayores, ya que Estados Unidos tenía más recursos para solucionar los problemas que resultaron por el aumento de la migración indocumentada y la necesidad de adaptar algunos sectores a la escasez de mano de obra. Por lo que, la falta de un acuerdo bilateral para manejar la migración afectó las características de la migración y tuvo consecuencias políticas y económicas en ambos países. Las distintas circunstancias internas y la asimetría de poder determinaron la debilidad de cada país y la manera en que decidieron enfrentar la situación.

En la década de los noventa, la política migratoria estuvo dominada por el nativismo, y el debate interno adquirió un tono antiinmigratorio en Estados Unidos en general y en algunos Estados como California en particular. Surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes. La anticonstitucional Propuesta 187 en California tuvo mucha influencia en la aprobación en 1996, de dos de las leyes más restrictivas del siglo, la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) y la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (PRWORA, por sus siglas en inglés), así como las costosas operaciones fronterizas, provocando con ello una percepción mucho más negativa de los inmigrantes que en el pasado.

La formulación de una política emigratoria necesaria pero inexistente, constituyó uno de los logros de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006). Éste incluía el establecimiento de un nuevo programa de trabajadores huéspedes, la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H-2A y el incremento del número de visas disponibles para México.

Los planteamientos para el establecimiento de un programa de trabajadores temporales y la regularización de millones de indocumentados en Estados Unidos, ambos con beneficios para los mexicanos, hoy escasamente se discuten y han sido desplazados por otros mucho más restrictivos. El debate de la política estadounidense, a partir del 11 de septiembre, se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aún más sus fronteras, estableciendo una posición defensiva o de “puertas cerradas” con múltiples medidas para rescatar y fortalecer su seguridad nacional; vigilar la emisión de visas; establecer un sistema de tarjetas de identificación; reducir la inmigración legal; es decir, un estado de “terror del terrorismo” que no sólo afectará a extranjeros sino a nacionales y residentes.

El planteamiento para un acuerdo bilateral, que se hizo en el 2001, ha servido para llamar la atención sobre el problema, colocarlo como prioridad en la agenda nacional de México y bilateral, e incluso sentar un antecedente histórico. Sin embargo, en los últimos seis años también se han visto las dificultades para que esta propuesta se apruebe como tal, debido a la oposición que existe en varios sectores en Estados Unidos, y a las asociaciones negativas que históricamente se han hecho entre migración y seguridad. Además, no es definitivo que la firma de un convenio pueda garantizar el cumplimiento de las reglas que se establezcan ya que, es necesario que se cree una estructura institucional más fuerte en ambos países, sobre todo en México.

Su éxito depende de que se logre coincidir en la definición de los problemas y los beneficios que resultan de la migración, y de las medidas que se requieren para enfrentar la situación de una manera conveniente para ambos. Actualmente, los gobiernos de México y Estados Unidos han reconocido, que sus intereses de manejar el flujo migratorio de manera segura y controlada no son distintos.

Es un hecho que el lenguaje bilateral ha cambiado y hoy migración es sinónimo de seguridad. Por ello, es urgente insistir en la necesidad de crear un sistema migratorio regional en forma ordenada, legal y segura, en el que se garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de tal forma que la frontera compartida se haga realidad. Es indispensable insistir en que un mecanismo como la regularización de indocumentados sería conveniente con una política de reforzamiento de seguridad nacional; la creación de un programa de visas especiales para México, con el fin de lograr un acceso ordenado, legal y temporal, con estándares laborales justos, sería muy positivo; si la opción es el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes, éste debería permitir al futuro bracero no estar atado a un solo empleador; deberá garantizarle movilidad sectorial y regional, así como brindarle la posibilidad de convertirse en residente legal.

La mejor forma de solucionar el problema migratorio a largo plazo sería equilibrar las diferencias tan pronunciadas en los niveles económicos y salariales entre México y Estados Unidos. Proyectos específicos para la creación de empleos duraderos en comunidades específicas, ayudaría. Además de que es indispensable asegurar que las cuantiosas remesas enviadas por los mexicanos en el exterior lleguen a sus destinos. Sería importante establecer un programa para conducir dichas remesas hacia inversiones productivas y tal vez brindar apoyo económico, a los residentes legales temporales o permanentes que deseen regresar a México e iniciar una inversión productiva. Podría ser una iniciativa interesante.

La experiencia de los convenios y programas de trabajadores temporales, sus efectos negativos y la mala idea que hay de ellos por parte de varios grupos, explica por qué resulta controvertido el planteamiento de un acuerdo bilateral que incluya a la vez programas de trabajadores temporales, protección de derechos humanos, regularización o legalización, desarrollo de las comunidades expulsoras y seguridad en la frontera. Por lo cual, un acuerdo no necesariamente debe considerarse como la única forma de resolver el problema, pues, como lo demostraron los convenios de braceros, esto tampoco fue suficiente para controlar la migración de manera benéfica para todos los actores interesados.

Por la manera en que han evolucionado los flujos y las políticas migratorias, y las consecuencias que todo esto ha tenido para ambos países, se argumenta que sería conveniente establecer claramente las reglas y los intereses comunes de manera tal que exista un control ideal de las acciones de ambos gobiernos para manejar los flujos actuales. Un punto de partida sería establecer el número de visas que resulte suficiente para las dos partes, tomando en cuenta que de 12 millones de inmigrantes ilegales en Estados Unidos casi un 60 por ciento son mexicanos. Además es necesario tomar medidas internas para reducir costos para cada gobierno, para la población migrante, y para las regiones expulsoras y receptoras.

Cualquier estrategia política para tratar la migración debe reconocer el peso de la asimetría de poder entre México y Estados Unidos en cuanto a la puesta en práctica de las políticas para el manejo unilateral o bilateral de la migración de mexicanos a Estados Unidos. La política restrictiva y la construcción del muro fronterizo, evidentemente no detendrán la migración de mexicanos, pero sí hará más vulnerable su cruce y refuerza las mafias de traficantes de indocumentados conocidos como “polleros” o “coyotes”, por lo que se debe informar correctamente a la población norteamericana sobre las consecuencias positivas y negativas de la migración y aprovechar las coaliciones existentes para promover cambios en la estrategia política actual y dar a conocer los beneficios de la migración de mexicanos.

Al considerar la forma en que ha evolucionado la situación en los últimos años, consideramos que, hay posibilidades de que ocurra un desarrollo positivo dirigido hacia la solución de algunos de los problemas en esta área. La importancia que ha adquirido el tema a nivel nacional e internacional, la cantidad de información disponible y las propuestas que se han planteado, proporcionan un contexto favorable para la puesta en práctica de una política migratoria adecuada, ya que la migración de mexicanos a los Estados Unidos es cada vez mas una alternativa laboral, ante la situación de creciente pobreza sobre todo en los estados del sur del país y mientras sigan existiendo las grandes asimetrías económicas entre México y Estados Unidos, la migración como un fenómeno propio de la naturaleza humana seguirá adaptándose a las diversas condiciones.

En resumen y como comprobación de la hipótesis sugerida, la asimetría de poder constituye el marco general dentro del cual se ha discutido o no la migración en la relación bilateral, y explica los obstáculos que han existido para el manejo de la situación y para la puesta en marcha de una política común. Es decir, permite entender por qué no existen medidas conjuntas para controlar un movimiento que a lo largo de la historia ha mostrado ser resultado de condiciones existentes en ambos países y que, por lo tanto, requiere de soluciones que incluyan a ambas sociedades y gobiernos. Sólo así pueden establecerse reglas claras que beneficien a los dos países.

Si se ha de aprobar una reforma migratoria en Estados Unidos, se requerirá de un equilibrio entre el buen gobierno y las buenas políticas públicas, por un lado, y las soluciones políticas viables, por el otro. Para que el resultado sea posible y cuente con la fuerza para revertir procesos arraigados en casi un siglo de costumbres, deberán tomarse en cuenta, a nuestro parecer, las siguientes situaciones:

- Hay cerca de doce millones de inmigrantes ilegales en Estados Unidos; casi un sesenta por ciento son mexicanos y casi tres millones más provienen de Centroamérica. Estos trabajadores, han desempeñado un papel decisivo en la expansión económica de Estados Unidos durante la última década y hasta el día de hoy.

- Las condiciones demográficas y económicas de México y de los países centroamericanos, aunadas a la necesidad de trabajadores que se presenta en varios sectores económicos de Estados Unidos, proporcionarán un movimiento migratorio continuo de gran escala durante los siguientes años.
- Existe un intercambio comercial importante en la frontera México-Estados Unidos que asciende a unos trescientos mil millones de dólares anuales. Tanto México como Estados Unidos deben ser muy cuidadosos para no afectar esa relación económica.
- La necesidad de controlar el narcotráfico y otros tipos de contrabando procedentes del sur, incluidos los inmigrantes ilegales, hace que el establecimiento y el mantenimiento del orden en la frontera común entre Estados Unidos y México sea una prioridad de la política estadounidense en el futuro próximo.

En general y como resultado de lo más factible para México, se requieren tres iniciativas integradas, dadas todas las opciones de los autores y estudiosos del tema:

1. El establecimiento de un programa que considere a la mayor parte de los inmigrantes ilegales que viven en Estados Unidos, para que trabajen legalmente por un cierto período. Al final de este período, los que así lo deseen y que cumplan con ciertos requisitos estrictos, pero justos, podrían seguir una serie de pasos para obtener un estatus legal permanente. La legalización obtenida por esta vía es la clave para lidiar con la realidad en materia económica, de seguridad y de derechos laborales.

2. La constitución de un programa de trabajadores temporales que garantice salarios justos y condiciones aptas para el trabajo, y que ofrezca a los recién llegados que opten por él, la oportunidad de llegar con el tiempo a un estatus legal permanente. La importancia de un programa de trabajadores temporales radica en la necesidad de enfrentar el tema de las futuras presiones debidas a la migración a través de la legalización y la regularización de las entradas al país por motivos laborales, una realidad surgida tanto de la necesidad económica de la región al sur del Río Bravo como de los requerimientos de los patrones de Estados Unidos. El acuerdo legislativo final debe incluir, entonces, un programa amplio de trabajadores temporales para los recién llegados que se concentre casi enteramente en México y Centroamérica. Un programa como tal debe ser lo suficientemente amplio como para sustituir a los trabajadores ilegales, que hoy día arriesgan todo por entrar a Estados Unidos, por empleados legales que no estén sujetos a la explotación de patrones sin consideraciones, y que no trabajen contra las leyes del país ni quebranten los estándares laborales con su propia fragilidad.

3. Compartir la responsabilidad de la administración y la seguridad en la frontera México-Estados Unidos.

Las soluciones mencionadas aquí, pueden enfrentar los hechos y conciliar los intereses de los estadounidenses y de los mexicanos conformando lo que podría ser una decisión histórica. Si se logra resolver el problema de la frontera, la seguridad y la inmigración ilegal entre México y Estados Unidos, también se habrá despejado el camino para una integración progresiva de una América del Norte próspera y segura tomando el ejemplo de la Unión Europea y se habrá instrumentado también un nuevo ejemplo de cooperación para resolver problemáticas similares que ahora enfrentan la mayoría de las democracias industrializadas desde España y el Japón hasta Alemania, Grecia e Italia.

Ningún objetivo en el proyecto de reforma puede llevarse a cabo sin la cooperación de las autoridades mexicanas. Además, no debemos sobrestimar la capacidad para mantener la seguridad nacional y los objetivos del control fronterizo unilateralmente. En otras palabras, la conclusión más necesaria de esta acción es que, aun cuando la cooperación mexicana no garantizará el éxito inmediato o completo de la reforma, omitirla haría que el camino hacia la meta sea mucho más difícil.

Por último, un acuerdo legislativo que tenga siempre en consideración la cooperación mexicana, se trata de un acuerdo que será respaldado por la mayoría de los estadounidenses que se preocupan por los derechos, por el crecimiento, por el cumplimiento de la ley y por la seguridad de Estados Unidos. Y si el Presidente opta por una reforma migratoria meditada y amplia, los demócratas no tendrán más opción que seguir su liderazgo.

Las causas que estimulan la inmigración se encuentran en ambos países, por lo que la cooperación para la designación conjunta de las decisiones a seguir debería ser un hecho indispensable en la búsqueda de soluciones. Sin embargo, lo cierto es que en temas centrales de agenda para Estados Unidos y México como la inmigración no existe todavía un consenso entre ambos países en torno a como aplicar reglas y normas. Esta carencia de propuestas conjuntas condiciona el arribo a soluciones duraderas y afecta la capacidad de diálogo. Indudablemente, considerando la asimetría y la disparidad económica entre ambos países, la cooperación para fomentar el desarrollo interno en México será fundamental para bajar los niveles de los flujos migratorios. Más aún, considerando las dos perspectivas de causas migratorias, es evidente que tal asimetría es producto de la desigual distribución de los factores de producción. Es decir que un desarrollo sustentable e inclusivo al interior de México es imprescindible para reducir el volumen de los flujos migratorios.

Indudablemente, ambos gobiernos tienen intereses y objetivos distintos en cuanto a las consecuencias que los flujos migratorios generan, las percepciones son diferentes a ambos lados del Río Bravo, las consecuencias positivas y negativas que afectan a cada país son motivo de discusión. Por lo tanto, se puede afirmar que si bien ha habido un considerable aumento en cuanto a los niveles de cooperación, esta cooperación es de

carácter conflictivo dado que afecta intereses vitales de ambos países y soluciones bilaterales no han sido aplicadas.

Los mecanismos unilaterales han demostrado ser insuficientes en la solución de la cuestión migratoria. Por lo tanto, al tener la inmigración causas que la estimulan, al existir una asimetría económica tan relevante entre los actores y al interior de México sumado a la existencia de la frontera binacional y el marco de entendimiento generado desde la década del 80, interpreto que una cooperación bilateral real y, por lo tanto, las soluciones bilaterales, son los mecanismos que deberían implementarse entre ambos gobiernos en vistas de llegar a acuerdos y perspectivas más alentadoras en la solución del tema en cuestión. Pero en todo caso, tal cooperación sólo será alcanzada una vez que las percepciones mejoren y por lo tanto, la confianza se instale en la relación bilateral.

El 11 de setiembre de 2001 planteó un cambio de escenario y de prioridades para Estados Unidos, con lo que la cuestión migratoria y, en consecuencia, su relación bilateral con México quedó relegada a un segundo plano. Aunque el panorama actual es de simple estancamiento del conflicto migratorio, ésta vez los ciclos económicos no tienen la influencia pasada; por el contrario, hay que buscar la respuesta en el cambio de prioridades del gobierno estadounidense, más precisamente en cuestiones relacionadas con la seguridad. Hoy en día, la amenaza a su seguridad viene de zonas diferentes que de la relación bilateral con México. Por ello, hoy también es un interrogante identificar cuales son las percepciones del gobierno estadounidense sobre este tema que en algún momento ocupó un lugar de privilegio en la agenda de política exterior.

FUENTES CONSULTADAS

Libros y artículos

- Aguilar Zinzer, Adolfo, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990.
- Alanís, Enciso y Fernando Saúl, *El primer programa bracero y el gobierno de México*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1999.
- Alba, Francisco, "Comercio, Migración y esquemas de integración económica: los casos de la CEE y e TLCAN", *Foro Internacional*, 41 (2001), pp. 299-308.
- _____, "Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 152-179.
- _____, "La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del TLCAN: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993.
- _____, y Gustavo Vega (comps.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, 1997.
- Andreas, Peter, *Border Games : Policing the U.S.-México Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- _____, y Timothy Snyder (eds.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000.
- Barajas, Rafael, *Me lleva el TLC*, México, Grijalbo, 1993.
- Becerril, Andrea, "Exige el Senado a Fox protestar por el Programa de Repatriación Lateral", *La Jornada*, México, 26 de septiembre, 2003, p. 21.
- Bizberg, Ilán (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.
- Briggs, Vernon M., "La confrontación del chicano con el inmigrante mexicano", *Foro Internacional*, 18 (1978), pp. 514-521.
- Borja Tamayo, Arturo (coord.), *Para evaluar al TLCAN*, México, Porrúa, 2001.
- Bueno, Gerardo M. y Lorenzo Meyer (comps.), *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989.
- Bustamante, Jorge A., "El debate sobre la invasión silenciosa", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 403-417.

- _____., "El estudio de la zona fronteriza México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1979), pp. 471-516.
- _____., "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México", *Foro Internacional*, 18 (1978), pp. 522-530.
- _____., "Los migrantes, antes y después del informe", *Diario Milenio*, 2 de septiembre de 2002.
- _____., "Mexican migration: the Political Dynamic of Perceptions", en Reynolds Clark y Tello Carlos, *U.S.-México Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 262-263.
- _____., Samuel Del Villar y Mario Qjeda "Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 303-325.
- _____., y Wayne Cornelius, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos: Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Calavita, Kitty, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*, Nueva York, Routledge, 1992.
- Calderón Chelius, Leticia y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002.
- Cardoso, Lawrence, "Labor Emigration to the Southwest, 1916 to 1920: Mexican Attitudes and Policy".
- Casillas, Rodolfo; Manuel Ángel Castillo y Laura Muñoz, "Crítica a los mitos acerca de las migraciones centroamericanas a la frontera sur de México", *Estudios Fronterizos*, vol. 7, núm. 17, 1988.
- Castañeda, Jorge G., "En busca de una posición ante Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 292-302.
- _____., "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, núm. 288, 2001, pp. 66-74.
- Castillo, Manuel Ángel, "Las migraciones en la frontera México-Guatemala", en Ana Lorena Carrillo (comp.), *Migraciones, Frontera y Sociedad*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001.
- Castles, Stephen y Davidson Alastair, *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Basingstoke, Macmillan, 2000.
- Conchillo, José Ángel, *El TLC: un callejón sin salida*, México, Grijalbo, 1992.
- Cornelius, Wayne, "Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos", *Foro Internacional*, 16 (2000), pp. 41-63.

- _____, "The Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy, 1993-2000", *Population and Development Review*, núm. 27, 2001.
- Corwin, Arthur F. (comp), *Immigrants and Immigrants; Perspectives on Mexican Labor Migration to the U.S.*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978.
- _____, y Lawrence Cardoso, "Vamos al Norte: Causes of Mass Mexican Migration to the United States", en Corwin, *Immigrants and Immigrants perspectives on Mexican labor migration to the U.S.*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978.
- Craig, Richard B., *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971.
- Delano Alonso, Alexandra, *Frontera adentro y afuera: los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos (1848-2002)*, México, STPS, 2004.
- Delgado Wise, Raul y Héctor Rodríguez Ramírez, "Migración Internacional, remesas y desarrollo regional en Zacatecas", Ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre transferencia y uso de remesas: Proyectos productivos y ahorro*, Cd. De Zacatecas, México, 3-5 de octubre de 2001.
- Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro, *The United States and México: Between Partner-ship and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001.
- Durand, Jorge, *Más Allá de la Línea: Patrones Migratorios entre México y Estados Unidos*, México, CONACULTA, 1994.
- _____, y Douglas Massey, "Borderline Sanity", *The American Prospect*, vol. 12, núm. 17, 2001.
- _____, "Mexican Migration to the United States: A Critical Review", *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 2, 1992, pp. 3-42.
- Fagen, Richard, "El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 216-230.
- Fernández de Castro, Rafael y Erika Ruiz Sandoval, (comps.), *La agenda Internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006, pp. 210.
- Fuentes, Carlos, *La frontera de cristal*, México, Alfaguara, 1995.
- García y Griego, Manuel y Gustavo Vega, (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985.
- _____, y Mónica Vereza, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM/ Porrúa, 1988.
- Garza, Humberto, "Los cambios en la política exterior de México: 1988-1994", *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 534-544.
- _____, "La coyuntura interna de la sociedad norteamericana", *Foro Internacional*, suplemento, 17 (1977), pp. 5- 15.

-
- _____, (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
 - _____, "Perspectiva de la política exterior de Estados Unidos bajo la administración del Presidente Carter", *Foro Internacional*, suplemento, 17 (1977), pp. 1-4.
 - Gómez Arnau, Remedios y Trigueros Paz, "Comunidades transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos", en Tuirán Rodolfo, *Migración México-Estado Unidos. Opciones de política*, Ed. CONAPO, SER, Secretaría de Gobernación, México, 2000, pp. 263-298.
 - González Baker, Susan, "The Amnesty Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act", *Internacional Migration Review*, vol. 31, núm. 1, 1997, p. 7.
 - González Gutiérrez, Carlos, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002.
 - Granados Chapa, Miguel Ángel, "Migración y petróleo", *Reforma*, 13 de mayo de 2003.
 - Green, Rosario, "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 342-362.
 - _____, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", *Foro Internacional*, 18 (1977), pp. 54-80.
 - _____, "México: la política exterior del nuevo régimen", *Foro Internacional*, 18 (1977), pp. 1-9.
 - Hatton, T. y Williamson J., *Migration and the International Labor Market, 1850-1939*, Routledge, Londres, 1994.
 - Hernández Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, 6ta Edición, México, 2002, pp. 1295.
 - Hollifield, James F., *The politic of international migration, how can we bring the state back in?*, Nueva York , Routledge, 2000, pp. 153-157.
 - Huntington, Samuel, "Reconsidering Immigration: Is México a Special Case?", Center for Immigration Studies Backgrounder, Washington, D.C., noviembre 2000.
 - Jacobson, David, *Rights Across Borders: Immigration and the decline of Citizenship*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
 - Joppke, Christian, "Why Liberal Status accept Unwanted Immigration", *World Politics*, 1998.
 - Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988. Original de 1977.
 - Kiser, George y Martha Woody Kiser (eds.), *Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New México Press, 1979.

- Lipset Martín y Earl Raab, *La política de la sinrazón*, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Loaeza, Soledad, "Las clases medias mexicanas v la coyuntura económica actual" en *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI, 1985.
- Lowell, Lindsay, *The developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Contries*, 2000.
- Loyo Brambilla, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1975.
- Lozano, Fernando, "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sorbe su monto y significado económico y social", en Vega Gustavo (comp.), *Mexico-Estados Unidos-Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72.
- Maciel, David, "La inmigración mexicana en el debate político actual en Estados Unidos" en: *Comisión de los Derechos Humanos, Los derechos de los migrantes*, México, 2003, pp. 17-18, Fascículo 5.
- Massey, Douglas S.; Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002.
- Medina, Rodolfo, *El TLCAN se come sin chile*, México, Grupo 7, 1991.
- Meyer, Lorenzo (comp.), *México-Estados Unidos, 1982*, México, El Colegio de México, 1982.
- _____., (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990.
- _____., "La crisis de la élite mexicana", en Vega Gustavo (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-75, y Vega Gustavo, "Introducción", en Vega Gustavo (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.
- Milner Helen, "Internacional Theories of Cooperation Among Nations", *World Politics*, núm. 44, 1992, pp. 468-469.
- Mitchell, Christopher, Nueva York, New York University, 21 de octubre de 2002.
- Morales, Patricia, *Indocumentados mexicanos*, 2a ed., México, Grijalbo, 1989.
- Nieves Jiménez, Ramón, Financiamiento a proyectos productivos elaborados por organizaciones de migrantes, Ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre transferencia y uso de remesas: Proyectos productivos y ahorro*, Cd. De Zacatecas, México, 3-5 de octubre de 2001.
- Nye, Joseph, "Independence and Interdependence", *Foreign Policy*, núm. 22, 1976.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- _____., "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", *Foro Internacional*, 18 (1977), pp. 32-53.

-
- _____., "La realidad geopolítica de México", *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 1-9.
 - Otero, Luis y Alfredo López, "Las grandes migraciones", *Muy Interesante*, México, núm. 7, 2004, pp. 4-20.
 - Papademetriou, Demetrios, "An Immigration and National Security Grand Bargain with Mexico", *Migration Policy Institute*, 18 de marzo de 2002.
 - _____., "Immigration Reform, American Style", *International Migration*, vol. 22, núm. 4, 1984, pp. 265-279.
 - _____.; "Un Nuevo contexto para la relación migratoria de México y E.U.", *Foreign Affairs*, en español, ITAM, México, 2002, Vol. 2, núm. 1, p. 182.
 - Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad, Postdata y Vuelta al Laberinto de la Soledad*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
 - Pozas Horcaditas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo Veintiuno, 1993.
 - Reynolds, Clark y Carlos Tello (eds.), *U.S. -México Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983.
 - Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: Hacia la globalización*, vol. 8, México, Senado de la República, 1991.
 - _____., "Política económica internacional de la administración Carter", *Foro Internacional*, suplemento, 17 (1977), pp. 35-47.
 - Rincón Gallardo, Gilberto, "El adiós del canciller", *Reforma*, 11 de enero de 2003,
 - Roldán Dávila, Genoveva, *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional. México-Estados Unidos*, México, Porrúa, 2004, pp. 322.
 - _____., "Migración y derechos humanos de los trabajadores mexicanos", en Bassols Angel, *La gran frontera, Franjas fronterizas México-Estados Unidos. Transformaciones y problemas de ayer y hoy*, tomo II, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999, pp. 370.
 - Ronfeldt, David y Caesar D. Sereseres, "Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 231-255.
 - Salinas de Gortari, Carlos, "Será TLC el nuevo villano favorito", *Reforma*, 9 de diciembre de 2002.
 - Samora, Julián, *Los mojados: The Wetback Story*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971.
 - Sassen, Saskia, "Immigration and local labor markets", *The Economic Sociology of Immigration*. En Saskia, *Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*, A. Portes, New York, Fundacion Rosse Sage. p. 32.

-
- Stanley, Ross, "Introduction", en Stanley Ross (ed.), *Views Across the Border*, Albuquerque, University of New México Press, 1978, p. 14.
 - Schuck, Peter H., *Citizens, Strangers and Immigration, Betweens*: Boulder, CO: Westview Press.
 - Sobel, Richard, "Immigration and Identification: Interviews with Alan Simpson", *Migration World Magazine*, vol. 29, núm.3, 2001, p. 31.
 - Solana, Fernando, *Principios y objetivos de la Política Exterior de México*. SRE, México, textos de la política exterior/2, marzo de 1989.
 - Strickland, Barbara, "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?", en Bueno y Meyer (comps.), *México-Estados Unidos*, 1987.
 - Suárez Vargas, Rocío, *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio*, UNAM, CISAN, México, 2001, pp. 113-116.
 - Sved, Pierre, "Public Affaire and Congressional Relations", *Embajada de Canadá*, México, abril 2002.
 - Torres, Blanca (comp.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
 - _____, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: De la guerra al mundo bipolar*, vol. 7, México, Senado de la República, 1991.
 - Tuirán, Rodolfo (coord.), *Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio*, México, CONAPO, 2000.
 - _____, (coord.), *Migración México-Estados Unidos: opciones de política*, México, CONAPO, 2000.
 - _____, "La reforma migratoria en EU: implicaciones y retos para México", *Este país. Tendencias y Opiniones*, núm. 184, julio 2006, pp. 66-73.
 - Vásquez, Carlos y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983.
 - Vega, Gustavo (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993.
 - _____ (comp.), *México-Estados Unidos- Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.
 - _____ (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.
 - Vereá Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, El Caballito, 1982.
 - _____, Rafael Fernández de Castro, y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

- _____., "Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI", en Suárez Vargas Rocío, et. al, *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio*, UNAM, CISAN, México, 2001.
- _____., *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, UNAM, CISAN, México, 2003.
- Warren, Christopher, "Principles and opportunities for american foreign policy", U.S. *Departament of State*, Washington, Vol. 6, N°. 4 , Enero 23, 1995, pp. 41-45.
- Weintraub, Sidney, "Responses to Migration: IRCA and the Facilitation of U.S-México Migration Dialogue", en *Migration Between México and the United States: Binational Study*, Austin, Morgan Printing, 1998, vol. 3, pp. 1229-1233.
- Williamson, J., *Globalization and History*, Cambridge Mass, MIT Press, 1999.
- Zedillo, Ernesto, New Haven, Yale University, 7 de marzo de 2003.

Documentos Oficiales

- CESOP, *Migración de mexicanos hacia Estados Unidos*, 2003.
- CNDH, Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- CNDH, *Los derechos de los migrantes*, Fascículo 5, México, 2003.
- CNDH *Segundo Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al internarse en la Franja Fronteriza Sur Norteamericana*, México, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- INEGI, *XII Censo General de Población Vivienda 2000*, México, Glosario.
- INS, *Ley Pública 283*.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005.*, México, junio de 2001.
- Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003.
- SRE; *Política Exterior de México. 175 años de historia*. SRE, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Vol. 1, 1985.
- SRE, Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios, *Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios y Contrato Tipo de Trabajo*, México, 1959.

Sitios de Internet

- Alonso José Antonio, *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*, www.Entredosorillas.org/verdocumento.aspx?id=110&titulo=Emigración%20y%20desarrollo%20implicaciones%20economicas
- Arroyo Alejandro Jesús, *La Ley General de Población y la migración de mexicanos a Estados Unidos*, www.isop.ucla.edu/profmex/volume6/2sprig01/arroyolaleydepobl.htm
- Banco mundial, *News Release*, www.worldbank.org/
- Canal 11, *Migración México-Estados Unidos*, www.tierrademigrantes-oncetv.com
- Canales Alejandro I., Zloliniski Christian, *Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migración/Canales.doc.
- Chacón Oscar, *Inmigrantes latinoamericanos luchan por una reforma migratoria justa*, www.ircamericas.org
- CONAPO, *Migración mexicana hacia los Estados Unidos*, www.conapo.gob.mx/prensa/migracion.htm
- CONAPO, 22 de enero de 2003, <http://www.conapo.gob.mx>
- *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias*, [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/\(S.../E.CN.4RES.2001](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nfs/(S.../E.CN.4RES.2001)
- Di Filippo Armando, *Globalización, Integración Regional y Migraciones*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migración/DiFilippo.doc.
- Embajada de Estados Unidos en México, 2 de diciembre de 2002, <http://www.usembassy-mexico.gov/>
- Embajada de México en los Estados Unidos, *Agenda Bilateral México-Estados Unidos*, <http://www.portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow.php?id=17>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Población, *migración laboral internacional*, <http://www.unfpa.org/>.
- Gómez de León José, Partida Virgilio, Tuirán Rodolfo, “La evolución demográfica de México y la migración hacia Estados Unidos en el nuevo Milenio”, en *Consejo Nacional de Población, Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, México, enero de 2000, www.conapo.org.gob.mx/migracion_int/1.htm
- Instituto Nacional de Migración, “Programas especiales”, 2 de diciembre de 2002, <http://www.inami.gob.mx>
- Lozano, Fernando, *Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, pp. 3-4., www.conapo.gob.mx/publicaciones/Migracion%20%200p.Politica/PDF/lozano.pdf.

- Migration Information Source, 2 de diciembre de 2002, <http://www.migrationinformation.org>
- Programa Paisano, <http://www.paisano.gob.mx>
- Rural Migration News, 24 de abril de 2003, <http://migration.ucdavis.edu>
- Servicio de Inmigración y Naturalización, *Estados Unidos*, www.inmigration.gov/graphics/share/about/statistics/III_Report_1211-pdf
- SRE, *Informe de Gestión Dr. Jorge G. Castañeda, Periodo 1de diciembre 2000 al 30 de noviembre 2001*, www.ser.gob.mx/acerca/informes/inf2001.htm
- SRE, “Comunicados”, <http://www.sre.gob.mx/comunicados/>
- The Federation for American Immigration Reform (FAIR-US), 22 de enero de 2003, <http://www.fairus.org>
- US Census Bureau, 2 de diciembre de 2002, <http://www.census.gov>
- Villa Miguel, Martínez Pizarro Jorge, *Tendencias y patrones de la migración internacional de América Latina y el Caribe*, www.eclac.cl/celade/proyectos/migracion/VillaMartínez.doc.