

7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"

"EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LAS RELACIONES
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: INTERESES
CONTRADICTORIOS Y MECANISMOS DE
COOPERACION"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A
MAYOMI CID DEL PRADO RENDÓN

ASESORA:
MTRA. AURORA MARIANELA OCHOA RIVERA

MEXICO, 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

A la memoria de mi siempre querido padre Jesús Cid del Prado Luna por enseñarme con su ejemplo a ser una persona íntegra.

A mis hermanos Pabel, Sally, Nizaret y Nayma infinitas gracias porque en el transcurso de mi vida su ayuda, comprensión y cariño ha sido lo más valioso que hasta ahora he recibido.

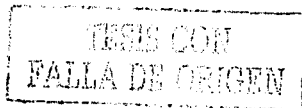
A la Maestra Aurora Marianela Ochoa Rivera por aceptar asesorar esta investigación.

A todos y cada uno de los profesores que han contribuido a mi formación académica, especialmente agradezco al Lic. Óscar Torres Noé Tecotl por su tiempo y atinados consejos.

Un especial agradecimiento al Embajador Miguel Ruiz-Cabañas por darme la oportunidad de crecer profesionalmente y sobre todo por depositar su confianza en mí.

A mis amigos Abel Escartín, Ana Laura Pérez, Alicia Fuentes, Aurelio Pérez, Josefina Mares, José Luis Alavez, Juan Roque, Marco Mecalco, Mayte Reyes, Mónica Ochoa, Patricia Aguilar, Roberto Burgos, Rodolfo Díaz y Rodrigo Labardini por brindarme su amistad y apoyo en todo momento.

Finalmente, deseo agradecer a Dios por la vida y todo lo que me ha dado.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1

Características e impacto del fenómeno migratorio en la relación bilateral México-Estados Unidos durante la década de los noventa

1.1.	Contexto internacional durante los noventa.	10
1.2.	El inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales: de la confrontación al espíritu de Houston.	13
1.2.1.	El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los acuerdos paralelos y el fenómeno migratorio.	19
1.3.	El nuevo entendimiento entre las administraciones Zedillo y Clinton y su impacto en el tratamiento del fenómeno migratorio.	22
1.3.1.	El clima antilnigrante en Estados Unidos.	29
1.4.	Características del fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos durante la década de los noventa.	34

CAPÍTULO 2

Intereses, políticas y enfoques contradictorios para enfrentar el fenómeno migratorio

2.1.	Breve historia del origen, intereses y objetivos de la política migratoria estadounidense.	49
2.2.	La política migratoria de la administración Clinton y su impacto en la relación bilateral con México.	57
2.2.1.	Estrategia de control fronterizo.	61
2.2.2.	Reformas al marco jurídico en materia migratoria y sus efectos en la relación bilateral.	63
2.2.3.	Posturas recientes sobre los trabajadores migratorios.	66
2.3.	Posición, intereses y objetivos del gobierno de México frente al fenómeno migratorio: estrategias de acción.	72
2.3.1.	Protección de los derechos humanos de los migrantes.	77

TERMS DON
FALLA DE ORIGEN

2.3.2. Promoción de un enfoque integral: reconocimiento del vínculo entre migración y desarrollo.	79
2.3.3. Enfoque multilateral para el tratamiento del fenómeno migratorio.	83
2.3.3.1. La experiencia del Proceso Puebla.	84
2.3.3.2. Iniciativas presentadas en el seno de organismos internacionales.	86

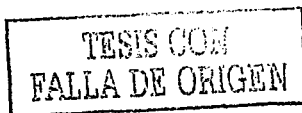
CAPÍTULO 3

Mecanismos de cooperación entre México y Estados Unidos en materia migratoria: resultados y perspectivas

3.1. Principales mecanismos de cooperación.	90
3.1.1. Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.	96
3.1.1.1. La reunión de Zacatecas ¿parteaguas en el tratamiento binacional?	101
3.1.1.2. Logros y alcances de la cooperación bilateral en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.	104
3.1.1.2.1. Estudio Binacional sobre Migración.	106
3.1.1.2.2. Programa de repatriación de migrantes.	109
3.1.2. Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.	112
3.2. El fenómeno migratorio en los encuentros presidenciales: principales resultados.	114
3.2.1. Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración.	115
3.2.2. Declaración Presidencial del 14 de noviembre de 1997.	117
3.2.3. Declaración Presidencial de Mérida.	118
3.3. Fortalecimiento de la agenda migratoria y perspectivas de la cooperación bilateral en materia migratoria para las administraciones de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush.	120

CONCLUSIONES	126
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	134
---------------------	-----



INTRODUCCIÓN

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha convertido en un verdadero problema político tanto para Estados Unidos como para México, particularmente porque se trata de un fenómeno que va más allá de las dimensiones geográficas, demográficas, sociales o económicas. En los casos más extremos se trata de un asunto de supervivencia para aquellos migrantes que resultan presa fácil de los peligros en la frontera, los movimientos xenofóbicos, de la discriminación y de toda clase de abusos por parte de autoridades y civiles de ambos países.

En las relaciones de México con Estados Unidos, el tema migratorio se ha convertido en un asunto tradicional de su agenda bilateral, tanto por la cantidad de personas involucradas como por los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que ello conlleva para ambos gobiernos y sus respectivas sociedades.

Si bien esta situación no es nueva, no fue sino hasta mediados de la década de los noventa, cuando México y Estados Unidos deciden enfrentar el problema político de cómo abordar conjuntamente las manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio. Lo anterior se debió a que los esfuerzos emprendidos por cada gobierno para encauzar la corriente migratoria de mexicanos indocumentados a ese país lejos de reducir los flujos migratorios se incrementaron, reflejando con ello la divergencia de puntos de vista con que se diseñan las políticas migratorias en ambos países.

Las políticas públicas adoptadas por cada gobierno son resultado de los intereses contradictorios que cada uno persigue a pesar de que para ambos el fin último es regular los estos flujos migratorios que ingresan de manera

indocumentada por la frontera común. En este contexto, México ve a la migración como un fenómeno histórico, social y económico que necesita ser regulado conjuntamente mientras que Estados Unidos lo considera una amenaza a su seguridad nacional argumentando que pone en peligro sus fronteras, su población, su cultura y su economía.

Es precisamente esta contradicción de intereses la que da origen a la realización de esta investigación, cuyo propósito fundamental será analizar las dimensiones del fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos e identificar cuales son los intereses contradictorios con que cada país define sus políticas migratorias, así como evaluar los resultados los mecanismos de cooperación bilateral establecidos entre ambos países para atender el fenómeno migratorio.

Para ello, se realizará un análisis retrospectivo de la cooperación bilateral a la luz de los intereses contradictorios con que cada gobierno ha definido sus respectivas políticas migratorias durante el periodo comprendido entre 1990 y 2000. La elección de este lapso de tiempo resulta importante si se toma en cuenta que marcó un parteaguas en la atención conjunta de un tema que, de manera cíclica, ha tensado el conjunto de la relación bilateral.

Con esta investigación se pretende demostrar que si bien existe una contradicción de intereses en la atención del fenómeno migratorio la cooperación entre México y Estados Unidos en materia migratoria se ha fortalecido en el último decenio.

Por consiguiente, se considera que si los gobiernos de México y Estados Unidos logran converger sus intereses y objetivos en favor de la regulación conjunta de estos flujos migratorios, la posibilidad de atender las causas y efectos de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos mediante la

vinculación de la migración y los procesos de desarrollo económico coadyuvará a resolver las tensiones que el tema genera en el ámbito bilateral.

Es en este contexto donde se ubican e insertan los siguientes objetivos generales, mediante los cuales se pretende desarrollar la presente investigación.

1. Analizar el contexto internacional de las relaciones México-Estados Unidos en la década de los noventa, así como las características del fenómeno migratorio para determinar el impacto que tiene en la relación bilateral de ambos países.
2. Identificar los intereses de México y Estados Unidos para diseñar sus respectivas políticas migratorias.
3. Conocer los mecanismos de cooperación de cooperación en materia migratoria establecidos entre ambos países y evaluar sus resultados a fin de determinar si éstos han resultado efectivos.

Para tal efecto, el presente trabajo se dividirá en tres capítulos, a través de los cuales se buscará entender el impacto del fenómeno migratorio en la relación México-Estados Unidos a partir de la presentación de las características que presenta en el periodo 1990-2000, así como identificar la contradicción de los intereses en el diseño de las políticas migratorias de cada país. Igualmente, se tratará de analizar los esfuerzos de institucionalización realizados, principalmente en el marco de las acciones emprendidas en el seno del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

En el primer capítulo se explicarán los cambios ocurridos en el escenario internacional y nacional con objeto de comprender los factores que

coadyuvaron para que el fenómeno migratorio cobrara una importancia inusitada en las agendas de ambos países. Para ello, se analizará la actual etapa de cooperación bilateral cuyos orígenes se remontan a las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y George H. Bush, así como la continuidad del nuevo entendimiento que se da entre los ex presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton que permitió la institucionalización de la relación bilateral, misma que en buena medida ha contribuido a alcanzar un mayor diálogo en el tema migratorio.

En el contenido de este capítulo también se incluirá un apartado para explicar por qué paradójicamente a este nuevo entendimiento surgieron medidas al interior de Estados Unidos en contra de los migrantes documentados e indocumentados que concluyó con la aprobación de las tres leyes migratorias más restrictivas en la historia de ese país. Finalmente, se abordarán las dimensiones y características que presentaron los trabajadores que emigraron a la Unión Americana en la década de los noventa.

En el segundo capítulo, se realizará un recuento de las posturas, objetivos e intereses de los dos gobiernos para atender las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio con el objeto de demostrar por qué se considera que éstos han sido contradictorios.

Para ello, se dará un repaso a la historia política de la inmigración estadounidense, para identificar los intereses que han guiado el diseño de políticas migratorias y evidenciar por qué Estados Unidos instrumenta leyes en favor de intereses particulares de acuerdo a momentos y circunstancias específicas. Se pondrá particular énfasis en la política instrumentada por la administración Clinton, ya que se considera que ésta dio origen a una nueva

etapa en la gestación de sentimientos antiinmigrantes a pesar de coincidir con un contexto favorablemente económico para ese país.

Asimismo, se explicará la posición, intereses y objetivos del gobierno mexicano frente al fenómeno migratorio, con el fin de tratar de entender las razones por las que las autoridades mexicanas han reaccionado ante las acciones de Estados Unidos en vez de aplicar políticas preventivas para evitar que aumente el número de trabajadores indocumentados hacia esa nación.

Posteriormente, se abordarán la postura y las respuestas del Gobierno de México frente a la instrumentación de las leyes migratorias estadounidenses aprobadas en 1996. A partir del análisis de los intereses y objetivos que el gobierno del ex-presidente Zedillo tenía en materia migratoria se intentará explicar la estrategia instrumentada por el gobierno mexicano para enfrentar la ola antiinmigrante en contra de los nacionales mexicanos radicados en ese país.

Para lograr lo anterior, se destacarán los objetivos propuestos por México y se hará especial énfasis en la estrategia diseñada para ello, misma que consistió en: proteger los derechos humanos de los migrantes independientemente de su situación migratoria; promover un enfoque integral y de largo plazo para atender las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, así como regionalizar y multilateralizar las discusiones de dicho fenómeno.

Finalmente, en el tercer capítulo se evaluarán los resultados de la cooperación conjunta establecida para atender las causas, manifestaciones y consecuencias de la migración entre ambas naciones durante la década de los noventa. Para ello, se evaluarán las acciones emprendidas por las

administraciones de los entonces presidentes de Estados Unidos, William Clinton, y de México, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Asimismo, se revisarán los "nuevos" temas de la agenda migratoria bilateral y las perspectivas de cooperación en la materia para las administraciones de los presidentes George W. Bush y Vicente Fox, tomando como marco de referencia la institucionalización de las relaciones bilaterales establecida a mediados de la década de los noventa.

Para comprender los aspectos teóricos del fenómeno migratorio, la presente investigación intentará explicar a través de la teoría de la interdependencia-asimétrica los obstáculos que ambos países han enfrentado para encontrar una solución integral al fenómeno de la migración.

A este respecto, baste recordar que las relaciones México-Estados Unidos han sido interdependientes prácticamente desde sus orígenes, como así lo han señalado entre otros, Jesús Velasco al señalar que:

...la presencia de Estados Unidos ha sido una constante importante en la evolución de México, en el cual los problemas y las soluciones que cada país, en sus respectivos ámbitos internos, han afrontado y adoptado en la multiplicidad de temas de su agenda bilateral han tenido repercusiones en el otro.¹

Asimismo, a través de la teoría de la institucionalización de las relaciones gubernamentales planteada por Rafael Fernández de Castro², se intentará explicar el proceso que condujo a una mayor cooperación entre Estados Unidos y México en esta materia.

¹ VELASCO Márquez, Jesús. "Cooperación y Conflicto en las relaciones México-Estados Unidos; un enfoque histórico", en PELLICER, Olga y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (coords.). México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación, México, IMR ITAM, 1998, p. 215.

² FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. "La institucionalización de la relación Intergubernamental: una forma de explicar la cooperación" en VEREA Campos, Mónica, FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y WEINTRAUB, Sidney (Coords.). Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México ITAM-CISAN-FCE, 1998, p. 496.

Bajo la guía de ambas teorías, se puede observar que la marcada diferencia en las percepciones de los gobiernos de México y Estados Unidos sobre las dimensiones del fenómeno migratorio para cada uno de ellos se ha traducido en la aplicación de medidas unilaterales en función de intereses particulares, ocasionando con ello varios y serios momentos de tensión en sus relaciones binacionales. Lo anterior, debido a la situación de interdependencia asimétrica que existe entre ambos países, pues los objetivos estadounidenses para controlar los flujos migratorios a través de medidas unilaterales han tenido consecuencias drásticas para México.

En tal virtud, algunos autores de esta corriente teórica señalan que cuando la interdependencia es alta, positiva y sus participantes la valoran, su probabilidad de transformarse en integración es mayor. No obstante, en el caso del tema migratorio, la interdependencia no ha logrado alcanzar ese nivel.

Así quedo demostrado una vez más cuando, en enero del 2000, por primera vez en la historia de las relaciones migratorias bilaterales, el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Alan Greenspan, reconoció abiertamente los beneficios y las contribuciones que los trabajadores migratorios tienen en la economía estadounidense, al solicitar al Congreso y al Ejecutivo estadounidenses la apertura de las fronteras a la inmigración de extranjeros para cubrir la demanda laboral y garantizar la actual prosperidad económica de ese país.³

Prácticamente desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos se ha dado una intensa interacción. Los acontecimientos que suceden en un país tienen un fuerte impacto en el otro.

³ Véase The Federal Reserve Board, Testimonio de Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos ante el Senado estadounidense, 26 de enero de 2000.

Generalmente este impacto es más fuerte en México invariablemente por la asimetría económica y política que los caracteriza.

En ese sentido, la cooperación explícita entre México y Estados Unidos sólo ha ocurrido en ciertos periodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente han sido relativamente iguales. Pero cuando estas capacidades fueron desiguales, como en el tema de la migración mexicana, Estados Unidos ha preferido actuar unilateralmente.

Por ello resulta importante considerar que los argumentos teóricos de la interdependencia que se centran en el análisis de la incapacidad de los estados para conseguir sus objetivos por medio de la acción unilateral, sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación.

Situación que a pesar de la interdependencia asimétrica que prevalece entre México y Estados Unidos durante la última década del siglo XX, se evidenció un cambio estructural en las relaciones bilaterales en prácticamente todos los temas de la agenda bilateral.⁴

En ese sentido, el investigador Fernández de Castro, sostiene que durante el periodo 1989-1992, las relaciones entre los gobiernos federales se institucionalizaron a través de la formalización de numerosos acuerdos interinstitucionales, la creación y fortalecimiento de grupos de trabajo y comités especiales que reforzaron los mecanismos de consulta existentes. Para este autor la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos

⁴ Desde la entrada en vigor del TLCAN, la agenda bilateral entre México y Estados Unidos abarca desde el diálogo político sobre asuntos bilaterales, trilaterales, regionales y globales, hasta rubros de cooperación en campos tan diversos como las finanzas, comercio, inversión, turismo, agricultura, energía, pesca, trabajo, ciencia y tecnología, seguridad social, educación, cultura, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, transporte, telecomunicaciones, asistencia jurídica, cooperación contra el narcotráfico y los asuntos migratorios, entre otros.

Generalmente este impacto es más fuerte en México invariablemente por la asimetría económica y política que los caracteriza.

En ese sentido, la cooperación explícita entre México y Estados Unidos sólo ha ocurrido en ciertos periodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente han sido relativamente iguales. Pero cuando estas capacidades fueron desiguales, como en el tema de la migración mexicana, Estados Unidos ha preferido actuar unilateralmente.

Por ello resulta importante considerar que los argumentos teóricos de la interdependencia que se centran en el análisis de la incapacidad de los estados para conseguir sus objetivos por medio de la acción unilateral, sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación.

Situación que a pesar de la interdependencia asimétrica que prevalece entre México y Estados Unidos durante la última década del siglo XX, se evidenció un cambio estructural en las relaciones bilaterales en prácticamente todos los temas de la agenda bilateral.⁴

En ese sentido, el investigador Fernández de Castro, sostiene que durante el periodo 1989-1992, las relaciones entre los gobiernos federales se institucionalizaron a través de la formalización de numerosos acuerdos interinstitucionales, la creación y fortalecimiento de grupos de trabajo y comités especiales que reforzaron los mecanismos de consulta existentes. Para este autor la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos

⁴ Desde la entrada en vigor del TLCAN, la agenda bilateral entre México y Estados Unidos abarca desde el diálogo político sobre asuntos bilaterales, trilaterales, regionales y globales, hasta rubros de cooperación en campos tan diversos como las finanzas, comercio, inversión, turismo, agricultura, energía, pesca, trabajo, ciencia y tecnología, seguridad social, educación, cultura, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, transporte, telecomunicaciones, asistencia jurídica, cooperación contra el narcotráfico y los asuntos migratorios, entre otros.

constituye la principal explicación de la cooperación bilateral, inclusive durante las administraciones de los presidentes Zedillo y Clinton.

Sin embargo, también reconoce que en el área de migración y narcotráfico no existe todavía una institucionalización. No obstante su aseveración, la presente investigación buscará demostrar que si bien no se han logrado resolver de fondo los problemas derivados del fenómeno migratorio entre ambos países, si se ha logrado avanzar en un mayor diálogo y cooperación entre los ejecutivos de ambos países, los miembros de sus respectivos gabinetes y en términos generales entre autoridades de los tres niveles de gobierno.

En el marco de esta nueva institucionalización Intergubernamental, durante los últimos cinco años de la década de los noventa, la colaboración entre México y Estados Unidos en materia migratoria alcanzó niveles de entendimiento sin precedente. Esta cooperación se guió por tres principios fundamentales: 1) el derecho soberano de cada país para administrar su legislación migratoria de conformidad con el derecho internacional; b) el respeto a los derechos humanos y, 3) el deseo de encontrar beneficios recíprocos en las áreas de desarrollo económico y social.

Es importante hacer notar que si bien ya existen amplias investigaciones sobre las dimensiones, causas, características y consecuencias económicas, políticas y sociales de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos y para México, la importancia del presente trabajo se fundamenta en que se intentará profundizar en la evaluación de los resultados de la cooperación bilateral alcanzados durante los últimos años.

CAPÍTULO 1

CARACTERÍSTICAS E IMPACTO DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

La compleja relación con Estados Unidos encontró un cauce constructivo y respetuoso, impidiendo con ello que diferencias en asuntos particulares [complicaran] la amplia agenda de cooperación.
Carlos Salinas de Gortari
"Sexto informe de gobierno, 1 de noviembre de 1994".

1.1. Contexto internacional durante los noventa.

Por todos es bien sabido que a partir de 1989, el sistema internacional experimentó cualitativas y cuantitativas transformaciones como consecuencia del fin de la guerra fría. El reordenamiento del sistema internacional tras la desintegración de la Unión Soviética y la diversificación de la estructura económica, comercial y financiera entre los Estados y la consolidación de bloques económicos regionales representan solamente algunos ejemplos de dichas transformaciones.

Desde entonces la humanidad también ha sido testigo de cambios significativos entre los que destacan por su impacto inmediato: la revolución de las telecomunicaciones y la tecnología informática; una mayor interdependencia económico-política y sociocultural entre las naciones; el establecimiento de un mayor número de sistemas democráticos; una importante presencia de conflictos étnicos y guerras civiles, especialmente en la Europa del Este; la degradación del medio ambiente; un incremento en los movimientos migratorios; la violación a los derechos humanos; actos

terroristas y la presencia de nuevos temas en la agenda internacional, como son: derechos humanos, democracia, medio ambiente y salud, entre otros.

Estos acontecimientos tuvieron un impacto muy importante en el desarrollo interno e internacional de México y Estados Unidos.

En Estados Unidos, por ejemplo, contrario a lo que podría pensarse, la desaparición del conflicto bipolar desvió la atención del gobierno y la sociedad estadounidenses hacia sus asuntos internos, aún cuando, como lo señalara Henry Kissinger, era la única nación capaz de levantarse como el policía mundial e intervenir directamente en los asuntos internacionales que quisiera:

En el mundo posterior a la Guerra Fría, los Estados Unidos son la única superpotencia que queda con la capacidad de intervenir en cualquier parte del mundo. Y sin embargo, el poder se ha vuelto más difuso y han disminuido las cuestiones a las que pueda aplicarse la fuerza militar. La victoria de la Guerra Fría ha lanzado a los Estados Unidos a un mundo que tiene muchas semejanzas con el sistema de Estados europeos de los siglos XVIII y XIX, y con prácticas que los estadistas y pensadores norteamericanos constantemente cuestionan. La inexistencia de una amenaza ideológica o estratégica deja libres a las naciones para seguir una política exterior basada cada vez más en su interés nacional inmediato.⁵

En el caso de México, se transitaba de una economía cerrada a otra de libre mercado, a través de la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera, es decir, se aplicó una política económica de diversificación hacia el exterior. A principios de la década de los noventa, México aprovechó el potencial que le representaba su cercanía con la primera potencia económica del mundo para decidir alcanzar un acuerdo de libre comercio, al que más tarde se uniría Canadá.

⁵ KISSINGER, Henry. La diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 802.

La estrategia de política exterior del entonces presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari tuvo dos elementos centrales: reafirmar los principios tradicionales de la política exterior mexicana y diversificar sus relaciones y vínculos internacionales con el objetivo de insertar a México en una nueva dinámica mundial que le permitiera, sobre todo, reactivar su papel de potencia media.

En este contexto, México y Estados Unidos redefinieron sus relaciones diplomáticas caracterizadas hasta entonces por una relación de sana distancia.⁶

A principios de los años noventa, esa vecindad distante de la que hablaba Walter Astié se transformó en una activa interacción entre los gobiernos de ambos países. La atención fragmentada y ocasional de los asuntos bilaterales más difíciles dio paso a una articulación sistemática de mecanismos de cooperación y diálogo cotidiano.

La coincidencia en el inicio de nuevas administraciones tanto en México como en Estados Unidos⁷ a finales de los años ochenta jugó un papel determinante en el mejoramiento de los vínculos entre ambos gobiernos. La existencia de factores inherentes a la situación interna e internacional de cada país favorecieron de alguna manera momentos de mayor entendimiento bilateral, y la voluntad política mostrada por los entonces presidentes George H. Bush y Carlos Salinas de Gortari marcaron un factor

⁶ Para una revisión completa de la situación que se vivió en la década de los ochenta y en particular sobre las complejidades de las relaciones mexicano-norteamericanas, véase ASTIÉ-BURGOS, Walter. México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo, México, Siglo XXI, 1998, 316 pp.

⁷ La coincidencia en los calendarios electorales para la elección presidencial en México y en Estados Unidos ocurre cada doce años. El período de diferencia en la toma de posesión entre un presidente y otro suele ser de mes y medio. En ese sentido, Carlos Salinas de Gortari asumió el poder el 1 de diciembre de 1988, mientras que George Bush hizo lo propio el 20 de enero de 1989.

decisivo en el inicio de una nueva etapa de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

Al respecto, algunos autores consideran que el fin de la Guerra Fría; la región de libre comercio constituida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la estabilidad centroamericana y el tipo de relación gubernamental establecida por los entonces presidentes de México y de Estados Unidos tuvieron grandes repercusiones en las relaciones bilaterales de ambos países.⁸

1.2. El inicio de una nueva etapa en las relaciones bilaterales: de la confrontación al espíritu de Houston.

Como se mencionó anteriormente, a partir de 1990, México y Estados Unidos inician una etapa de trascendental importancia para sus relaciones bilaterales.

La llegada al poder, en México, de un grupo de tecnócratas encabezados por Carlos Salinas de Gortari, cuya ideología neoliberalista buscaría centrar su esfuerzo internacional en campos de interés para el gobierno norteamericano como: la re-negociación de la deuda externa, la liberalización del comercio internacional, la lucha contra el narcotráfico y la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales fronterizos, coadyuvaron al mejoramiento de los vínculos binacionales.

Mientras tanto, en Estados Unidos se transitaba de un gobierno republicano de marcado acento conservador a otro igualmente republicano y conservador

⁸ FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y FRANCO, Hijuelos Claudia. ¿Qué son los Estados Unidos?, México, McGraw Hill, ITAM, PARMEC, 1999, p. 3.

pero con una definitiva orientación al pragmatismo, encabezado por George H. Bush, quien consideraba primordial su relación con México.

Desde el principio, el gobierno de Bush buscó ampliar los ámbitos de cooperación con la administración Salinista,⁹ a pesar de la crisis económica, de la amenaza de una moratoria mexicana al pago de la deuda externa y la inesperada fuerza electoral opositora de centro-izquierda surgida en el país en 1988, temas que en su conjunto representaban una amenaza para la seguridad nacional estadounidense.

Como ya se mencionó, la coincidencia en el inicio de las nuevas administraciones constituyó una valiosa oportunidad para que los mandatarios electos sometieran su relación bilateral a un proceso profundo de revisión basado en la realidad imperante de toda clase de nexos entre sus naciones.

Bajo esta lógica, los entonces presidentes electos George H. Bush y Carlos Salinas de Gortari decidieron romper con la inercia de creer que el único parámetro en las relaciones de sus antecesores era la capacidad de uno y otro gobierno para reaccionar ante las fricciones y las diferencias que surgieran. Así, durante la reunión que sostuvieron en la ciudad de Houston en noviembre de 1988, ambos mandatarios acordaron imponer un enfoque constructivo y de consulta que permitiera normar el conjunto de temas que integrarían la agenda bilateral México-Estados Unidos.

⁹ Este hecho se puede constatar durante las elecciones federales de 1988 en México, donde el candidato triunfador fue seriamente cuestionado por la opinión pública mexicana al acusarlo de fraude electoral. En ese momento, el gobierno de George H. Bush prefirió abstenerse de criticar públicamente al gobierno Salinista y por el contrario, consideró que lo más conveniente para los intereses norteamericanos era cooperar con el modelo pragmático de Salinas de Gortari, sin importar la transparencia de las elecciones.

Precisamente en esa reunión surgió el compromiso de hacer un decidido esfuerzo para que en lo sucesivo la cooperación y la concertación determinaran el curso de las relaciones. Para ello, ambos mandatarios participarían directamente en la conducción de éstas en la búsqueda de soluciones conjuntas, negociadas y equitativas a los múltiples e inevitables problemas derivados de la estrecha convivencia cotidiana.¹⁰

Dicho enfoque conocido como el "Espíritu de Houston", cuya norma central consistía en diferenciar deliberadamente los temas de la agenda binacional, a efecto de que ninguno de ellos dominara el conjunto de la relación. En términos pragmáticos, ello implicaba que las diferencias sobre cuestiones particulares no deberían obscurecer, distorsionar o interferir el rumbo general de los vínculos bilaterales. Como se puede apreciar en el siguiente párrafo este enfoque sienta las bases de negociación y entendimiento sobre las cuales girarían las relaciones entre ambos gobiernos:

El entendimiento entre los presidentes [Bush-Salinas de Gortari] se tradujo en una comunicación más fluida y en una mejor disposición de todos los niveles gubernamentales con responsabilidad en los asuntos bilaterales. En Washington se comenzó a dar un tratamiento preferencial de los asuntos mexicanos, colocándose a México en las prioridades de la agenda de la política exterior norteamericana. [...] Bastó con la decisión política de los altos niveles para que, a través de las estructuras existentes y de los mecanismos en vigor, se atendieran con espíritu constructivo los asuntos bilaterales al margen de consideraciones de tipo ideológico.¹¹

Esta norma explicaba el por qué las diferencias ideológicas entre ambos países en temas como: la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, el embargo impuesto al atún mexicano, el caso Riverside, el secuestro del Dr. Álvarez Macháin, la lucha contra el narcotráfico o los procesos electorales en México no afectaron en forma sustantiva las negociaciones comerciales del TLCAN. Aplicando el "Espíritu de Houston",

¹⁰ ASTIÉ-BURGOS, Walter. *El Águila Bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México, Ariel Divulgación, 1995, p. 377.

¹¹ *Ibidem*, p. 378.

ambos mandatarios optaron por aislar los asuntos difíciles para no contaminarlos entre sí.

La idea de Salinas de Gortari de colocar a México dentro del "nuevo orden internacional" y de conseguir la aceptación y apoyos externos para superar la crisis económica en el país, dieron un giro determinante a los intereses de política exterior mexicana. Uno de los planteamientos del sustento teórico de la nueva doctrina mexicana fue:

...dar preponderancia a la relación México-Estados Unidos reconociendo -sin ambages la importancia que para ambos tiene la relación sana, inevitablemente intensa- y exigiendo reciprocidad para lograr beneficios palpables.¹²

La utilización conscientemente deliberada de la administración Salinista para incrementar sus vínculos con el exterior a fin de fortalecer económica y políticamente al país se vio gradualmente reflejado en el aumento del prestigio, la influencia y la capacidad negociadora de México a nivel internacional, que posteriormente le permitiría canalizar exitosamente sus objetivos de política exterior.

Así se pudo constatar en las declaraciones del entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, Manuel Tello, quien señaló que uno de los principales objetivos del gobierno Salinista era colocar a México en una posición internacional que le permitiera aprovechar las oportunidades derivadas de la reestructuración del sistema internacional, para convertirlo en un protagonista de los cambios que se suceden y evitar quedarse como un espectador pasivo e indiferente.¹³

¹² *El Financiero*, suplemento *Informe especial*, 30 de octubre de 1993.

¹³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de prensa número B-342 del 9 de mayo de 1994.

La estrategia del gobierno mexicano se enfocó al fortalecimiento de los contactos con todos los actores de la vida pública y política que intervienen en la toma de decisiones en Estados Unidos, es decir, además de intensificar sus vínculos con la Casa Blanca, la administración Salinista, aumentó la intercomunicación con los Departamentos de: Estado, Tesoro, Justicia, Comercio, Agricultura, Trabajo, así como con la Oficina del Representante Comercial y con los Comisionados de: Aduanas, Migración y la *Drug Enforcement Administration*, sin olvidar a los miembros del Congreso estadounidense, con quienes buscó un acercamiento igualmente estrecho.

Desde entonces, la relación de México con Estados Unidos ha ocupado un espacio determinante dentro de la política exterior mexicana, ya sea por su magnitud, diversidad y complejidad de los vínculos económicos, políticos, sociales y culturales que los unen o bien, porque se trata de la única relación internacional de México que afecta directamente la vida de millones de mexicanos tanto en el territorio nacional como allende las fronteras.

En 1992, el espíritu de cordialidad y estrecha colaboración enfrentó ciertos temores entre los círculos políticos y económicos de México, ya que para muchos políticos mexicanos, el recientemente electo presidente estadounidense William J. Clinton, no había manifestado un compromiso firme con la aprobación del TLCAN negociado durante la administración republicana,¹⁴ y mucho menos con una relación prioritaria hacia América Latina, incluyendo a nuestro país, como había sucedido con Bush.

Sin embargo, estos temores se desvanecieron cuando se hizo pública la conversación telefónica entre el presidente Carlos Salinas de Gortari y su futuro homólogo, en la que éste último le aseguraba que la relación con

¹⁴ ROZENTAL, Andrés. La política exterior de México en la era de la modernización, México, FCE, 1993, p.77-78.

México también sería prioritaria para su gobierno, manifestando su total apoyo al TLCAN. En concordancia con sus palabras, Clinton reafirmó dicha postura durante la entrevista sostenida por ambos mandatarios en la ciudad de Austin, Texas, el 8 de enero de 1993.

Era claro que con las reformas económicas y políticas en México, el gobierno ganaría terreno frente a su principal socio comercial. De hecho entre 1988 y 1993, las críticas hacia México por parte de los grupos de presión estadounidenses no sólo fueron mínimas, sino que, por muchas razones, las relaciones bilaterales alcanzaron un alto grado de armonía.

Al igual que sucedió con Bush, las relaciones entre los presidentes Salinas y Clinton se enmarcaron en un ambiente de cooperación que permitió consolidar las bases de un diálogo fluido, regular y prioritario. En los hechos, ambos ejecutivos trataron asuntos sustantivos para la relación bilateral, como: las negociaciones de los acuerdos paralelos al TLCAN; la violencia fronteriza y la revisión del Tratado de Extradición entre ambos países.

Desde el principio, la administración Clinton demostró cierta voluntad política no sólo para aprobar el TLCAN sino para responder a determinadas preocupaciones del gobierno mexicano, como fue el caso del fenómeno migratorio.

La piedra angular del giro que dio México en sus relaciones con el exterior sin duda fue la creación del TLCAN. Para su comprensión cabal debe ubicársele en el contexto de uno de los grandes cambios de la política neoliberal que condujeron a México por el camino de la inserción, sin regreso, en los mercados internacionales y la globalización.

El TLCAN también modificó el papel de algunos actores de la política exterior tradicional, así como de las instituciones encargadas de la administración de la relación con Estados Unidos. Ello quedó de manifiesto con los cambios ocurridos en cuatro dependencias de la administración Pública Federal mexicana durante los primeros años de la década de los noventa que facilitaron el apoyo burocrático requerido para ejecutar la política exterior del gobierno Salinista.¹⁵

1.2.1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los acuerdos paralelos y el fenómeno migratorio.

Para México, la idea de un proyecto de libre comercio con la región de Norteamérica se concibió como una estrategia viable para transitar de una economía de desarrollo basada en la sustitución de importaciones hacia otra que descansara en una participación más activa dentro del proceso de globalización, así como en la consolidación de la apertura económica mexicana hacia los mercados internacionales. Aunque el ex-presidente Salinas también planteó a su contraparte la idea de incluir la mano de obra en el proyecto del acuerdo comercial, el presidente Bush se negó a ello al considerar que sería políticamente imposible para su país permitir la libre movilidad laboral bajo el TLCAN debido a la fuerte resistencia de los sindicatos estadounidenses y a la posible negativa del Congreso para ratificar un acuerdo de tales características. Por lo que prefirió enfocarse a la eliminación de las barreras comerciales de bienes y servicios.

Bajo esa premisa, en 1990 se inició un largo proceso de negociación con Estados Unidos, al que posteriormente se unió Canadá, para crear la zona

¹⁵ Para una explicación amplia sobre las funciones, los personajes a cargo de las nuevas instancias creadas y el impacto que tuvieron en el manejo de las relaciones bilaterales, véase, ARRIAGA, Víctor. "El manejo de la relación con Estados Unidos 1990-1994", en Senado de la República. México y el mundo historia de sus relaciones exteriores, México, Tomo IX, Segunda edición, 2000, p. 86-91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de libre comercio más grande del mundo. A grandes rasgos, a México le interesaba garantizar la entrada de sus productos al mercado estadounidense, mientras que Estados Unidos buscaba aumentar el potencial para sus exportaciones con base en la complementariedad de producción entre ambos países.

Sin embargo, las negociaciones del TLCAN no fueron nada fáciles. En 1992, el ambiente político electoral que vivió Estados Unidos generó muchas presiones por parte de los opositores acérrimos al Tratado para que ambos gobiernos federales negociaran también dos acuerdos paralelos: uno en materia laboral y otro en el ámbito ambiental. Frente a esta disyuntiva, William J. Clinton exigió a sus futuros socios comerciales la negociación de ambos acuerdos complementarios antes de someter el TLCAN a la aprobación del Congreso de su país.

Aprovechando esa coyuntura, algunos sectores de la opinión pública en ambos países se manifestaron en favor de que el tema migratorio formara parte de la agenda de negociaciones de ambos instrumentos bilaterales.

Sin embargo, la divergencia de intereses no permitió consolidar una fuerza opositora y promotora de libre mercado laboral entre los tres países, pues algunos deseaban que el gobierno estadounidense condicionara la aprobación del TLCAN a un compromiso por parte del gobierno mexicano para impedir que sus nacionales emigraran de forma indocumentada hacia Estados Unidos; mientras que, por otro lado, organizaciones mexicanas pedían la liberalización total de la migración hacia Estados Unidos.

Ante la negativa del gobierno de Estados Unidos para discutir la liberalización de los flujos migratorios y la enorme complejidad técnica y política que implicaba tal negociación, finalmente, se decidió no incluir el tema de la migración indocumentada ni en la agenda de negociaciones de

los acuerdos paralelos ni en el TLCAN. No obstante éste incluye un capítulo que señala: las disposiciones relativas a la migración documentada que facilitaría la entrada temporal de personas entre las tres naciones, de acuerdo a lo estipulado en el propio tratado:

El capítulo [16] refleja la relación de comercio preferencial entre las partes, la conveniencia de facilitar la entrada temporal en una base recíproca y de establecer criterios claros para la entrada temporal, y la necesidad de proteger la seguridad de las fronteras y de proteger a la fuerza laboral local y el empleo permanente en los territorios respectivos.¹⁶

En ese sentido, el Tratado contempla facilidades para la entrada temporal entre las tres naciones que se encuentren dentro de las siguientes categorías: visitantes de negocios, comerciantes, inversionistas, personal transferido dentro de una compañía transnacional. Por entrada temporal se entiende, de acuerdo al artículo 1608 del mismo Tratado, que la persona en cuestión no intentará establecer residencia permanente en el territorio de la otra parte.

Adicionalmente, se establecieron otras reglas para permitir la entrada temporal a los Estados Unidos.¹⁷ Cabe señalar que, en este caso, el gobierno estadounidense limitó los permisos temporales de entrada a Estados Unidos para los profesionistas mexicanos a 5,500 con marcada diferencia de los canadienses a quienes no se les estableció ningún tope.

Básicamente el TLCAN contempla un tipo de migración que favorece al comercio de bienes y servicios, así como aquellas actividades de inversión contempladas en el Tratado.

¹⁶ Capítulo 16: Entrada Temporal de personas de negocios, artículo 1601: principios generales del TLCAN, citado en BLACKMORE, Sánchez Hazel. *El fenómeno migratorio México-Estados Unidos ¿es posible la institucionalización?*, México, Tesis de Licenciatura, ITAM, 1998, p. 96.

¹⁷ Para una explicación detallada de las características, requisitos, procedimientos y criterios establecidos en el TLCAN para la entrada de personas de negocios, véase GONZALEZ, Salazar Luis Esteban. *Perspectivas de la migración de mexicanos a Estados Unidos de América y la Protección Consular de sus derechos Humanos*, México, Tesis de licenciatura, 1993, p. 33-36.

Si bien esta fue una oportunidad única para regularizar los movimientos migratorios entre las tres naciones, la suma de las marcadas asimetrías, las diferencias políticas, la complejidad técnica para su instrumentación y la divergencia de intereses entre los sectores gubernamental, privado, empresarial y de la sociedad civil, no sólo no permitieron concretar un mecanismo de regulación de los flujos migratorios indocumentados bajo el amparo del TLCAN sino que ni siquiera se logró un acuerdo para iniciar negociaciones en el futuro a fin de crear un acuerdo paralelo en la materia como sucedió con la cuestión ambiental y laboral.

No obstante, éste es un asunto pendiente que, en el mediano o largo plazo, tendrá que ser considerado por los tres países, sobre todo tomando en cuenta que la tendencia actual conlleva a la búsqueda de la ampliación de los beneficios del TLCAN a los sectores sociales y alcanzar una integración regional similar a la que existe en la Unión Europea.

1.3. El nuevo entendimiento entre las Administraciones Zedillo y Clinton y su impacto en el tratamiento del fenómeno migratorio.

La administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) estuvo marcada por varios acontecimientos heredados de su antecesor: los asesinatos de dos políticos de gran envergadura, el conflicto armado en Chiapas, un complicado periodo electoral, la reforma política en favor de la democracia y la crisis financiera de diciembre de 1994 que condujo a una de las más graves devaluaciones del México contemporáneo, asimismo la necesidad de establecer un nuevo programa de reajuste y austeridad económica que concluyó con una solicitud de apoyo financiero a Estados Unidos.

En Estados Unidos, mientras tanto, la reelección de William J. Clinton para el periodo 1997-2001 y el triunfo demócrata por un cuatrienio más, implicaba convivir de manera paralela con un Congreso mayoritariamente republicano. Este escenario ocasionó importantes diferencias en temas de política exterior, especialmente en aquellos asuntos relacionados con México.

Sin embargo, conscientes de los retos y las oportunidades que se les presentaban para promover sus intereses comunes frente a los cambios que simultáneamente experimentaban en el ámbito interno e internacional, las administraciones Clinton y Zedillo tomaron la decisión de avanzar a pasos agigantados en la construcción de un Nuevo Entendimiento,¹⁸ el cual sentaría sus bases en el respeto, la cooperación y la comunicación directa y permanente entre ellos y los funcionarios de ambos gobiernos.

A este respecto, valdría la pena recordar que Zedillo fue muy claro en su propuesta de política exterior al señalar que:

[En las relaciones entre México y Estados Unidos] propongo que continuemos con una negociación sobre temas específicos. Nuestro ánimo recíproco debe seguir siendo el de encontrar soluciones a nuestras diferencias tema por tema, sin afectar el conjunto de la relación bilateral.¹⁹

Este nuevo entendimiento consistió en la decisión explícita de ambos gobiernos para que las diferencias que se presentaran en un aspecto particular de la relación no produjeran distorsiones ni contaminaran el conjunto de la relación. Con la adopción de este enfoque, se impuso un manejo pragmático de los lazos bilaterales que pretendían dejar atrás, las fricciones, recelos y malentendidos de las décadas anteriores.

¹⁸ El "nuevo entendimiento" es una estrategia que enfatiza el orden y la certidumbre en las relaciones bilaterales. Para instrumentarlo se promueve la institucionalización de los diversos vínculos entre ambos países y se fortalecen el diálogo y la negociación.

¹⁹ ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. Programa de Política Exterior, México, PRI, 1994, p. 22.

El objetivo final era llegar a una relación madura y consciente de las diferencias asimétricas entre los dos países, pero decidida a sacar ventaja de la vecindad y del creciente intercambio económico binacional.

En ese sentido, y especialmente durante el último lustro del siglo XX, las administraciones Zedillo y Clinton condujeron sus relaciones bilaterales sobre la base de este Nuevo Entendimiento y a través de lo que denominaron la compartimentalización de los temas.

Bajo este marco, ambas naciones alcanzaron una relación de gobierno a gobierno cada vez más institucionalizada²⁰, a través de los diversos mecanismos de diálogo y cooperación que ya se habían establecido y/o reforzado a lo largo de la historia, mismos que permitirían contar con una evaluación continua y una revisión dinámica de los múltiples temas que componen la agenda binacional.²¹

Como se explicó anteriormente, la relación bilateral en el quinquenio 1995-2000 cobró una importancia decisiva para México y Estados Unidos. Lo anterior se reflejó en la frecuencia de los encuentros presidenciales sostenidos en ese periodo; así como en el paquete financiero que el Presidente Clinton otorgó a México a raíz de la crisis financiera de diciembre

²⁰ La institucionalización consiste en la formalización de la relación intergubernamental; en la especificación de funciones y responsabilidades, así como en la creación de comités y grupos de trabajo específicos, a través de la proliferación de acuerdos bilaterales e interinstitucionales. Asimismo, a través del fortalecimiento de los mecanismos de consulta bilateral establecidos, como la Comisión Binacional, creada en junio de 1981. Para una explicación completa de esta estrategia, véase FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. "La nueva relación de México con Estados Unidos y la importancia de conocer a este formidable vecino" en FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y FRANCO, Hijuelos Claudia. *¿Qué son los Estados Unidos?*, Op. Cit., p. 4-5.

²¹ Durante la década de los noventa, la agenda bilateral abarcó un diálogo político sobre asuntos bilaterales, trilaterales, regionales y globales hasta rubros de cooperación en campos tan diversos como las finanzas, comercio, inversión, turismo, agricultura, energía, pesca, trabajo, ciencia y tecnología, seguridad social, educación, cultura, medio ambiente, asistencia jurídica, cooperación antinarcóticos y migración, entre otros.

de 1994,²² en el significativo intercambio comercial y de inversión alcanzado en el marco del TLCAN; en el constante diálogo entre ambos gabinetes; en la firma de diversos instrumentos bilaterales; en la creación de nuevos mecanismos de cooperación binacional; en la resolución de viejas controversias y en la convicción manifiesta de administrar adecuadamente la relación cotidiana.

La prioridad que uno y otro país da al otro también queda de manifiesto en la frecuencia de los encuentros entre ambos mandatarios.²³

Especialmente, en el penúltimo encuentro celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, el 15 de febrero de 1999, previo al año de concluir sus respectivas administraciones, el Ejecutivo mexicano reafirmó la determinación de México para alcanzar sus objetivos de mediano plazo en materia de crecimiento sostenido, creación de empleos, reducción de la inflación y disminución del déficit fiscal. Mientras que el primer mandatario estadounidense resaltó la importancia que, para Estados Unidos, tiene la estabilidad financiera y democrática de México, así como su crecimiento económico. Por lo que expresó su respaldo al compromiso indeclinable de México con la adopción de políticas económicas sanas.²⁴

²² Para un análisis comparativo de los programas de rescate financiero que Estados Unidos ha otorgado a México en 1982 y 1995, véase, LUSTIG, Nora. "Los Estados Unidos al rescate de México en crisis ¿repetición de la historia?" en VERA, Campos Mónica, et al., *Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-CISAN-FCE, 1998, p. 443-488.

²³ Los encuentros y visitas presidenciales constituyen un mecanismo privilegiado para abordar al más alto nivel político los temas de la relación bilateral. Durante el periodo comprendido entre noviembre de 1994 y mayo de 2000 los presidentes Zedillo y Clinton se reunieron en 11 ocasiones, tres de ellas en foros multilaterales y las restantes ocho de manera bilateral: Washington, noviembre de 1994; Miami, diciembre de 1994; Washington, octubre de 1995, Ciudad de México, mayo de 1997; Washington, noviembre de 1997; Nueva York, junio de 1998; Mérida, febrero de 1999 y Washington, mayo de 2000.

²⁴ Declaración Conjunta firmada por los presidentes Zedillo y Clinton en ocasión de su décimo encuentro celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán el 15 de febrero de 1999.

En dicho encuentro también se reconoció que el fortalecimiento de los vínculos democráticos entre ambas naciones y la interacción económica son de gran importancia para las sociedades mexicana y estadounidense.

Como se ha podido observar durante la década de los noventa, los gobiernos federales de México y Estados Unidos incrementaron sus contactos personales e intercambio de ideas sobre la mejor manera de resolver la complejidad de temas que integran la agenda bilateral. En el tema de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, por ejemplo, se establecieron mecanismos para hacer frente a la violencia fronteriza e investigar violaciones graves de los derechos humanos de los migrantes. Además, se establecieron casi cincuenta Mecanismos de Enlace Fronterizo o de Consulta al Interior entre cónsules mexicanos y autoridades estadounidenses para resolver *in situ* los problemas más apremiantes derivados del fenómeno migratorio.

En materia de cooperación antinarcoóticos (otro de los temas de conflicto entre ambos países) se encontró una salida benéfica a través del diálogo sostenido en el seno del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos establecido en 1996, con el objetivo de combatir el narcotráfico y sus delitos conexos.

En las áreas de cooperación científica y técnica, educación, salud y medio ambiente se suscribieron numerosos acuerdos de distinta naturaleza que han enriquecido el marco de la cooperación bilateral.

En materia económica, durante los primeros cinco años de operación del TLCAN las exportaciones de productos estadounidenses a México aumentaron más del 90%. Mientras que las exportaciones de México hacia ese país se incrementaron en un 135%. Asimismo, el tratado de libre comercio permitió que México se convierta en el segundo socio comercial de

Estados Unidos y que en 1999, el volumen del comercio bilateral rebasara la cifra de doscientos mil millones de dólares.

El diálogo político bilateral se basó en el reconocimiento de que una relación tan dinámica conlleva divergencias y conflictos de intereses. Ello, fue reconocido por el embajador de Estados Unidos en México cuando dijo:

Desde que llegué a México he dicho que esta relación bilateral es la más compleja, complicada e importante que tiene cualquiera de nuestros dos países.²⁵

Uno de los avances más importantes que han registrado los nexos bilaterales consiste en el acuerdo de evitar que el conjunto de la agenda bilateral se vea afectado por diferencias o fricciones en algunos temas específicos. Si bien este enfoque demostró su eficacia para mantener relaciones respetuosas y crecientemente provechosas, y contar con una evaluación justa de las características y la dimensión de los diferentes temas de controversia, no ha estado exenta de acontecimientos que vulneran el compromiso de separar el tratamiento de cada tema de la agenda bilateral.

No se debe olvidar que a principios de los años noventa no existía, propiamente dicho, ninguna relación institucional, regular y sistemática entre las autoridades federales, estatales y locales de México y Estados Unidos como la que se vivió al finalizar la década.

Por lo menos a partir de 1990, los nexos entre ambos países se han intensificado y sus relaciones se han ido institucionalizando por medio de un complejo conjunto de mecanismos de discusión y negociación bilateral. Tal institucionalización ha sido impulsada tanto por la complejidad de los temas como por las presiones de la sociedad estadounidense, las organizaciones

²⁵ DAVIDOW, Jeffrey. Texto anticipado de las palabras del Embajador de Estados Unidos en México ante la Asamblea Anual de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. 25 de febrero de 1999, en <http://www.usembassy-mexico.gov/st990225AmCham.html>.

no gubernamentales y los diferentes actores políticos involucrados para resolver los problemas relacionados con México.²⁶

Particularmente, el proceso de institucionalización de las relaciones bilaterales hizo posible que en materia migratoria se alentara el diálogo y la cooperación para resolver las manifestaciones provocadas por el fenómeno mismo. Desde el inicio de la administración Zedillista, el gobierno mexicano dio prioridad a la consolidación de los trabajos de la Comisión Binacional y en especial a los del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

En el ámbito migratorio la nueva orientación política seguida por los dos países para garantizar un manejo adecuado del fenómeno migratorio, tanto en los niveles federal como local, se dio precisamente en el marco de dicho Grupo de Trabajo, el cual ha sido de los más activos de la Comisión Binacional.

Como se ha podido observar el impacto del nuevo entendimiento entre los Ejecutivos de ambos países ha sido positivo para el fenómeno migratorio ya que ubicó el tema como uno de los principales en la agenda de discusiones bilaterales, aunque si bien a la administración de George H. Bush le preocupaba el TLCAN y la estabilidad económica y la lucha contra las drogas, la administración del presidente Clinton se enfocó más por los aspectos de la democracia en México, los derechos humanos y la situación de los trabajadores migratorios en Estados Unidos además de otros asuntos laborales.

²⁶ VALENZUELA, Arturo, "Política exterior de Estados Unidos: el desafío mexicano" en La Jornada, 2 de mayo de 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.1. El clima antiinmigrante en Estados Unidos

En la relación México-Estados Unidos no todo fue diálogo y cooperación. La década de los noventa estuvo marcada por momentos de gran tensión y desacuerdo. En medio de un ambiente de buenos deseos y de un alto grado de cooperación descrito párrafos arriba, la actitud de la sociedad y de algunos sectores políticos estadounidense hacia los trabajadores migratorios documentados e indocumentados provenientes de nuestro país se endureció primero, como consecuencia directa de la recesión económica que vivió Estados Unidos durante los primeros cuatro años de la década pasada y después por cuestiones de índole política y racista.

Carlos Salinas de Gortari reconoció esta difícil situación en su último informe de gobierno cuando señaló que:

...una relación tan diversa y compleja no está exenta de serias dificultades. Intereses políticos, locales, de California, tienden a culpar a los trabajadores mexicanos de los males de esa sociedad. México ratifica su rechazo a dicha campaña xenofóbica y seguirá defendiendo los derechos laborales y humanos de nuestros trabajadores.²⁷

Por su parte, el Congreso estadounidense mayoritariamente republicano imprimió un toque de rechazo en prácticamente todos los asuntos vinculados con México, particularmente en aquellos relacionados con la migración indocumentada y el narcotráfico.

La constante de los años noventa fue calificar a los inmigrantes como criminales y problemáticos. Los sindicatos más poderosos los acusaron de robar los empleos a los trabajadores nacionales y los xenofóbicos por no aprender inglés y por introducir costumbres extranjeras inaceptables para su sociedad.

²⁷ SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Sexto Informe de Gobierno, 1 de noviembre de 1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior* No.45, México, IMRED-SRE, 1994, p. 98-101.

Los argumentos en contra de la migración derivaron de las crisis fiscales tanto de gobiernos locales como estatales norteamericanos, encabezados por California, en donde los inmigrantes indocumentados fueron centro de innumerables ataques por parte de la sociedad, los medios de comunicación y autoridades locales, ya fuera por los costos derivados de la educación, la salud y los servicios sociales o bien porque los consideraban un peligro para su seguridad.

Indudablemente esta situación presentó tierra fértil para los grupos más radicales, encabezados por el entonces gobernador de California Pete Wilson quien dio origen a la Propuesta 187,²⁸ cuya aprobación intensificó el debate político además de modificar radicalmente las posibilidades para promulgar leyes antiinmigratorias en otros Estados de la Unión Americana y en el propio Congreso federal.

En 1994, la Propuesta 187 generó críticas importantes a la administración Clinton no sólo por su ineficacia para controlar el flujo de migrantes indocumentados por la frontera terrestre, sino porque sentaba un precedente de animadversión en contra de aquellos extranjeros que trabajen o residan en Estados Unidos.

Ante ello, la administración Clinton tomó diversas medidas y comenzó a modernizar el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) a fin de contar con el personal, equipo y sistemas necesarios para controlar la frontera, frenar los cruces de indocumentados y regular los flujos legales.

²⁸ La Propuesta 187 fue aprobada en noviembre de 1994, por una mayoría aplastante del 60% del electorado total de California. Dicha medida prohíbe la prestación de servicios médicos gratuitos (salvo en casos de emergencia) y la educación pública a los niños indocumentados. Sin embargo, y luego de varias disputas legales para convertirla en Ley, el 29 de julio de 1999, el Noveno Distrito de Apelaciones de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, con sede en San Francisco confirmó la inconstitucionalidad de tal propuesta y al dejarla sin validez legal, con excepción de las secciones 2 y 3 relativas al delito de fabricación y uso de documentos falsos de inmigración los cuales están penados por la ley estatal.

Adicionalmente, las autoridades migratorias pusieron en marcha una serie de operativos para controlar la migración indocumentada a lo largo de los más de 3,200 kilómetros de frontera con México.

El ambiente antiinmigrante se propagó por otros Estados con iniciativas similares, provocando una ola de discriminación que afectó tanto a los migrantes indocumentados como a los residentes legales y ciudadanos estadounidenses de origen hispano o con apariencia de "extranjeros".

Esta coyuntura inició un debate nacional en torno a las consecuencias y costos de la inmigración para esa nación, el cual se polarizó en dos vertientes: 1) el sector que acusaba a los migrantes de los padecimientos económicos del país y, 2) los que pensaban que una mayor oferta de mano de obra barata no calificada resultaría benéfica ya que reduciría los costos de la producción y consumo, además de contribuir a un escenario económico propicio para aumentar la competitividad del sector exportador estadounidense.

A raíz de las elecciones federales y estatales de 1996, el clima antiinmigrante se incrementó al grado de legislarse en materia migratoria a nivel federal. Así lo afirman García y Griego y Mónica Vereá cuando dicen:

...el clima generado por la aprobación de la 187 en California, en combinación con otros factores nacionales—la toma del control del poder legislativo federal por el Partido Republicano y la campaña presidencial de 1996—, tuvo la importante consecuencia de legitimar la negación del acceso a servicios federales a los inmigrantes -legales- y de crear un campo fértil para la promoción de medidas más radicales de control migratorio.²⁹

En ese sentido, entre agosto y septiembre de 1996, durante la 104 Legislatura del Congreso Federal de EUA se aprobaron tres leyes en materia

²⁹ GARCÍA Y GRIEGO, Manuel y VEREA, Campos Mónica. "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos" en *México y el Mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, México, Tomo IX, Senado de la República, 2000, p. 123.

migratoria: la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante³⁰ que en su conjunto, modificarían profundamente el marco jurídico en la materia, mediante disposiciones más restrictivas y sanciones mucho más severas para la inmigración indocumentada y documentada.

En respuesta a estos hechos, el gobierno de México promovió ante las autoridades estadounidenses un enfoque conjunto para impulsar el desarrollo de nuevas estrategias e insistió en la conveniencia de reconocer que el mercado estadounidense continúa demandando la mano de obra mexicana. Asimismo, México buscó que Estados Unidos reconociera la contribución económica que realizan los connacionales a la sociedad estadounidense, además de tratar de garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos y laborales de los migrantes mexicanos independientemente de su calidad migratoria.

Por ello, propuso en el marco del dialogo bilateral en la materia, iniciar un estudio binacional con la participación de expertos de ambos países a fin de contar con un instrumento confiable que además de permitirles sensibilizar a la opinión pública y política de EUA, buscaría dimensionar en términos reales la importancia de los flujos migratorios y su impacto en la economía, sociedad y política de EUA.

Aspectos que si bien han tenido ciertos avances, no han sido suficientes ni para la opinión pública ni para los grupos políticos de oposición en ese país, quienes demandaban mayor firmeza a las autoridades gubernamentales para contrarrestar el clima antiinmigrante en Estados Unidos.

³⁰ Para una explicación detallada de los alcances e impacto de estas tres leyes, véase el capítulo dos de la presente investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otro hecho claramente antiinmigrante llego al límite de lo inimaginable en 1999, cuando en la Frontera Douglas-Arizona, que tradicionalmente había representado un punto fronterizo relativamente pacífico, se convirtió en un foco de tensión y violencia para los inmigrantes y los residentes locales. Las actitudes en contra de los indocumentados llegaron al extremo de circular invitaciones vía Internet para "cazar" inmigrantes durante los fines de semana. Este acontecimiento insólito se dio a raíz de una serie de incidentes protagonizados por rancheros del Condado de Cochise en abril del mismo año, cuando suplantando funciones de la autoridad migratoria aprendieron y retuvieron a los inmigrantes que cruzaban por esa frontera intimidándolos con armas de fuego y amenazas.

En respuesta a este nuevo clima de violencia, racismo y xenofobia, el gobierno mexicano emprendió una serie de acciones de carácter unilateral, bilateral y multilateral para manifestar su indignación y preocupación por este tipo de actos. Parte de la estrategia mexicana fue mantener una estrecha comunicación diplomática con las autoridades de los tres niveles de gobierno en ambos países a fin de advertir los riesgos que conlleva ese tipo de actitudes. Asimismo, solicitó al gobierno de Estados Unidos sancionar a los responsables de estas conductas y contrató un grupo de abogados estadounidenses para estudiar la posibilidad de interponer demandas sobre quienes violentaron la dignidad y derechos humanos de los migrantes.

Por su parte, el gobierno estadounidense prefirió reforzar la vigilancia asignando nuevos agentes de la patrulla fronteriza en el sur de Arizona y estableciendo números gratuitos con servicio las 24 horas para denunciar incidentes similares.

En este apartado ha quedado claro que durante la década de los noventa la constante fue acusar a los inmigrantes de crear un ambiente de inseguridad

e incertidumbre en Estados Unidos, capaces de despertar una movilización en los distintos sectores implicados en el fenómeno migratorio --el gobierno federal, los gobiernos estatales, los grupos de congresistas y asociaciones en pro de los derechos humanos, entre otros.--.

1.4. Características del fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos durante la década de los noventa.

Es importante recordar que la inmigración laboral mexicana hacia Estados Unidos no es un asunto novedoso, su origen data por lo menos de mediados del siglo XIX,³¹ cuyas primeras olas migratorias se dieron como consecuencia de la demanda de mano de obra en los campos agrícolas del Suroeste estadounidense, la explotación de minas y la construcción del ferrocarril que uniría el Este con el Oeste de ese país.

Para el siglo XX, la demanda de mano de obra mexicana no sólo fue continua sino que incluso aumentó frente a la diversificación de los sectores de la economía estadounidense que requerían trabajadores ya no sólo en el sector agrícola sino también en el industrial y de servicios.

Si bien durante la primera mitad de ese siglo la mayor parte de los migrantes mexicanos fue contratado por medio de programas especiales instrumentados en un primer momento por el gobierno de Estados Unidos, y posteriormente en colaboración con el gobierno de México, a partir de 1964, año en que termina el "Convenio sobre Braceros",³² el mayor flujo de trabajadores mexicanos ha sido contratado sin la existencia de un programa gubernamental para tal efecto.

³¹ Si se quiere profundizar en el origen de la inmigración mexicana a Estados Unidos, véase, MORALES, Patricia. *Indocumentados mexicanos: causas y razones de la migración laboral*, México, Grijalbo, 1989, Capítulo II, p. 57-72.

³² *Ibidem*, p. 143-208.

La población nacida en México ha sido el grupo más grande de extranjeros dentro de la población de los Estados Unidos. Además de su tamaño, la población nacida en México ha ido adquiriendo una significativa e importante influencia en la sociedad estadounidense debido a sus características distintivas: la distribución geográfica, el estatus socioeconómico del grupo, las redes sociales y familiares y particularmente el carácter indocumentado de la población mexicana en ese país.³³

Como se ha señalado, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos constituye un fenómeno histórico de naturaleza estructural cuyas características se modifican de manera cíclica en función de la variabilidad del desarrollo interno de cada país y como consecuencia de la coexistencia económica, política y socio-demográfica entre ambos países.

Poco después de la conclusión del Programa Bracero, la migración mexicana a Estados Unidos podía caracterizarse como un flujo predominantemente circular, compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que se internaban en ese país para trabajar por temporadas en los campos agrícolas y más tarde regresar a sus lugares de origen.

Durante ese periodo no surgió ni perduró ninguna política pública en Estados Unidos y México que surtiera un impacto real en las dimensiones, variaciones, orígenes, destinos geográficos o socioeconómicos del flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos.

No obstante, la naturaleza y magnitud de la oferta y la demanda de mano de obra mexicana se modificó dramáticamente por la puesta en marcha, en

³³ Véase PASSEL, Jeffrey S., "Tendencias recientes de la migración mexicana a los Estados Unidos", en Centro de Estudios Migratorios del INM. *La Contribución de los migrantes mexicanos a la sociedad de los Estados Unidos de América, México*, Secretaría de Gobernación, 1995, p. 13-34.

1986, de un programa especial de trabajadores temporales derivado de la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA por sus siglas en inglés), así como por los cambios políticos y sociales ocurridos en ambos países posteriores a la guerra fría, la interdependencia, el establecimiento de redes sociales y familiares, así como debido a las reformas de 1996 a la ley migratoria estadounidense, cuyo impacto afectó significativamente el patrón migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos, ya que se promovió un asentamiento más regular y permanente de migrantes en aquella nación, principalmente por las dificultades que les representaba volver a cruzar la línea fronteriza.

Para Fernando Lozano Ascencio los cambios más significativos en el patrón migratorio entre ambos países en las últimas décadas consistieron en el aumento del volumen de la población migrante, la migración familiar y la creciente participación femenina e infantil, el nivel educativo y el crecimiento de la migración de zonas urbanas. Hoy día la migración es cada vez menos temporal y más permanente y está orientada hacia actividades no agrícolas.³⁴

Al respecto, Rodolfo Tuirán, ha señalado que los nuevos patrones migratorios han dado lugar a un gradual desgaste de los mecanismos de circularidad del fenómeno, una creciente diversidad regional del flujo, una presencia cada vez más notoria de migrantes procedentes de las zonas urbanas, una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los migrantes tanto en México como en Estados Unidos.³⁵

³⁴ LOZANO, Ascencio Fernando. "Continuidad y cambios en la migración temporal entre México y Estados Unidos", en CASTILLO, Manuel Angel et al., *Migración y Fronteras*, Tijuana, Baja California, COLEF-COLMEX, Asociación Latinoamericana de Sociología., 1998, p. 305.

³⁵ TUIRÁN, Rodolfo (Coordinador). *La migración mexicana a Estados Unidos; tendencias presentes y desafíos futuros*, México, CONAPO, 2000, p. 162-163

Ahora bien, considerando que la propia dinámica del fenómeno migratorio dificulta la obtención de datos exactos y actualizados sobre el número y características de los mexicanos que viven en ese país, a continuación se señalaran las características generales que el fenómeno migratorio presentó en la última década.

Para ello, se ha tomado como marco de referencia los datos arrojados por el Censo de Población estadounidense de 1990, el Primer Estudio Binacional sobre Migración México - Estado Unidos, dado a conocer a finales de 1997,³⁶ la encuesta permanente realizada por el Colegio de la Frontera Norte de México,³⁷ y un estudio presentado por el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación en México en el 2000.³⁸

En primer lugar, conviene señalar que los migrantes mexicanos que forman el flujo migratorio hacia Estados Unidos no constituyen un conjunto homogéneo, sino que forman diversos grupos relativamente diferenciales; a) por una parte, están los que buscan una residencia legal y b) por la otra, los que sólo quieren ir para trabajar de manera temporal.

³⁶ La idea de elaborar un estudio binacional sobre el fenómeno migratorio surgió al finalizar la reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en 1994. En esa ocasión, los gobiernos de ambos países anunciaron su decisión de establecer un marco de análisis común del fenómeno migratorio, sobre el cual se podría mejorar la relación en materia migratoria, a través de la cuantificación y cualificación del fenómeno. Los resultados del estudio se presentaron formalmente el 21 de octubre de 1997, en la ciudad de El Paso, Texas.

³⁷ La Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF), se realiza conjuntamente entre el Consejo Nacional de Población, la Secretaría del Trabajo y el Colegio de la Frontera Norte. Constituye una fuente de información única para medir de manera directa la magnitud y características del flujo laboral. Esta encuesta se ha realizado en tres fases: la primera comprendió el período entre el 28 de marzo de 1993 y el 27 de marzo de 1994; la segunda fase abarcó del 14 de diciembre de 1994 al 13 de diciembre de 1995 y la tercera comenzó el 11 de julio de 1996 y finalizó el 10 de julio de 1997. Dicha encuesta aporta valiosos elementos para caracterizar a los integrantes de la corriente migratoria laboral que reúnen dos condiciones básicas: residir en México y dirigirse a Estados Unidos para trabajar o buscar trabajo y destacar los cambios más relevantes ocurridos durante el período de observación. Véase, TUIRÁN, Rodolfo (Coordinador), *Op. Cit.*, p. 20.

³⁸ *Ibidem*, p. 181.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El censo de población de Estados Unidos de 1990, muestra que la población extranjera que radicaba en ese país representó el 8% del total de la población, es decir cerca de 19.8 millones. De ellos 04.5 millones de habitantes eran de origen mexicano. En Estados Unidos la migración neta anual esta compuesta de más de un millón de migrantes (documentados e indocumentados). En tanto que el censo mexicano del mismo año calcula 4.1 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos.

Por otra parte, el Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos reveló que a marzo de 1996, la población mexicana que vivía en Estados Unidos alcanzó la cifra entre 7 y 7.3 millones de migrantes de origen mexicano, lo cual representaba el 2.5% de la población total de Estados Unidos y cerca de 8% de la población total de México en ese mismo año.

De ellos se estimaba que alrededor de 500 mil ya habían obtenido la ciudadanía norteamericana; entre 4.2 y 4.4 millones eran residentes documentados y entre 2.3 y 2.4 millones indocumentados.

Asimismo, el Estudio Binacional señaló que la pérdida neta de población mexicana derivada de la migración internacional alcanzó alrededor de 1.5 millones de migrantes durante el quinquenio 1990-1995.

Es decir, el flujo anual neto aumentó con el paso del tiempo, pasando de alrededor de 26 a 29 mil en promedio anual durante el decenio 1960-1970 a cifras cercanas a 300 mil en el periodo comprendidos 1990 y 1995. Estos datos confirman que la magnitud del flujo es considerable y que su efecto sobre la dinámica de crecimiento demográfico del país ya es muy perceptible.

El Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración presenta un panorama completo sobre las características demográficas, educativas, y socio-económicas de los migrantes. Dicho análisis observó que existe mayor

diversidad con el tiempo, en congruencia con los crecientes factores de la demanda, la oferta y las redes sociales que moldean los flujos migratorios e identifican elementos que determinan los impactos de la migración en países de origen y de destino. Así, los cambios en los aspectos que caracterizan a quienes emigran a Estados Unidos de quienes se quedan en México, y de aquellos que permanecen en Estados Unidos y los que regresan a México, tienen impactos directos sobre el mercado laboral de Estados Unidos y el desarrollo económico de México.

Con la descripción de este panorama, se puede señalar o advertir que el proceso:

- 1) individuos migrantes (capital humano: educación, capacitación, aspectos demográficos, entre otros);
- 2) Comunidades o familias de origen;
- 3) proceso migratorio *per se* ("capital migratorio"). Dichas características se interrelacionan entre sí de manera compleja, impactando tanto a las comunidades de origen y de destino de migrantes, como a las propias tendencias del flujo migratorio.

A diferencia de los procesos de selección que caracterizan la migración internacional, los individuos que emigran de México hacia Estados Unidos pertenecen en su mayoría a la clase socioeconómica media y baja. En ese sentido, el Estudio reconoce que la dinámica de dicho proceso tiene su inicio con el reclutamiento de trabajadores mexicanos no calificados por empleadores estadounidenses, cuya duración se debe a la existencia de varios factores: 1) la vecindad entre ambos países (una frontera permeable); 2) la demanda en Estados Unidos de trabajadores mexicanos no calificados; y 3) las redes sociales que facilitan la llegada de nuevos migrantes a Estados Unidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La población de mexicanos que vive en Estados Unidos presenta las siguientes características generales:

Género.- Fundamentalmente está conformada por varones jóvenes que en principio buscan mejorar sus niveles de ingreso, no obstante cada día aumenta el porcentaje de mujeres que participa en el flujo migratorio general a Estados Unidos. El número de menores de edad también va en aumento. Actualmente resulta común que familias enteras se trasladen hacia el otro lado de la frontera.

Composición demográfica.- La corriente migratoria está formada principalmente por jóvenes y adultos en edades económicamente activas, la mayoría de los cuáles contaba con un trabajo en México antes de iniciar su viaje a Estados Unidos.

Reincidencia.- En la mayoría de los casos se trata de personas que tenían antecedentes previos de emigración y que no cuentan con documentos para ingresar o trabajar legalmente en Estados Unidos.

Zonas expulsoras (comunidad de origen).- En cuanto al lugar de origen, las zonas urbanas del país aportan la mayoría de los integrantes del flujo laboral, mismo que continúa originándose de manera predominante en las entidades federativas que conforman la zona de emigración tradicional, seguidos por el norte, centro y sur-sureste del país.

Sitios o lugares de cruce.- Las principales ciudades de cruce migratorio son Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Piedras Negras. Mientras tanto el estado de California es el principal destino de los migrantes, aunque recientemente Texas y Arizona están recibiendo un gran número de migrantes. Actualmente, entidades como Puebla, Hidalgo, Estado de México,

Distrito Federal y Morelos, que en el pasado no se contaban entre las entidades con tradición migratoria, son origen de cuantiosas corrientes migratorias al vecino país del norte.

En resumen, durante el decenio de los noventa el perfil de la inmigración indocumentada que llega a Estados Unidos presentó características distintas a las registradas en el siglo XIX. En términos generales los migrantes provienen de zonas urbanas, están mejor capacitados, se distinguió un considerable aumento de mujeres y niños y lo que es más importante la tendencia migratoria ya no es circular sino permanente.

En ese sentido, los inmigrantes indocumentados se han convertido en un factor determinante no solo del crecimiento de la población estadounidense sino en la vida política del país. La población de inmigrante esta creciendo seis y medio veces más rápido que los nativos de ese país, es decir más o menos el 4% por año en relación con el 6% de los nativos. El número de migrantes que radica en Estados Unidos se ha triplicado desde 1970, de 9.6 millones a 26.3 millones. De 1970 a 1998 los migrantes se han duplicado de 4.8% a 9.8%.

Del total de migrantes que ingresaron a Estados Unidos entre 1990 y 1998, 8.6 millones indicó haber llegado en el periodo señalado. Esto significa que el 42% de los 20.4 millones de migrantes que incrementaron la población total de Estados Unidos desde 1990. Adicionalmente en el mismo periodo se registró el nacimiento de 5.4 millones de niños de madres migrantes. Lo anterior significa que los hijos de mujeres inmigrantes representan el 70% del incremento de la población en 1990.

Antes de 1970, el 79% de los migrantes hacia Estados Unidos provenían de países Europeos. Tendencia que se modificó a principios de los años

noventa, reduciéndose a 22%. El lugar de los países que tradicionalmente enviaban migrantes a Estados Unidos como Alemania, Italia, Canadá y Reino Unido, fue ocupado por Latinoamérica y especialmente por México. Es decir, la población de origen mexicano es una de las más numerosas en Estados Unidos y representa la mitad de los indocumentados que decide cruzar hacia este país.

Como consecuencia de esta dinámica, se estima que la población nacida en México que vivía en Estados Unidos en 1990 alcanzó un volumen cercano a 5 millones (6% de la población de México en 1990), de los cuales alrededor de 3.5 millones eran documentados y cerca de 1.5 millones eran indocumentados.

Asimismo, a diferencia de lo que sucede con los migrantes de Asia, África y América Latina (excluyendo a México) cuyo nivel de educación es superior al de sus compatriotas en sus comunidades de origen, el nivel de educación de los mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos es muy similar al nivel de educación de la mayoría de la población en México. A pesar de que dicho nivel ha aumentado, aún es inferior al de los otros grupos de inmigrantes que residen en Estados Unidos y al de la población estadounidense en general.

Alrededor del 36% de los residentes mexicanos vive en una situación de pobreza, aunque la proporción tiende a disminuir conforme aumenta el tiempo de estancia en Estados Unidos.

Lo que propicia que la opinión pública se concentre en el lastre que representa para la sociedad estadounidense la gran cantidad de mexicanos no calificados; sin embargo, no debe perderse de vista la participación en los flujos migratorios de aquellos migrantes con niveles de educación superior. A pesar de que el número de mexicanos calificados es muy reducido, es de

destacarse que en comparación con el número de trabajadores no calificados que radican en México resulta muy alto.

Ahora bien, la EMIF aporta varios elementos adicionales para caracterizar a los integrantes de la corriente migratoria laboral, y permite destacar los cambios más relevantes ocurridos en el periodo de observación de la encuesta que dio inicio en marzo de 1993. Las tres fases de observación del EMIF concluidas el 11 de julio de 1997, arrojaron los siguientes datos:

- El flujo laboral sigue siendo predominantemente masculino.
- La corriente migratoria está formada principalmente por jóvenes y adultos en edades económicamente activas, y se concentra en edades de 25 a 44 años cumplidos
- Los integrantes del flujo laboral contaban con un trabajo en México antes de iniciar su viaje a Estados Unidos.
- Las zonas urbanas de la República Mexicana aportan la mayoría de los integrantes del flujo laboral
- El flujo laboral continúa originándose de manera predominante en las entidades federativas que conforman la zona de emigración tradicional
- La corriente laboral está compuesta principalmente por personas que tienen antecedentes de migración hacia Estados Unidos
- La ausencia de documentos migratorios para ingresar a Estados Unidos o para trabajar en el vecino país del norte es una característica cada vez más predominante entre quienes no tienen antecedentes previos de migración internacional.

Como se puede observar con ambas cifras y datos, las características de los emigrantes mexicanos han cambiado drásticamente con el paso del tiempo. En el corto plazo, estos cambios están relacionados principalmente con los

ciclos de recesión y expansión económica de ambos países. En tanto que en el largo plazo, reflejan la evolución de: 1) la población de México, particularmente de las comunidades de origen de migrantes, 2) el proceso migratorio de selección y 3) los vínculos sociales que existen entre los migrantes que se van y sus familiares en México.

En general, existen indicadores que permiten ver que en la actualidad el fenómeno migratorio es menos selectivo, lo que resulta en la heterogeneidad de las personas que emigran. Adicionalmente, se puede señalar que el cambio registrado en las tendencias y características de los migrantes que se van a Estados Unidos se dieron también como resultado de las recurrentes crisis económicas en México y del impresionante crecimiento sostenido de Estados Unidos en la última década. Prácticamente el cambio fue imperceptible lo que facilitó de alguna manera el aumento progresivo de mexicanos que prefirieron cruzar por cualquier medio la frontera de la utopía.

CAPÍTULO 2

INTERESES, POLÍTICAS Y ENFOQUES CONTRADICTORIOS PARA ENFRENTAR EL FENOMENO MIGRATORIO

"Once I Thought to write a history
of the immigrants in America.
Then I discovered that
the immigrants were
the american history."
Oscar Handlin

La historia de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra que, de acuerdo a las circunstancias del momento, se han presentado divergencias y convergencias de intereses entre el gobierno de México y el Congreso o Ejecutivo estadounidense. Por ejemplo, en los años 80, las posiciones del gobierno mexicano y de la Cámara de Representantes estadounidense coincidieron en oposición a la postura asumida por la Casa Blanca en relación con la crisis centroamericana. En cambio, en los 90 esa coincidencia se dio más bien entre los dos poderes ejecutivos con respecto al TLCAN, en tanto que se tuvo que enfrentar una fuerte oposición del Congreso de ese país.

Estados Unidos ha dado un enfoque político al tema migratoria en muchas ocasiones contradictorio. Un ejemplo claro de esta contradicción de intereses se da entre 1950 y 1954, cuando ambos gobiernos querían evitar el flujo de inmigrantes mexicanos provocada por el establecimiento del Programa Bracero. El Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos dejó de hacer cumplir sus leyes migratorias para permitir la entrada de mano de obra mexicana a las granjas texanas. En tanto que el gobierno mexicano colaboró con la ubicación de unos cuantos policías mexicanos en la zona fronteriza del norte para impedir la salida de indocumentados y permitió que Estados Unidos regresará indocumentados por avión al interior de la República para evitar que intentaran reingresar a ese país.

Adicionalmente, un número importante de funcionarios estadounidenses han manipulado la información y la opinión pública, han exagerado cifras, han fomentado actitudes y acciones hostiles hacia los mexicanos residentes en Estados Unidos. Además han atribuido a los inmigrantes mexicanos innumerables males, algunos de ellos contradictorios: por una parte se dice que despojan de empleos a sus nacionales y por otro lado señalan que son perezosos y constituyen una carga para el erario federal; que representan una amenaza a la salud pública; que no se integran a la sociedad estadounidense; e incluso que quieren organizarse en un Estado independiente y separarse de la Unión Americana. Asimismo, en Estados Unidos, predomina la visión de que la inmigración, y principalmente la indocumentada, constituye una amenaza a su seguridad nacional y por lo tanto, requiere de la imposición de controles en sus fronteras para detenerla.

La larga historia bilateral en materia migratoria, ha sido dividida usualmente por algunos historiadores en las siguientes etapas: 1) desde la primera migración de mano de obra mexicana hasta la década de 1920; 2) la que comprende la gran depresión de los años treinta; 3) el periodo 1942-1965 del denominado "Programa o Convenio Bracero"; 4) la que va de los flujos consolidados hasta la aprobación de la IRCA en 1986; 5) desde la legalización en 1986 al inicio del clima antinmigrante en 1994 y, 6) la que comenzó con la aprobación de las reformas al marco jurídico estadounidense en 1996.

El común denominador de todas estas etapas ha sido el interés de Estados Unidos por frenar la entrada de personas sin documentos de manera unilateral. Ello podría entenderse si se toma en cuenta que el país que recibe a los inmigrantes es el que define en que términos se desean autorizar.

De una revisión a los seis periodos señalados anteriormente se ha podido constatar la falta de una política clara y de largo plazo para atender de manera bilateral este fenómeno.³⁹

Durante este recorrido histórico, los gobiernos de México y Estados Unidos han asumido políticas y enfoques divergentes no sólo sobre la naturaleza del fenómeno migratorio sino sobre las respuestas y políticas públicas aplicables para reducirlo. Un ejemplo de ello fue la decisión unilateral de Estados Unidos de instrumentar la Operación Río Grande, mediante la cual desplegó agentes de la patrulla fronteriza en la frontera común de Texas con México a fin de detener el ingreso indocumentado de migrantes mexicanos, cuando México había solicitado algunos días antes conocer con antelación cualquier tipo de acciones que pudieran afectar la integridad de sus nacionales.

Sin embargo, esta discrepancia no es casual, ya que su origen proviene de la propia diferencia cultural e histórica que ha existido entre ambos países desde que establecieron relaciones diplomáticas.

Durante muchos años, México ha visto a la migración como una respuesta a los factores clásicos de estira y afloja en el que un país tiene un excedente de fuerza laboral y el otro un mercado (oferta-demanda) interesado en emplearla.

³⁹ Para Michel C. May existen ciertos acontecimientos que preceden el comienzo de una nueva etapa dentro de la política migratoria estadounidense, los cuales se pueden clasificar en: a) una fuerte recesión o crisis económica; b) un periodo de marcada intranquilidad o disturbios sociales; c) cambios en la composición del flujo migratorio; d) fuertes campañas de partidos políticos en torno a la inmigración como parte de sus plataformas políticas y, e) la aparición de grupos de interés con objetivos específicos. Véase MAY, Michel C., *The Gatekeepers. Comparative Immigration Policy*. Praeger Publishers Nueva York, 1989, p.2., citado en PARADO Pérez, Ruth Elizabeth. *Política Migratoria de Estados Unidos: convergencia de objetivos e intereses*, México, TESINA, SRE-IMRED, 1998, p. 10-12.

Sin duda, esta diferencia de enfoques, ha representado un serio obstáculo para alcanzar un entendimiento común sobre las posibles soluciones al fenómeno y la forma de atender las causas, efectos, manifestaciones y consecuencias del mismo, así como en la definición y aplicación de políticas públicas para controlar los flujos migratorios.

Su condición de país en desarrollo, la falta de oportunidades y las recurrentes crisis económicas durante las décadas de los sesentas y ochentas y parte de los noventa ha puesto en desventaja la capacidad del gobierno mexicano para ofrecer a sus nacionales sueldos equiparables a los salarios de un trabajador estadounidense. Frente a estas disyuntivas, el Gobierno de México ha optado, más bien, por promover acciones multilaterales y a nivel regional privilegiando la cooperación entre la comunidad internacional en favor de la protección de los derechos humanos, civiles y laborales de los trabajadores migratorios en vez de atender el problema de raíz. Es decir, el gobierno mexicano no ha reconocido que el fenómeno migratorio está y empieza en México y no en el exterior, como lo ha hecho creer.

En cambio, la realidad de Estados Unidos se encuentra en una situación radicalmente distinta. Al emerger como triunfal vencedor de la Guerra Fría y convertirse en uno de los centros económicos más dinámicos del mundo, se presenta como un blanco perfecto para los potenciales migrantes, ya que les representa nuevas y mejores oportunidades de empleo y nivel de vida.

Tomando en cuenta lo anterior, México planteó que el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos debería atenderse desde dos perspectivas: la interna y la bilateral. En el ámbito interno, a través de acciones unilaterales que fomenten la aplicación de políticas públicas de fomento al desarrollo económico de las comunidades de origen. La estrategia a nivel bilateral buscar la responsabilidad compartida para regular

los flujos migratorios mediante acuerdos sectoriales que beneficien a los trabajadores y a ambos países.

2.1. Breve historia del origen, intereses y objetivos de la política migratoria estadounidense.

La política migratoria estadounidense está diseñada a partir de la premisa de que se trata de un país de inmigrantes por excelencia. Como ejemplo baste recordar que en los últimos dos siglos, Estados Unidos recibió decenas de millones de personas provenientes de todas partes del mundo. Como resultado del aumento constante de inmigrantes, las autoridades estadounidenses tuvieron que diseñar una serie de políticas públicas para controlar el número de individuos que anualmente ingresan, tanto documentada como indocumentadamente, a su territorio.

Dichas políticas varían más bien en función de la coyuntura internacional y nacional de Estados Unidos que de los propios intereses de ese país frente al fenómeno migratorio. Así, se puede apreciar que desde el establecimiento de las Trece Colonias, el tema de la inmigración indocumentada se ha encontrado en la mesa de discusión nacional con diversos grados de intensidad. Algunos analistas consideran que la política migratoria de Estados Unidos se caracteriza por una ambivalencia en sus intereses para admitir inmigrantes, es decir, refleja las esperanzas, temores y necesidades de quienes hacen las políticas migratorias y de los inmigrantes en potencia.

Desde el periodo colonial hasta la época actual, la constante ha sido utilizar argumentos similares para defender u oponerse a la admisión de inmigrantes. Por una parte, los liberales sostienen que los recién llegados deben tener las oportunidades concedidas a las generaciones anteriores y en segundo término se encuentran aquellos que defienden una política

restrictiva bajo el argumento de que los migrantes ponen en peligro el bienestar económico, político, social y cultural de la nación y que representan una amenaza para sus intereses de seguridad nacional.

Éstos últimos señalan que la ignorancia del sistema político estadounidense, los antecedentes étnicos o religiosos e incluso la posición ideológica de los inmigrantes constituyen una amenaza para las instituciones políticas de la nación. Asimismo, este grupo sostiene que la inyección masiva de nuevas creencias, costumbres y genes extranjeros socavaría la unidad nacional y destruiría su identidad cultural.

Sin duda los hacedores de la política migratoria han utilizado recurrentemente y con ciertos matices algunos de estos argumentos de acuerdo con las circunstancias históricas en que se ha dado el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos.

Es importante recordar que al iniciar su vida como nación independiente, Estados Unidos contaba con una política migratoria totalmente abierta, sin restricciones cualitativas. No obstante, medio siglo después, se suscitó un fuerte debate en la sociedad estadounidense como consecuencia del rápido crecimiento de inmigrantes irlandeses, alemanes, escandinavos y chinos y sus diferencias ideológicas con los estadounidenses protestantes, anglosajones y blancos.

Para 1882 se dio un cambio dramático en las políticas de inmigración culminando en 1924 con la expulsión de todos los inmigrantes asiáticos y africanos, así como con el establecimiento de estrictas cuotas que limitan la entrada de europeos del Sur y Oeste. Los primeros inmigrantes del siglo XX incluyeron grandes cantidades de italianos, judíos, polacos, japoneses,

canadienses, antillanos y mexicanos. Para 1977, las tres fuentes más grandes de inmigración eran de México, Filipinas y Corea.

Durante el periodo que comprende esta investigación, Estados Unidos abordó el fenómeno migratorio como respuesta directa al clima antinmigrante que se manifestó entre diversos sectores de la sociedad estadounidense. La significativa presencia racial y cultural de los inmigrantes representaba el pretexto perfecto para justificar los problemas de desempleo, gasto social y reconversión industrial generados al interior de dicho país. Lo anterior, permite notar que desde la perspectiva estadounidense, la presencia de inmigrantes indocumentados tiene que ver básicamente con la violación de las leyes estadounidenses por lo que el gobierno busca una solución policial de naturaleza interna.

En ese sentido, la política migratoria de Estados Unidos se ha encargado de adoptar medidas dirigidas a controlar el número, composición y procedencia de los extranjeros a esa nación. Con base en diversas situaciones coyunturales, determinadas principalmente por la situación económica del país, aunque también han intervenido factores políticos, sociales e ideológicos, Estados Unidos ha establecido y modificado diversas políticas de inmigración a lo largo de la historia estadounidense.

En el libro "La política de inmigración de los Estados Unidos",⁴⁰ el ex Procurador General de Estados Unidos, William French Smith, acepta que durante años su país ha sostenido políticas poco realistas, así lo señala cuando dice...

"a través de políticas de inmigración legal muy elásticas, Estados Unidos recibe ahora tantos inmigrantes o refugiados, que en cualquier otro momento de su historia, incluyendo el período de inmigración prácticamente sin restricciones, de principios de este siglo."⁴¹

⁴⁰ HOFSTETTER, Richard R. (Compilador). *La política de Inmigración de los Estados Unidos*, Ediciones Gemika.

⁴¹ *Ibidem*, p. 11

Asimismo reconoce que la mitad de su crecimiento demográfico anual proviene de la inmigración y la mitad de ésta, de los que entran en forma indocumentada.

Los preceptos de la política de inmigración estadounidense han girado alrededor de cinco factores fundamentales: el social, el económico, el humanitario, la diversidad, y la seguridad nacional. Aunque el debate actual tiende a enfatizar los aspectos económicos de la migración, la política de inmigración históricamente ha estado basada en el principio de reunificación familiar implementado en 1965:

*The social goal of family reunification is principally to unite nuclear families. It has strong and sustained political support from its main beneficiaries-us citizens who wish to sponsor their family relatives for immigration to the United States.*⁴²

En general las políticas estadounidenses de inmigración consideran a los inmigrantes latinoamericanos una amenaza significativa para "su seguridad nacional."⁴³ En su nivel más amplio, las políticas fundamentales en la seguridad nacional nacen de conceptos estrictamente manipulados por la "política". Es decir, las políticas migratorias se establecen conforme a diversos intereses políticos internos y externos de Estados Unidos y tratan a la inmigración como una función de la "seguridad nacional"; no obstante eso es algo que se define de acuerdo a las circunstancias del momento.

Por ejemplo, durante buena parte del periodo que duro la Guerra Fría, las políticas migratorias estadounidenses dependieron, en gran medida, de los

⁴² "El objetivo social de la reunificación familiar es unir los núcleos familiares". SMITH, James P and EDMONSTON, Barry. *The new americans, economic, demographic, and fiscal effects of Immigration*, A report of the National Research Council, Washington, D.C. 1997, p. 2-13.

⁴³ Cabe recordar que durante la administración del presidente Carter, el entonces Director de la CIA, William Colby, afirmó que el flujo de migrantes en la frontera México-Estados Unidos constituía una amenaza aún mayor que la Unión Soviética para la seguridad de los Estados Unidos.

intereses geopolíticos (anticomunistas) de su política exterior, a pesar de que también se sentía la influencia de intereses domésticos independientes.

El ejemplo más obvio del manejo de "seguridad nacional" para el establecimiento de una política migratoria fue la política para refugiados basada en consideraciones de política exterior, que se oponen a una aplicación igualitaria de estándares en materia de derechos humanos. De ahí la aceptación de los exiliados cubanos en contraste con el rechazo, entre otros, de los haitianos solicitantes de asilo.

La doctrina estadounidense de seguridad nacional considera a los flujos de inmigrantes y refugiados como una preocupación prioritaria, al igual que el narcotráfico y el terrorismo. Esta doctrina ha sido más excluyente de los inmigrantes durante la posguerra fría, ya que incorpora consideraciones de política interna y amenazas percibidas a la identidad cultural, la estabilidad social, la degradación ambiental, el crecimiento de la población, entre otros.

En épocas de reestructuración económica, muchos sectores de la sociedad estadounidense han sentido temor por la posible pérdida de empleos nacionales, la reducción de salarios, la pérdida de identidad, etc. De ahí la difundida idea de que los migrantes indocumentados, por definición son "ilegales" y, por lo tanto no tienen derechos aun cuando hubiera sido reclutado por los empleadores.

Como se constató en el capítulo primero, la inmigración a los Estados Unidos ha cambiado en forma muy dramática en el último siglo. Ahora la gran mayoría de los inmigrantes proviene de las regiones menos desarrolladas de América Latina y México representa una de las fuentes principales de inmigración en hacia ese país.

Existe un ritmo perceptible, aunque irregular en la historia de las reformas a la política de inmigración estadounidense. De acuerdo con William French Smith la política de inmigración estadounidense se debe guiar por tres principios: 1) deben existir límites a la inmigración, ninguna nación próspera y humanitaria que sea pueda dar acomodo, por sí sola, a todos los habitantes del mundo que buscan una mejor vida; 2) imparcialidad de la administración en las restricciones a la inmigración, estos límites se deben establecer con justicia e imparcialidad; sin tomar en cuenta países o razas; y 3) un estado de derecho, dichos límites se deben aplicar con firmeza prestando atención a la equidad de los procedimientos y a los valores de la privacidad y libertad individuales.⁴⁴

En términos generales, el nivel de inmigración debe quedar dentro del margen de tolerancia política del pueblo estadounidense, cuyo punto de vista sobre "su capacidad de absorción" se ve afectado por una amplia gama de consideraciones económicas, culturales y políticas. Los diseñadores de política estadounidense han intentado desde hace más de una década encontrar una solución viable al problema derivado del fenómeno migratorio.

Sin embargo, la inmigración representa un área política particularmente compleja no sólo para México sino también para Estados Unidos. En ese sentido, Kitty Calavita apunta que "la razón fundamental por la que no se ha llegado a una solución funcional es que no hay un entendimiento o definición común respecto de lo que es el problema de la inmigración.

Esta falta de acuerdo no sólo refleja una serie de intereses en conflicto, implícitos en el debate sobre inmigración, sino que más bien es producto de la combinación de mitos sobre inmigración y política de inmigración que

⁴⁴ *Ibidem*, p. 13.

chocan con la realidad.⁴⁵ Uno de estos mitos es el de los beneficios unilaterales, se basa en el concepto de que la inmigración hacia Estados Unidos ha beneficiado exclusivamente a los inmigrantes; es decir, se tiene la idea de que al permitir la entrada de inmigrantes legales o indocumentados en grandes cantidades lesiona los propios intereses de Estados Unidos.

Las medidas que se proponen para el control de un fenómeno social como la migración están necesariamente relacionadas con la percepción que se tenga del mismo.

La inmigración de mexicanos indocumentados a Estados Unidos es manejada por los centros de decisión política- y percibida por la opinión pública- como un problema: el trabajador mexicano desplaza al estadounidense, también representa un costo económico para el sistema. El problema radica en que se pretende legislar sobre el fenómeno migratorio en su conjunto: para los extranjeros de todas las nacionalidades y para todas las regiones de Estados Unidos.

Lo cierto es que la legislación restrictiva a la inmigración laboral mexicana no es sólo en apariencia; una apariencia que responde a las necesidades de política interna pero no a la necesidad económica de su estructura. Ninguna de las medidas instrumentadas por el gobierno de Estados Unidos ha significado, hasta hoy, una disminución real de su afluencia.

Resulta difícil pensar que si los trabajadores mexicanos, allá indocumentados, realmente fuera un "problema" no se hubiera podido

⁴⁵ CALAVITA, Kitty "El debate sobre la política estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro" en BUSTAMANTE, Jorge A., et al., *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*, FCE, 1989, p. 161.

controlar hace tiempo, puesto que Estados Unidos cuenta con los recursos para hacerlo.

En ese sentido, se puede afirmar que las políticas de inmigración estadounidenses han estado motivadas hasta este momento por la necesidad de una fuerza de trabajo inmigrante.

La pauta en las políticas de inmigración de Estados Unidos en las últimas décadas ha sido el catalizador de la inmigración ilegal desde México, esta migración ha estado acompañada de un nuevo brote de nacionalismo.

Por otra parte, el aumento de actores que influye en el proceso de toma de decisiones determina el tratamiento que se da al fenómeno migratorio, a las medidas que se toman para regularlo y la participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Durante los debates en torno al diseño de políticas migratorias efectivas se ha buscado militarizar la frontera de Estados Unidos con México. El flujo contemporáneo de inmigrantes es resultado de políticas muy antiguas de Estados Unidos para alentar la inmigración.

La discusión sobre la política de inmigración provoca una alianza curiosa entre los liberales defensores de los trabajadores indocumentados y los patrones que buscan su propio interés y beneficiarse de esta oferta de mano de obra barata.

A manera de resumen retomaremos la idea de Patricia Morales, quien en su libro "Indocumentados mexicanos causas y razones de la inmigración laboral"⁴⁶ señala que la política migratoria estadounidense ha pasado por

⁴⁶ MORALES, Patricia. *Op. Cit.*, p. 52

cinco etapas, resultado de momentos histórico-económicos específicos por los que ha atravesado el país:

1. Migración forzada o esclavismo hasta la guerra civil de 1861-1866;
2. Inmigración sin obstáculos que terminó con la aprobación de la ley de 1875;
3. Inmigración restrictiva (límites cualitativos) hasta 1921;
4. Inmigración controlada numéricamente (límites cuantitativos) hasta 1965;
5. Inmigración con una perspectiva de unificación familiar y límites numéricos

Adicionalmente, se considera que desde principios de la década de los noventa se gestó una sexta etapa, caracterizada por la aprobación y aplicación de leyes más restrictivas para la migración documentada, indocumentada y los refugiados, además de establecer mayores controles fronterizos a partir de 1990.

Como se ha podido observar las políticas migratorias de Estados Unidos se han guiado por objetivos particulares que no siempre lograron reflejar una coherencia en sus intereses, ya que de acuerdo a las circunstancias y necesidades propias del gobierno, se decide el tipo de medidas que habrán de aplicarse.

2.2. La política migratoria de la administración Clinton y su impacto en la relación bilateral con México.

Cuando William J. Clinton asumió la presidencia de Estados Unidos en 1992, trató de mostrar una política moderada en materia migratoria. De hecho, en repetidas ocasiones se manifestó a favor de una política migratoria abierta,

al considerar que Estados Unidos siempre se han considerado a sí mismo como una nación de inmigrantes. Bajo esta lógica, utilizó, incluso, el veto presidencial para detener varias iniciativas de ley que incidían directamente sobre el control de la inmigración indocumentada.

El presidente Clinton respondió con energía en el tema migratorio, aunque no siempre mostró una dirección clara en ese sentido. Sus objetivos de política migratoria parecían buscar un terreno moderado entre los extremos del espectro político estadounidense en torno a la inmigración y mantener una presencia en el debate para no permanecer marginado del tema. A pesar de reconocer las importantes contribuciones que los inmigrantes mexicanos han hecho a la sociedad estadounidense, algunas de sus declaraciones revelan una posición de intolerancia hacia los inmigrantes indocumentados, aunque también manifiestan la necesidad de establecer límites a las medidas aplicables en contra de éstas

Por ejemplo, entre 1994 y 1995, bloqueó algunas propuestas legislativas relativas al reembolso de partidas presupuestales a los Estados derivados de los gastos generados por los inmigrantes indocumentados en prisiones estatales y, además se negó a firmar una iniciativa encaminada a negar el acceso a los servicios sociales otorgados por el estado a la población indocumentada.

Sin embargo, la cobertura que los medios de comunicación dieron a las demandas judiciales interpuestas por el estado de California en contra del Gobierno Federal y el apoyo otorgado por el electorado californiano a la Propuesta 187 contribuyeron significativamente a un cambio de rumbo en la política de inmigración del presidente Clinton. La expansión del clima antiinmigrante a otras entidades de la Unión Americana así como la

renovación del Congreso federal y las posibilidades de una reelección, sin duda, contribuyeron al cambio de su discurso.

En ese sentido, el presidente Clinton propuso, en su primer informe del estado de la Unión de 1995, las siguientes estrategias: en primer lugar, consolidar el papel del gobierno federal como responsable de la administración del sistema nacional de inmigración y de salvaguardar la frontera, y en segundo, establecer un pacto con los Estados denominado "responsabilidad compartida" a la vez que incrementó las partidas presupuestarias federales para aquellas entidades con grandes cargas fiscales originadas por los gastos en que incurren por la inmigración indocumentada que reciben.⁴⁷ Durante su administración se evidenció más bien una política migratoria encaminada a la reducción de la inmigración legal y al incremento de barreras físicas para impedir el paso de indocumentados por la frontera con México.

Por ejemplo, en 1993, el presidente Clinton incrementó los recursos económicos, humanos y materiales del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)⁴⁸ con objeto de intensificar el control de su frontera con México, asimismo, reformó las leyes de inmigración y aplicó sanciones más severas en contra de los traficantes de indocumentados.

Por otra parte, el Ejecutivo estadounidense trabajó estrechamente con el Congreso de su país para corregir algunos de los aspectos de la Ley migratoria aprobada en 1996, con el fin de asegurar el respeto de los

⁴⁷ CLINTON, William. "U.S. Efforts to expand and strengthen the fight against illegal immigration", REMARKS AT IMMIGRATION POLICY EVENT, Washington, D.C., U.S. Department of State Dispatch, 1995, Col. 6, No. 7, p. 88.

⁴⁸ El SIN depende del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y es el responsable de aplicar las leyes que regulan la admisión de extranjeros a Estados Unidos, además de administrar diversos beneficios migratorios, incluyendo la naturalización de extranjeros residentes, el SIN también trabaja con el Departamento de Estado, la Organización de Naciones Unidas y el Departamento de Salud y Servicios Humanos en la admisión y reubicación de refugiados.

derechos humanos de los migrantes y aplicarla con humanidad tomando en consideración principalmente a los niños y sus familias. Con respecto a México, el presidente Clinton anunció su decisión de ayudar al gobierno a sacar mayor provecho de su potencial económico y social, pues consideraba que esa sería la mejor forma de darle confianza a los migrantes de regresar a su patria.

A lo largo de su mandato Clinton propuso una serie de iniciativas de control migratorio que él mismo calificó como el plan "más agresivo y más amplio para luchar contra la inmigración ilegal que jamás haya producido administración alguna". Dicho plan incluía las siguientes medidas: a) aumentar el personal encargado de la persecución de migrantes; b) extender y mejorar el sistema de verificación para la autorización de empleos; c) cancelar todos los servicios públicos a los indocumentados, excepto los correspondientes a educación y atención médica; y d) crear un peaje por el cruce fronterizo.⁴⁹

Aunque Clinton intentó mostrar una posición firme en contra de la inmigración indocumentada, su postura no fue necesariamente antiinmigrante. Clinton se opuso a la Propuesta 187 argumentando que era anticonstitucional querer quitarle el derecho al acceso a la educación pública a los niños independientemente de su calidad migratoria.⁵⁰ Simultáneamente, su propuesta de recortes de servicios públicos a los indocumentados no buscaba impedirles el acceso a las escuelas ni a los servicios médicos públicos.

⁴⁹ Cabe señalar que éste último nunca se aprobó. "Propone Estados Unidos ampliar barreras fronterizas", en Reforma, 7 de febrero de 1995, p.1 (A).

⁵⁰ Cabe señalar que en 1982, la Suprema Corte de Estados Unidos interpretó la Constitución en el sentido de que los niños indocumentados tienen derecho a las escuelas públicas. Específicamente el caso *Plyer contra Doe* sentó las bases para que los Estados provean de educación pública básica hasta preparatoria a todos los niños.

Adicionalmente apoyó con 250 millones de dólares a los estados afectados por los gastos médicos y de salud erogados para atender a los migrantes indocumentados.

2.2.1. Estrategia de control fronterizo.

Por otra parte, el gobierno del presidente Clinton, puso mayor énfasis en el despliegue de la Patrulla Fronteriza en la frontera con México. En ese sentido, la estrategia de control migratorio consistió en la puesta en marcha de diversos operativos con el fin de contener y persuadir el flujo de migrantes indocumentados mediante el incremento permanente de personal y recursos para la Patrulla Fronteriza; mejoras de las capacidades de detección y remoción de indocumentados; instalación y aplicación de nuevas tecnologías para detectar migrantes y en el proceso de aseguramiento; uso de obstáculos físicos y alumbrado en la frontera, así como la obtención de recursos anticipados para el SIN.

Así desde 1993, la patrulla fronteriza ha tenido una presencia notoria en la mayoría de los puntos de cruce clandestino en la frontera. Entre los operativos más importantes y de mayor impacto para los migrantes y la relación bilateral destacan:

La operación Bloqueo (Hold The Line) en la región que abarca de Sunland Park a Fabens, en Nuevo México, cuyo objetivo fue impedir el paso de los inmigrantes a través de ese punto fronterizo.

El **Operativo Guardián** (Gatekeeper) entró en vigor en 1994, tras el anuncio por parte de la Procuradora General de Justicia estadounidense, Janet

Reno, en el área de Tijuana-San Diego con el objeto de prevenir la inmigración indocumentada, antes de su ingreso a territorio estadounidense.

De acuerdo con algunas ONG defensoras de los derechos humanos de los migrantes, la operación Guardián ha causado el mayor número de migrantes muertos en su intento por ingresar a esa nación. Posteriormente dieron inicio las operaciones Salvaguarda (Safeguard) en Nogales, en 1995, y Río Grande, en 1997, como resultado de incremento del flujo migratorio y el aumento de actividades relacionadas con el narcotráfico en el estado de Texas.

Cabe señalar que dicho operativo forma parte de la *Texas Enforcement Strategy* (TES), cuyo objetivo es reducir la delincuencia en la región y mantener de manera permanente, el control de la frontera de Texas y Nuevo México con nuestro país. Especial importancia reviste la puesta en marcha de este operativo ya que se planteó a la opinión pública estadounidense en el contexto de una estrategia de combate, no sólo a la migración indocumentada sino a la delincuencia, pretendiendo justificar que la idea era dirigir los flujos migratorios hacia zonas rurales y aisladas, donde la patrulla fronteriza aprovechará las ventajas del terreno para cumplir sus objetivos.

Estas operaciones pretenden dificultar la entrada de los migrantes indocumentados, además de representar un cambio importante de objetivos y tácticas que anteriormente estaban dirigidas a la expulsión de aquellos migrantes que acababan de ingresar y se buscaba elevar al máximo el número de detenidos cerca de la frontera como de las expulsiones. De esta manera los cuatro operativos de control fronterizo desplegados en la administración Clinton buscaban disuadir el cruce de indocumentados. No obstante, los esfuerzos por reducir la migración no tuvieron el éxito deseado ya que la corriente migratoria se desvió hacia zonas mucho más

despobladas y peligrosas incrementado con ello el riesgo para los propios migrantes y el uso de documentos falsos.

Frente a estas claras manifestaciones de rechazo a la migración indocumentada, y particularmente a la proveniente de México, así como al peligro e incremento en los riesgos la integridad física de los individuos, el gobierno de México manifestó en foros binacionales, regionales y multilaterales, su profunda preocupación por las consecuencias negativas que este tipo de acciones traería para sus connacionales. Sin embargo, a pesar de las declaraciones de las autoridades mexicanas, la administración Clinton influenciada por un Congreso mayoritariamente republicano redobó sus recursos materiales, financieros y humanos para combatir la inmigración hacia su territorio.

2.2.2. Reformas al marco jurídico en materia migratoria y sus efectos en la relación bilateral.

En respuesta a las crecientes demandas de amplios sectores de la sociedad estadounidense para fortalecer el control de las fronteras nacionales, así como al debate generado en torno a los costos que aparentemente representa la inmigración para el erario público, el presidente Clinton suscribió tres leyes: *Effective Death Penalty and Public Safety Act of 1996*; *Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1996* e *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*,⁵¹ que en su conjunto, incluyen medidas que buscan reducir el flujo de migrantes indocumentados mediante la aplicación de sanciones mucho más severas en el ámbito del control fronterizo, detención, exclusión, deportación, y

⁵¹ American Immigration Lawyers Association. *Introducing the 1996 Immigration Reform Act*. Washington, D.C., New Law Handbook, 1996, p. 333.

remoción, así como la disminución de los costos que representan para el erario público los inmigrantes indocumentados y documentados, a través de la restricción al acceso de programas de bienestar social.

Asimismo, estas reformas a las leyes de inmigración violan los derechos humanos de los inmigrantes, exacerbando el clima adverso en su contra, principalmente en Estados con altos niveles de población extranjera y generan un ambiente propicio para actitudes discriminatorias que vulneran su dignidad, aun cuando se encuentren legalmente en territorio estadounidense.

Particularmente, la Ley de Inmigración y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés), aprobada durante la 104 Legislatura del Congreso de Estados Unidos con 305 votos a favor y 123 en contra en la Cámara de Representantes, y por 84 votos a favor y 15 en contra en la Cámara de Senadores suscrita el 30 de septiembre de 1996 por el presidente Clinton ha tenido un efecto directo en la relación bilateral con México. Dicha ley contiene seis títulos, algunas de sus medidas entraron en vigor inmediatamente y otras paulatinamente hasta el año 2001.

Entre las medidas más importantes contenidas en cada uno de los seis títulos que conforman la IIRIRA se pueden mencionar: el incremento substancial del personal de la Patrulla Fronteriza; la autorización para la construcción de un triple muro en la zona fronteriza San Diego/Tijuana; el incremento a 10 años de cárcel por tráfico de migrantes y de 5 a 15 años de prisión por uso fraudulento de documentos de identificación emitidos por el Gobierno; la ampliación de la definición de delito migratorio, incluyendo la declaración falsa de ser ciudadano estadounidense y votar en una elección federal; el establecimiento de un nuevo proceso de "remoción expedita"; el establecimiento de un solo proceso de "remoción" (definido como

deportación o exclusión", sustituyendo los juicios correspondientes de deportación y de exclusión); reduce los tiempos de remoción para los inmigrantes deportables que opten por salida voluntaria; considera inadmisibles por 3 y 10 años a aquellos inmigrantes que hayan permanecido de manera ilegal en Estados Unidos.

Adicionalmente, la ley prevé la instrumentación de tres programas pilotos para confirmar la elegibilidad de inmigrantes en la obtención de un empleo; limita la responsabilidad del empleador por ciertas violaciones técnicas en materia de documentación, siempre y cuando haya existido un intento de "buena fe" por cumplir con los nuevos requisitos de verificación. También establece nuevos criterios de inadmisibilidad y asilo; nuevas disposiciones en materia de servicios consulares y criterios cuantitativos más estrictos para la expedición de visas.

Cabe señalar que el texto de la ley tiene un alto grado de complejidad técnica procesal y ha sido objeto de múltiples interpretaciones por parte de las organizaciones de abogados migratorios. De hecho, el propio SIN ha reconocido que esta ley requeriría de ordenamientos secundarios para ponerla en vigor.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la mayoría de estas disposiciones entraron en vigor el día de la suscripción de la ley, y otras muchas contenidas en su Título III, entraron en vigor el 1o. de abril de 1997. El plazo establecido para la instrumentación de la totalidad de la ley se extendió hasta el año 2001.

El presidente Clinton apoyo estas medidas porque les da mayor capacidad para controlar su frontera sur y quitar a los inmigrantes indocumentados de los lugares de trabajo. Sin embargo, también reconoció que le preocupaba la

separación de familias al considerar que afecta uno de los principios de la política migratoria: la reunificación familiar.

Lo anterior se puede constatar en la siguiente declaración:

"...creo firmemente en la diversidad de los Estados Unidos, que es nuestra mejor fuente de fuerza para el futuro, y es una evidencia poderosa de las contribuciones que han hecho los mexicano-americanos en nuestro país; pero [para] mantener una migración segura y ordenada y hacerle justicia a los cientos de miles de personas que emigran a los Estados Unidos ilegalmente; debemos adoptar una acción fuerte para detener la inmigración ilegal, y esta nueva ley nos ayudará a hacerlo, y al instrumentar esta ley tenemos que balancear el control con el sentido común y con la compasión."⁵²

Las respuestas de Estados Unidos han intentado dar acomodo a una gran diversidad de grupos de presión con intereses a menudo contradictorios. La política gubernamental estadounidense ha sido, en general, menos restrictiva de lo que la opinión pública o los propios grupos de presión suelen reflejar. Sin embargo la política federal y algunas estatales tomaron, principalmente en la década de los noventa, una dirección claramente restrictiva frente a la migración en general y frente a la migración no autorizada en particular.

2.2.3. Posturas recientes sobre los trabajadores migratorios.

Durante el 2000, se incrementaron los debates tendientes a encontrar nuevas fórmulas para controlar la inmigración indocumentada en Estados Unidos. Diversos círculos de la sociedad estadounidense se pronunciaron en favor de flexibilizar las leyes migratorias con objeto de permitir la estancia legal de los trabajadores migratorios que actualmente se encuentran en ese país.

⁵² Conferencia de prensa que ofrecieron los presidentes Clinton y Zedillo en la hondonada de la Residencia Oficial de Los Pinos, 6 de mayo de 1997.

Otras propuestas buscaban incrementar el número de visas para los programas de trabajo temporales que ya existen, vía el sistema de visas H2 y promover la posible negociación de un acuerdo bilateral con México, similar al Programa Bracero que existió de 1942 a 1964.

Algunos analistas consideraban que el ambiente político era propicio para que México y Estados Unidos iniciaran un gran debate sobre los trabajadores migratorios, como alternativa para reducir los flujos de migrantes indocumentados y acabar con el tráfico de seres humanos, así como para atender las necesidades y oferta de mano de obra y mejorar las condiciones laborales, humanas y civiles de los trabajadores migratorios mexicanos.

Por su parte, la administración Clinton promovió una iniciativa que buscaba dar residencia legal a cerca de un millón de migrantes indocumentados que contaran con más de 14 años de residir en el país. La iniciativa promovida por la congresista Sheila Jackson Lee (D-TX) buscaba cambiar la fecha contenida en la sección 245, de la Ley de Inmigración de 1986, misma que establece que cualquier extranjero que hubiere llegado al país antes del 1 de enero de 1982 puede pedir su residencia legal si comprueba su estadía en el país y se registra con el SIN, por la del 1 de enero de 1986, a fin de otorgar la residencia todos los indocumentados que llegaron al país antes de dicha fecha.

Esta iniciativa se suma a la propuesta presentada por la Federación Laboral de Estados Unidos y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), para otorgar amnistía a los trabajadores indocumentados que no pudieron regularizar su situación migratoria durante el periodo del programa de amnistía establecido en 1986.

De haberse aprobado la amnistía, México se hubiera visto beneficiado ya que hubiera permitido resolver el problema de los más de 300 mil mexicanos que no pudieron obtener la residencia legal debido a las reformas a la ley migratoria en 1996, aún cuando reunían los requisitos para beneficiarse de la IRCA que amnistió a más de un millón de indocumentados en 1986. La mayoría de ellos se encuentran en los estados de California, Texas e Illinois y actualmente enfrentan la posibilidad de ser deportados a pesar de tener hijos estadounidenses, casas y negocios en ese país.

Desde hace varios años, las asociaciones patronales del sector agrícola en Estados Unidos han expresado su oposición al actual programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, conocido como programa de "visas H2A". Este programa de más de 50 años, no ha resultado práctico para la industria agrícola y de horticultura debido a que su reglamentación lo hace demasiado oneroso en tiempo y costo, por el exceso de requisitos gubernamentales.

Según el programa H2A, los empleadores que anticipen una escasez de mano de obra pueden obtener visas temporales para trabajadores extranjeros, siempre que demuestren que los jornaleros que paguen a esos trabajadores "no afectarán" a los trabajadores agrícolas de la zona. En 1999, los empleadores agrícolas llevaron a Estados Unidos aproximadamente 18,000 trabajadores bajo el programa de visas H2-A.

Mientras tanto el Senador Bob Graham (R-Fl) impulsó un proyecto de ley que buscaba revivir el antiguo Programa Bracero. Su propuesta no exigiría a los patrones buscar trabajadores nacionales antes de ofrecer los empleos a los trabajadores extranjeros, pondría fin al requisito de dar vivienda y compensación a los trabajadores. Adicionalmente su iniciativa contemplaba una disposición mediante la cual los trabajadores podrán solicitar la

residencia permanente si demuestran que han trabajado en la agricultura por lo menos durante 180 días en cada uno de los cinco años anteriores.

El establecimiento de un nuevo programa de trabajadores agrícolas temporales podría beneficiar a muchos connacionales indocumentados que viven actualmente en Estados Unidos, debido a que se aseguraría un trato digno por parte de los empleadores y les garantizaría sus derechos laborales y civiles.

Además esta opción abriría nuevas vías para garantizar la protección de todos los trabajadores mexicanos que se encuentran actualmente en estado de absoluta vulnerabilidad e indefensión por su calidad indocumentada.

No obstante, en la práctica, el establecimiento de un programa de trabajadores temporales en Estados Unidos tendría efectos sobre la corriente migratoria, debido a la posibilidad de un incremento en los flujos migratorios indocumentados por parte de los familiares de los trabajadores migratorios amparados bajo el principio de reunificación familiar, como ocurrió en 1986. Hecho que ocasionó que se incrementaran las redes sociales entre los migrantes establecidos en Estados Unidos y sus lugares de origen en México.

Considerando que las autoridades estadounidenses han mostrado temores por el posible establecimiento de un programa de regulación de estancia de trabajadores agrícolas debido a que consideran que se reducirían las oportunidades de trabajo para los ciudadanos estadounidenses y otros residentes legales se podría esperar que los opositores a dicha iniciativa busquen presionar a México para que ejerza acciones radicales dentro de su territorio a fin de evitar que más mexicanos se vayan hacia Estados Unidos, en busca de mejores condiciones de vida.

Para algunos expertos laborales del sector privado mexicano, la probable apertura a la inmigración de mano de obra extranjera en Estados Unidos para cubrir su demanda, representa una oportunidad para miles de connacionales de todos los niveles sociales que buscan ingresar a ese país. Tanto para la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) como para la Cámara de Comercio (CANACO) de la ciudad de México, la apertura laboral en Estados Unidos representa un nicho de oportunidades para el país, aunque no necesariamente quiere decir que el mercado nacional laboral se vaya a desquiciar en un plazo de dos a tres años.

Por lo que México tendría que compensar con salarios y otros incentivos una posible escasez de mano de obra en el país a raíz de la contratación legal de sus trabajadores en Estados Unidos. A primera vista, el éxodo de migrantes no crearía mayor problema para la economía mexicana si se considera que existe un desempleo abierto de más de dos millones. Sin embargo a largo plazo, la escasez de mano de obra calificada en el país crearía problemas económicos, sociales y legales para la nación.

A nivel estatal, las posturas van en el mismo sentido. En Arizona, por ejemplo, la Gobernadora Jean D. Hull planteó la idea de establecer un programa piloto de trabajadores temporales a nivel sectorial entre los estados fronterizos de México y Estados Unidos, en el que los indocumentados contratados tendrían los mismos derechos que los trabajadores estadounidenses, incluyendo la igualdad salarial al tiempo que establecería sanciones para los empleadores que contraten migrantes de manera independiente. Esta idea fue apoyada por los gobernadores de California, Nuevo México y Texas y algunos representantes republicanos.

El gobierno de México se mostró cauteloso para emitir pronunciamientos en favor o en contra de estas propuestas en congruencia con su postura tradicional de no intervención en los asuntos internos de Estados Unidos. Sin embargo, ante los inevitables cuestionamientos de la prensa, ha señalado que en caso de llegar una negociación bilateral no se buscaría establecer un nuevo programa "bracero" *per se* sino más bien programas temporales para determinados periodos del año y sectores, bajo condiciones legales, que pudieran aplicarse durante algún ciclo agrícola y en su caso industrial o bien, en una combinación de ambos.

El llamado realizado el 16 de febrero de 2000, por parte del Consejo Ejecutivo de la Federación Laboral de Estados Unidos y el Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) para otorgar amnistía a los trabajadores migratorios que se encuentran de manera indocumentada con el fin de cubrir la demanda de mano de obra en es país como resultado de la bonanza económica de finales de la década pasada, constituye un cambio radical en la postura de esta organización, ya que desde hacia más de quince años apoyaba todas las leyes que sancionaban a los empleadores que contrataran indocumentados bajo el argumento de que así se impedía que los indocumentados invadiera el mercado laboral y deprimieran los salarios sindicales.

Finalmente ninguna de estas propuestas fue aprobada. Hay que recordar que se dieron en el marco de un proceso electoral que les representaba más bien capital político para un eventual triunfo sobre todo considerando que el voto hispano cada vez adquiere mayor fuerza para garantizar un triunfo en ese país.

2.3. Posición, intereses y objetivos del gobierno de México frente al fenómeno migratorio: estrategias de acción.

Al revisar la historia de la política migratoria en México, queda claro que la posición de los gobiernos respecto a la emigración de los mexicanos hacia el vecino país del norte, no ha registrado cambios significativos prácticamente desde el periodo de la Revolución Mexicana.

Hoy en día, se mantienen dos actitudes características de aquellos tiempos. Por una parte, la idea de disuadir la emigración de los connacionales sobre todo de aquellos que carecen de documentos legales y brindar apoyo en la repatriación de quienes se encuentran en territorio estadounidense y quienes por la causa que fuere tuvieran que ser regresados a México. Por otra, desde los años veinte, el gobierno de México se dio cuenta de las pocas posibilidades de evitar que estas corrientes migratorias sigan ocurriendo, y ante esta realidad optó por la defensa férrea de sus derechos humanos.

Frente a este panorama, decidió buscar formas alternativas para reducir ciertos males asociados con la migración como son el trato que reciben los mexicanos en el exterior en manos de los empleadores, de agentes del servicio de inmigración de estadounidense y de los gobiernos locales y estatales.

Lo anterior se puede explicar si se toma en cuenta que en México, el fenómeno de la migración se manifiesta de manera tridimensional, es decir, el territorio nacional es origen, tránsito y destino de cientos de migrantes.

A través de la historia, estas características han tenido influencia en la definición de intereses y objetivos de la legislación migratoria mexicana.⁵³

En ese sentido, se puede señalar que en términos generales, la política migratoria de México se ha conformado de lineamientos de progresiva apertura, de defensa de los derechos humanos y de solidaridad con los grupos perseguidos que buscan asilo o refugio en nuestro país.

Durante la administración Zedillista, el fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos ocupó espacios importantes en la agenda nacional, bilateral, regional e internacional.

A partir del reconocimiento por parte de las autoridades federales de que la migración se origina a partir de factores históricos, estructurales y coyunturales, entre los que destacan la inherente cercanía geográfica de ambos países, la enorme asimetría de sus economías, y la intensa interacción cultural en la frontera común, el gobierno mexicano decidió promover tres principios bases para el diálogo y la cooperación con Estados Unidos. Estos principios son:

1. Respeto a los tratados y acuerdos sobre acceso consular y asuntos conexos suscritos entre ambos países;

⁵³ La política migratoria en México se estableció de manera formal en 1886 con la promulgación de la primera Ley de Extranjería y Naturalización, que junto con la Ley de Colonización de 1893, reflejaron el impulso a la inmigración extranjera y pusieron énfasis en la característica de país receptor, y aun promotor de la inmigración. En 1891, emergió un nuevo factor del fenómeno migratorio cuando Estados Unidos restringió la entrada de migrantes de diversas nacionalidades incluyendo la mexicana, por lo que muchos de ellos se asentaron en el país. La primera Ley de Inmigración de 1909 confería al gobierno amplias atribuciones para la admisión de extranjeros, la cual se limitaba, esencialmente, por razones de salud pública. Para 1926 se adoptó una política tendiente a proteger los intereses de la población mexicana y de la economía del país. Además se reglamentó la emigración, se organizaron los servicios de migración sobre bases más amplias y se luchó por evitar la inmigración de extranjeros y la emigración de los nacionales a Estados Unidos. A partir de la reforma a la ley migratoria de 1930 se amplía la visión migratoria hasta convertirse en un componente de la política de población. En ese sentido, la Ley General de Población de 1947 supo combinar los factores de movilidad demográfica con los principios humanitarios.

2. Reconocimiento del derecho soberano que tienen todos los Estados para formular y aplicar sus leyes migratorias dentro de los límites a las normas del Derecho Internacional y el espíritu de cooperación bilateral y.
3. El respeto a los derechos humanos de todos los individuos, independientemente de su situación migratoria.

Bajo este precepto, las autoridades mexicanas han buscado la dignificación de los migrantes y el reconocimiento pleno de sus aportaciones al desarrollo económico y cultural de la sociedad estadounidense, rechazando simultáneamente aquellas actitudes y prácticas que vulneran la integridad y los derechos de los migrantes.

Lo anterior, puede constatarse en el siguiente texto:

"La política migratoria mexicana busca el equilibrio entre consideraciones de política interior y propósitos de nuestra política exterior; por ello, nunca ha sido xenofóbica ni xenofílica, sino el resultado invariable de un análisis objetivo de los retos y las oportunidades que nos ofrece, en cada momento histórico, nuestra relación en el mundo y nuestras metas como nación. Esta ha sido la constante de nuestra legislación y de nuestra política en materia migratoria."⁵⁴

En ese sentido se puede señalar que México ha adoptado una política migratoria equilibrada, que contempla 3 objetivos fundamentales:⁵⁵

1. Alentar los flujos migratorios que contribuyen al desarrollo del país, de conformidad con los objetivos nacionales. Interesa enriquecer la vida cultural, económica y social de los mexicanos, facilitando el ingreso al país de turistas, hombres de negocios, profesionistas, técnicos, artistas y deportistas, entre otras actividades.

⁵⁴ SOLÍS Cámara, Fernando. México: una política migratoria con sentido humanitario México, Secretaría de Gobernación, 1998, p. 93.

⁵⁵ *Ibidem*.

2. Ejercer las funciones de vigilancia migratoria en el territorio nacional por medio de adecuados sistemas de inspección y control, para coadyuvar a preservar la seguridad y soberanía nacionales, a través de la decidida lucha en contra del tráfico de indocumentados.
3. Otorgar servicios de calidad vía el acotamiento de la facultad discrecional, la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, la eficiencia administrativa, y el fomento de una cultura de servicio y honestidad, entre otras acciones.

Para México la defensa de los derechos humanos de los migrantes es un imperativo ético en cada una de las acciones que desarrolla el Instituto Nacional de Migración, lo que otorga la autoridad moral y fortalece la capacidad política del gobierno de la República para defender los derechos humanos de los mexicanos en el extranjero.

Desde la visión de nuestro país, la lucha en contra de la discriminación y del clima antimigrante debe incluir la sensibilización de las autoridades concientizando a la opinión pública sobre la naturaleza y manifestaciones del fenómeno migratorio. De igual manera, busca evitar medidas que generen la percepción de que la migración como un fenómeno asociado con actividades delictivas reconociendo que la mayoría de los migrantes son personas que buscan mejores oportunidades de vida para ellos y sus familias.

Al respecto, el entonces Subsecretario para América del Norte y Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que:

"...dentro del marco del respeto al derecho internacional, la mejor defensa de países como México es la legalidad. Por ello, las acciones de carácter, el uso de instrumentos y mecanismos creados con Estados Unidos y los equipos de respuesta rápida en la Embajada de México en Washington, en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en los consulados

más importantes ha sido la institucionalización de los asuntos. El tercer paso de la estrategia fue mantener una buena política con las comunidades mexicanas en el exterior.⁵⁶

México ha establecido y consolidado distintos mecanismos para abordar todos los asuntos relacionados con las causas, manifestaciones y consecuencias del fenómeno migratorio, lo que le ha dado la posibilidad de contar con foros permanentes para impulsar el diálogo y la cooperación en la materia con su vecino del norte y los países de Centroamérica, lo que a su vez otorga mayor certidumbre al tratamiento de este tema y evita que éste se convierta en una fuente constante de conflicto.

En este sentido, el gobierno de México está convencido de que la cooperación internacional es la mejor vía para resolver incidentes que resulten del trato discriminatorio y que permitan la atención inmediata de casos de violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Así, durante los últimos años México ha logrado avanzar en la construcción de entendimientos básicos para atender las distintas manifestaciones de este fenómeno, a partir del reconocimiento de que resulta imprescindible encontrar fórmulas y enfoques comunes para regularlo.

Tomado en consideración lo anterior, se puede decir que la estrategia utilizada por el gobierno de México para hacer frente a la opinión pública con respecto a los cambios legislativos en Estados Unidos, se delineó en tres aspectos: 1) la protección de los derechos humanos de los migrantes; 2) la promoción de un enfoque integral y 3) promoción de un enfoque multilateral al tratamiento del fenómeno. A continuación se explica en que consiste cada uno:

⁵⁶ Para ello, el gobierno mexicano creó en 1990 el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exteriores (PCME).

2.3.1. Protección de los derechos humanos de los migrantes.

El estado mexicano tiene una larga tradición en materia de protección a los derechos humanos de sus nacionales, particularmente aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad como los trabajadores indocumentados que llegan a Estados Unidos. El gobierno de México considera que el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes debe formar parte prioritaria del tratamiento integral del fenómeno migratorio, tanto en el ámbito bilateral, regional y multilateral como en la instrumentación de las políticas migratorias nacionales.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es muy claro al establecer que:

...se buscará intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad;...⁵⁷

En ese sentido, el gobierno del presidente Zedillo reconoció que la situación de millones de mexicanos en el exterior, y particularmente en Estados Unidos, exige no sólo reforzar la protección consular sino facilitar la mejor defensa de sus derechos.

Por ello, durante su administración dio prioridad a la iniciativa intitulada "Nación Mexicana". Dicha iniciativa integra un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de origen mexicano y de personas con raíces mexicanas en el exterior.

Sobre esta línea de acción, en la década de los noventa el gobierno de México estableció una enorme red consular, jurídica y política de defensa al migrante en ese país. Adicionalmente, participó en Comisiones Binacionales con los países de Norte y Centroamérica, en las que el tema migratorio

⁵⁷ Poder Ejecutivo. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, SHCP, 1995, pág. 11.

formaba parte de la agenda y en el marco de las cuales se acordaron acciones concretas para proteger los derechos de los migrantes.

Sobresale el establecimiento de Grupos de Trabajo sobre Migración para atender específicamente el tema migratorio en las Comisiones Binacionales con Belice, Estados Unidos y Guatemala. A través de estos organismos bilaterales el tema de la migración se ha transformado cuantitativa y cualitativamente durante los últimos años y, en consecuencia, los gobiernos mantienen contactos permanentes de los que han surgido compromisos significativos en materia de protección a los derechos humanos; repatriación segura y ordenada; intercambio de información para fortalecer el combate al tráfico de migrantes y a la falsificación de documentos; así como facilitar la migración documentada; entre otros.

Adicionalmente, se han establecido mecanismos diseñados para atender de manera concertada situaciones específicas en materia migratoria y consular de acuerdo a las características propias de cada circunscripción consular o puerto fronterizo.

En 1995, la Secretaría de Gobernación implementó el Programa de Protección al Migrante, que tiene por objetivo la defensa de los derechos de los migrantes, así como de su integridad física y patrimonial sin importar su nacionalidad y carácter migratorio. El programa contempla la creación y fortalecimiento de los grupos de protección a migrantes, en cuya integración intervienen los niveles federal, estatal y municipal de Gobierno, y que tienen por objetivo defender a los migrantes de las acciones cometidas en su contra por bandas organizadas de delincuentes y por algunas autoridades deshonestas. Hasta el año 2000 operaban 9 grupos de Protección a Migrantes: 6 en la frontera Norte y 3 en la frontera Sur. En 1998 se pusieron en operación el grupo Beta Mexicali y el Grupo Beta Tabasco, además

quedaron instalados los Comités técnicos de seguimiento de cada uno de los nueve grupos.

El programa, asimismo, considera la difusión de los derechos y obligaciones de los migrantes en nuestro país. En este marco en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos se elaboró la cartilla "Guía de Derechos Humanos para los Migrantes", de la que se han distribuido más de 240,000 ejemplares a través de los Grupos de Protección a Migrantes, de organismos no gubernamentales de derechos humanos, de las representaciones consulares de México en el extranjero y de los Consulados de Centroamérica en México, principalmente.

2.3.2. Promoción de un enfoque integral: reconocimiento del vínculo entre migración y desarrollo.

La movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales es impulsada por factores - económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales - que forman parte del proceso de desarrollo y, al mismo tiempo, afecta la dinámica del desarrollo de las zonas de origen y de destino, incidiendo sobre las condiciones de vida de los individuos y familiares directamente involucrados en los movimientos.

Por su parte, las distintas dimensiones del proceso de desarrollo influyen sobre la migración, afectando sus tendencias, sus formas y sus intensidades.

En general los flujos migratorios internacionales obedecen a las desigualdades en el proceso de desarrollo entre los países emisores y receptores, así como a los conflictos sociales y políticos que ponen en riesgo la vida de las personas, es decir la migración internacional encuentra sus orígenes en condiciones esencialmente económicas. La emigración hacia

países altamente desarrollados no dejará de existir mientras persistan los problemas que se interponen a sus procesos de desarrollo.

La pobreza, la carencia de empleos, la falta de expectativas de progreso son algunos de los factores que continúan operando como agentes desencadenadores de la migración. Evidentemente, la visibilidad y la percepción de las iniquidades sociales se acrecientan en un mundo cada vez más interconectado. Los incentivos a la migración aumentarán al hacerse más evidentes las diferencias salariales y de condiciones de vida, por ello, la migración se puede entender como una respuesta a los múltiples efectos de la universalización de los mercados y del comercio internacional.

Dado que la migración y el desarrollo son procesos interdependientes, la búsqueda de relaciones causales en uno y otro sentido es una tarea extremadamente compleja. Habida cuenta de esa complejidad, y de la variable relevancia de los vínculos entre la migración y el desarrollo, la interpretación de estos vínculos en el caso de México ha de efectuarse con base en un enfoque multidisciplinario capaz de reconocer esos diversos niveles y las especificidades de la migración internacional de esta región.

El análisis interpretativo de la migración internacional de los países en estudio también debe tener en cuenta cómo las diferencias en sus grados de desarrollo socioeconómico repercuten sobre las condiciones de vida de la población, el dinamismo del mercado de trabajo y la oferta de oportunidades educacionales.

Complementariamente, existen dos aspectos de la migración que guardan estrecha relación con algunas gacetas del desarrollo y pueden también afectar la propia intensidad migratoria. Uno de ellos concierne al envío de ahorros generados en el exterior hacia los países de origen, es decir, las

remesas. Al respecto, cabe señalar que diversas investigaciones han mostrado que las remesas constituyen una no despreciable fuente de ingresos para los países emisores. Por ejemplo, en México, las remesas representan uno de los beneficios más evidentes de la migración. Su cuantía es de tal magnitud que, según el Fondo Monetario Internacional, en 1995 nuestro país fue el tercer país receptor neto de divisas a nivel mundial, superado solo por la India y Filipinas.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, durante la década de los noventa han ingresado a México alrededor de 33 mil millones de dólares por concepto de remesas, mismas que han beneficiado a las economías locales y regionales con tradición migratoria.⁵⁸

La migración laboral es un fenómeno que se deriva principalmente de la falta de desarrollo en los países. La población deja sus lugares de origen debido a la pobreza, el subdesarrollo y consecuentemente a la falta de oportunidades, para emigrar a naciones desarrolladas en busca de empleo.

Algunas de las principales razones que explican el por qué el desarrollo económico se constituye como razón principal de los movimientos migratorios son los siguientes:

- El crecimiento económico se desarrolla geográficamente de manera desigual.
- El desarrollo provoca un incremento en los medios de comunicación y transporte, lo que necesariamente implica que aumenten las redes que vinculan los movimientos internacionales y que haya una mayor promoción de las oportunidades en el extranjero.

⁵⁸ Para una explicación detallada sobre la distribución de las remesas en México y su impacto regional, véase TUIRÁN, Rodolfo, *Op. Cit.*, p. 153-181.

- El crecimiento de un país no es ideal, aunque se de rápidamente, se caracteriza por periodos de expansión y contracción, mismos que son reflejados en los flujos migratorios.

En este contexto, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha explicado a través de los factores de atracción y expulsión. Cuando existe un periodo de recesión económica en algún país, se dice que este se encuentra en la fase de expulsión, es decir, es propensa a la exportación de mano de obra, o bien, sus trabajadores tienden a buscar la emigración, en su afán por encontrar mejores oportunidades. Mientras que el país que está en una etapa de crecimiento económico se vuelve foco de atracción a la inmigración.

Cuando los factores de atracción y expulsión coinciden, tienen lugar a una mayor migración, pero cuando ninguno de los factores se presenta, se registra el menor flujo migratorio. De igual manera, si un Estado promueve la inmigración pero el otro goza de cierta prosperidad económica, la tracción no surte los efectos previstos. El problema ocurre cuando existe una expulsión y no una atracción, el país expulsor de migrantes depende y siempre ha dependido de cierto grado de emigración y no cuenta con los medios socioeconómicos para evitarla. Por su parte, los agentes económicos del país receptor la rechazan abiertamente por atravesar por cierto grado de recesión económica y consecuentemente falta de oportunidades para sus propios nacionales.

De darse este supuesto, resulta necesario enfatizar el carácter de las relaciones bilaterales entre el país receptor y el emisor, a fin de otorgar a los trabajadores mayor seguridad en todos los aspectos, toda vez que resultan ser directamente los más afectados de este fenómeno.

En los Estados Unidos, además del dinamismo de la demanda laboral en años recientes, los cambios en el mercado de trabajo han fortalecido su atracción migratoria, dando lugar a una tensión entre la demanda de mano de obra y las normas restrictivas a la migración, aunque las tendencias de ésta parecen indicar que, en la práctica, tales normas se han visto sobrepasadas. Las percepciones de tales tendencias se convierten en campo propicio para las actitudes xenófobas, que atribuyen a los inmigrantes consecuencias económicas negativas cuyo origen está en procesos esencialmente endógenos.

2.3.3. Enfoque multilateral para el tratamiento del fenómeno migratorio.

Paralelamente a las actividades desarrolladas en el ámbito bilateral, el gobierno de México diseñó una estrategia enfocada hacia la regionalización de las discusiones sobre migración internacional. Es así que promueve con los países de Centroamérica, Estados Unidos, Canadá, Panamá y posteriormente República Dominicana la idea de atender de manera conjunta todos los aspectos derivados del fenómeno migratorio, sobre todo, considerando que se trata de una región en la que conviven países de origen, tránsito y destino de trabajadores migratorios.

En este sentido, a iniciativa del gobierno de México en marzo de 1996 se celebró la primera Conferencia Regional sobre Migración en la ciudad de Puebla, con el propósito de intercambiar opiniones y experiencias sobre el fenómeno migratorio regional y fortalecer el diálogo y la cooperación regional en la búsqueda de alternativas que atiendan las causas, características y consecuencias de la migración para los países expulsores y receptores de migrantes.

Adicionalmente, en el seno de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Centro de Cooperación y Desarrollo Económico, la Organización de Estados Americanos, la Iniciativa de las Américas, la Organización para las Migraciones, etc., el gobierno mexicano ha promovido diversas iniciativas en favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Con el establecimiento de estas líneas de acción, el gobierno federal dio respuesta al clima antiinmigrante en Estados Unidos.

2.3.3.1. La experiencia del Proceso Puebla.

Con el propósito de promover el diálogo y el intercambio de información sobre las dimensiones regionales de las corrientes migratorias, México convocó a Canadá, Estados Unidos y a los países centroamericanos a un diálogo regional sobre el fenómeno migratorio internacional para entablar un intercambio de opiniones y experiencias entre funcionarios y representantes de diez naciones.

En ese sentido, los días 13 y 14 de marzo de 1996, en la ciudad de Puebla se celebró la primera Conferencia Regional de Migración, con la participación de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Durante dicho encuentro los gobiernos participantes reconocieron la necesidad de promover la cooperación regional dirigida a atenuar aquellos factores estructurales que motivan la migración en la región, sin perjuicio de los programas de cooperación bilateral y alentaron a los Estados de la región, particularmente a aquellos con fronteras comunes, a promover mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección de los derechos humanos de los

migrantes, en los que participen las autoridades de los diferentes niveles de gobierno, funcionarios encargados de la aplicación de la ley, y representantes consulares y diplomáticos de los países, entre otras cosas.

Hasta el 2000, la CRM había celebrado cinco encuentros a nivel Viceministerial⁵⁹ y seis a nivel regional, en los cuales los representantes de los gobiernos de la región han dialogado sobre aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos de los migrantes, los vínculos entre la migración internacional y los procesos de desarrollo, la conveniencia de informar a la opinión pública sobre los beneficios económicos para los países de origen y destino, la lucha contra el tráfico de personas, la modernización y administración de las fronteras y el combate a la falsificación de documentos oficiales de identificación.

Por otra parte, y como consecuencia de la problemática derivada de los migrantes extrarregionales, los miembros de la CRM trabajan, con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), sobre un esquema de participación para mejorar la cooperación para la repatriación asistida de migrantes extrarregionales.

Cabe señalar que durante la segunda reunión de la CRM celebrada en Panamá, en marzo de 1997, se estableció el Grupo Regional de Consulta sobre Migración, que reúne a nivel técnico a los funcionarios gubernamentales de los once países miembros de la CRM, antes de cada reunión viceministerial para analizar y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por los Ministros de sus naciones.

⁵⁹ Para profundizar sobre los compromisos y acciones de cooperación instrumentados en el marco de la Conferencia Regional se recomienda consultar los comunicados conjuntos de cinco reuniones de la Conferencia: Puebla (1996), Panamá (1997), Ottawa (1998), San Salvador (1999) y Washington) 2000 en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. La relación migratoria México-Estados Unidos, recopilación de documentos 1995-1999, México, SRE, 1999, 279 p.

En la misma reunión, se adoptó un Plan de Acción, que especificó acciones concretas entre los gobiernos que permitirían alcanzar un mejor nivel de diálogo e intercambio de información sobre la extensa agenda migratoria regional. En cumplimiento al Plan de Acción se han llevado a cabo distintas actividades como son la celebración en México de un Seminario-Taller sobre el tema "Desarrollo Internacional y Migración".

Durante la cuarta CRM celebrada en la ciudad de San Salvador, El Salvador en enero de 1999, los países miembros aceptaron a la República Dominicana como miembro de la Conferencia y se estableció una lista de países miembros y observadores, así como de los organismos internacionales que han fungido como observadores.

Finalmente durante el último encuentro de la CRM en Washington, D.C., los días 23 y 24 de marzo del 2000, se actualizó el Plan de Acción con nuevas actividades que fortalecen la cooperación y el intercambio de información y se aprobó la solicitud de Comisión Interamericana de Derechos Humanos para participar como organización internacional observadora.

Gracias al apoyo recibido por los participantes, la CRM sentó las bases para impulsar su consolidación como grupo regional de cooperación. Todos los países miembros de la Conferencia han reconocido que se trata de un foro idóneo para atender los aspectos migratorios aplicando una visión integral planteada por el Proceso Puebla, con énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo.

2.3.3.2. Iniciativas presentadas en el seno de organismos internacionales.

En el ámbito internacional, el gobierno de México ha desplegado un conjunto de iniciativas políticas y diplomáticas en el seno de organismos

internacionales y parlamentarios como la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, la Corte Internacional de La Haya, el Parlamento Latinoamericano y la Unión Interparlamentaria Mundial, con el objeto de demostrar que la política migratoria aplicada por el gobierno estadounidense en materia migratoria viola los derechos humanos y laborales de los connacionales que radican en Estados Unidos.

Por ejemplo, en 1997, México solicitó una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la información de la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. En este sentido, dicha Corte emitió la resolución correspondiente en octubre de 1999, resaltando lo siguiente: 1) Que el artículo 36 de la Convención de Viena, reconoce al detenido extranjero derechos individuales entre ellos, el derecho a la información sobre asistencia consular y 2) La protección del nacional esta integrada por la normativa internacional de los derechos humanos y que la expresión sin dilación significa que un estado debe cumplir con su deber de informar al detenido sobre sus derechos.

Sobresale igualmente, la decisión emitida el 3 de abril de 1997, por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para establecer un Grupo de Trabajo con la finalidad de identificar los obstáculos existentes a la protección efectiva y plena de los derechos humanos de los migrantes y elaborar recomendaciones para fortalecer la promoción y protección de los mismos. Dicho Grupo quedo establecido julio de 1997 y presidido por Jorge A. Bustamante experto mexicano en el tema de los derechos humanos de los migrantes.

Asimismo, el 6 de abril de 1997, la Comisión Internacional de Derechos Humanos de la ONU aprobó por consenso y a iniciativa de México y otros

diez países, una resolución sobre el tema "Violencia contra las Mujeres Migrantes", mediante la cual ese órgano de las Naciones Unidas manifiesta su determinación para emprender acciones, con la finalidad de prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas migrantes.

Entre las recomendaciones emitidas por la Comisión, se hace un llamado a los Estados a que realicen consultas periódicas con la finalidad de identificar áreas que afecten la promoción y protección de los derechos humanos, a fin de asegurarles servicios de salud, jurídicos y sociales, lo que beneficiaría la creación de condiciones de armonía y tolerancia entre las trabajadoras migratorias y el resto de la sociedad en la que residen.

Por otra parte, y tras intensas negociaciones, el 14 de diciembre de 1998, el Senado de la República emitió un decreto por el cual México ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por las Naciones Unidas en diciembre de 1990.⁶⁰

En 1999 aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con objeto de fortalecer la promoción, el pleno cumplimiento y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, contribuyendo a impedir y erradicar violaciones a los derechos humanos y eliminar las formas de discriminación contra ellos.

Como se pudo constatar tanto en foros bilaterales como multilaterales, nuestro país ha sostenido que todos los Estados están obligados a

⁶⁰ El gobierno de México depositó el instrumento de ratificación respectivo en la sede de la ONU el 9 de marzo de 1999, con lo que concluyó el proceso de aceptación de las normas que la referida Convención ha establecido como indispensables para la debida protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios en el país.

garantizar a los extranjeros que temporal o permanentemente radican en su territorio el respeto a sus derechos humanos y garantías individuales, así como a protegerlos de injusticias o arbitrariedades por parte de la autoridad, y de la persecución o discriminación por motivo de su nacionalidad, raza, género, idioma, religión o condición migratoria.

Con ello, la estrategia mexicana de multilateralizar el fenómeno de las migraciones internacionales le ha servido de contrapeso para contrarrestar algunas de las políticas restrictivas adoptadas por Estados Unidos y presionar políticamente a ese país para que en la aplicación de sus leyes migratorias se respeten los derechos humanos de todos los migrantes sin distinción.

CAPÍTULO 3

MECANISMOS DE COOPERACIÓN ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS EN MATERIA MIGRATORIA: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

3.1. Principales mecanismos de cooperación.

Desde el establecimiento de sus relaciones diplomáticas México y Estados Unidos han mantenido una relación marcada por la dificultad, el conflicto y la cooperación.⁶¹ La natural divergencia de sus respectivos intereses y el simple hecho de ser vecinos naturales que comparten una frontera de más de tres mil kilómetros de extensión, en la que confluyen más de 300 millones de cruces legales al año (adicionales a los cruces clandestinos), en la que se registra un intercambio comercial de aproximadamente 250 mil millones de dólares anuales, es un testimonio de la dificultad para mantener una relación vecinal sin contratiempos.

Son muchos los autores que incansablemente han señalado que la relación de México con Estados Unidos históricamente ha sido una de las más importantes para nuestro país, así como lo ha sido México para Estados Unidos, sobre todo desde principios de los noventa. Esta premisa ha motivado la cooperación entre ambas naciones a través del establecimiento de diversos mecanismos de consultas bilateral de carácter informal, formal y permanente para atender los numerosos temas que integran la agenda bilateral.

El dinamismo, amplitud y complejidad de los vínculos históricos, económicos, sociales, culturales y políticos que los unen se pueden constatar en la

⁶¹ Véase, GUEDEA, Virginia y RODRÍGUEZ, O. Jaime E. "De cómo se iniciaron las relaciones entre México y Estados Unidos", en SCHUMACHER, Ma. Esther (Comp.), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE-SRE, Sección de Obras de Historia, 1994, p. 11-46.

diversidad de asuntos que integran la agenda bilateral, mismos que abarcan rubros que van desde el diálogo político sobre asuntos de interés regional, trilateral e internacionales hasta aquellos de repercusión bilateral en los siguientes campos: finanzas, comercio, inversión, turismo, agricultura, energía, pesca, trabajo, ciencia y tecnología, seguridad social, educación, cultura, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, transporte, telecomunicaciones, asistencia jurídica, narcotráfico, asuntos fronterizos y desde luego los asuntos relacionados con el fenómeno migratorio.

Como resultado de esta diversidad de temas, los gobiernos de ambos países se vieron en la necesidad de establecer canales comunicación, consulta y cooperación entre sus respectivos gabinetes con objeto de resolver las potenciales diferencias ante un tema en específico o un conjunto de temas y con ello evitar una confrontación directa entre ambos países, que dañara el diálogo de la relación en su conjunto.

En ese sentido, como ya se mencionó a lo largo de la historia de las relaciones bilaterales ambos gobiernos han establecido una serie de mecanismos formales e informales⁶² para relacionarse entre sí.

Dada su naturaleza, esta investigación se centrará en el estudio de los mecanismos formales, creados a partir del momento en que se establecieron relaciones oficiales cuando el primer representante norteamericano Joel R. Poinsett, presentó sus cartas credenciales al gobierno de México.

⁶² Sobre los mecanismos informales, Walter Astié explica que los contactos de carácter no oficial han sido de suma utilidad en la conducción de las relaciones bilaterales. Estos suelen estar constituidos por prominentes hombres de negocios, ex funcionarios, personalidades del mundo artístico, académicos, periodistas, etc., que por una razón u otra tienen intereses en alguno de los temas que afectan la relación bilateral y lo más importante los contactos en ambos países para influir en él debate. ASTÍE-BURGOS, Walter. *El águila Bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México, Ariel Divulgación, 1995, p. 261.

Fue a principios del siglo XX que surgieron los primeros mecanismos para fomentar el entendimiento y la cooperación entre los dos gobiernos, entre ellos se puede destacar la entrevista presidencial entre Porfirio Díaz y William Taft en 1909.

A partir de la alianza forjada durante la Segunda Guerra Mundial, surgieron mecanismos de concertación más permanentes destinados a afianzar y fomentar la cooperación binacional. En ese sentido, se crearon las Comisiones México-Americana para la Cooperación Económica y la de Defensa Conjunta. Adicionalmente, a partir del encuentro Ávila Camacho - Roosevelt en 1943, comenzaron a realizarse en forma sistemática las entrevistas presidenciales.

Ya para los gobiernos de los presidentes José López Portillo y James Carter se creó un nuevo mecanismo de concertación al margen de las negociaciones *ad hoc* sobre asuntos específicos: la Comisión Binacional con el objetivo de contar con un foro permanente encargado de examinar anualmente los temas que en ese momento se consideraban prioritarios: las relaciones diplomáticas, financieras y comerciales.⁸³

En consecuencia, el foro de la Comisión Binacional se convirtió en el segundo mecanismo de diálogo más importante después de las entrevistas presidenciales, ya que de una u otra manera ha permitido coordinar el manejo Intergubernamental de la relación entre ambos países a lo largo de las últimas décadas.

⁸³ Desde 1981, los miembros de los gabinetes de ambos países se reúnen anualmente en el marco de la Comisión Binacional con objeto de revisar y avanzar diversos temas de la agenda. Las delegaciones están encabezadas por los Cancilleres de ambas naciones.

Las funciones básicas de la Comisión Binacional son: a) revisar el estado general de la relación; b) avanzar en la cooperación de las distintas áreas; c) permitir a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Departamento de Estado de Estados Unidos desempeñar el papel de coordinadores de la relación bilateral y, d) contar con una oportunidad para el intercambio directo de ideas y propuestas de solución entre los funcionarios gubernamentales de cada país.⁶⁴

Con la creciente inclusión de nuevos asuntos en la agenda bilateral, la Comisión se amplió con el paso de los años hasta incluir en el año 2000, a prácticamente todos los titulares de las dependencias gubernamentales que participan de una u otra manera en el manejo de las relaciones binacionales.

La celebración anual de la Comisión Binacional viene a ser la conclusión del esfuerzo de coordinación interna en el que cada gobierno efectúa previamente diversas consultas entre las áreas involucradas para fijar posiciones que se asumirán en el momento de la negociación. Por consiguiente, este mecanismo, en teoría sirve para establecer no sólo una mejor coordinación interna con el otro gobierno sino para obtener una visión en conjunto del estado actual de las relaciones bilaterales y cuando es necesario tomar acciones para poner en marcha algún proyecto de cooperación bilateral en temas específicos.⁶⁵

Como se mencionó al inicio de la presente investigación, en esta ocasión el análisis está enfocado a las acciones emprendidas por las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton en el seno de este foro y

⁶⁴ DÍAZ Ortega, Rodolfo Florentino. Las reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos durante el primer trienio del gobierno, de Carlos Salinas de Gortari. TESIS de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993, p. 72.

⁶⁵ ASTÍE-BURGOS, Walter. *Op. Cit.*, p. 257-260.

particularmente en su Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

Durante las administraciones de ambos mandatarios se fortalecieron los mecanismos de cooperación ya existentes y además se crearon nuevos mecanismos con el objeto de facilitar el diálogo, la consulta y la cooperación conjunta en aquellos temas espinosos y de interés común como la migración indocumentada y el narcotráfico. En el año 2000, se contaba con 75 mecanismos institucionales, treinta y cinco de los cuales se crearon durante la administración del ex presidente Zedillo.

Por lo sensible del tema, los gobiernos de México y Estados Unidos abordaron en prácticamente todos los mecanismos de cooperación bilaterales establecidos alguno o varios de los aspectos que trastocan el fenómeno migratorio, aunque en algunos casos se hizo de manera exclusiva a nivel político, como fue el caso de los encuentros y entrevistas presidenciales,⁶⁶ y en las reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos.⁶⁷

No obstante, los asuntos más delicados y en los cuales se podría alcanzar cierto consenso para diseñar políticas comunes, las discusiones se centraron en el seno de las reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos; en los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de

⁶⁶ Durante la administración de los presidentes Zedillo y Clinton, el tema migratorio se ha abordado al más alto nivel entre ambos ejecutivos para revisar el estado general del fenómeno migratorio así como brindar atención especial al tema de la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios.

⁶⁷ El poder legislativo mexicano ha establecido, por su cuenta, sus propios mecanismos de comunicación con sus contrapartes estadounidenses. En ese sentido se reúnen anualmente en forma alternada en uno u otro país con el propósito de servir como un foro permanente para que los legisladores de ambos países intercambien ideas y opiniones sobre el curso de las relaciones bilaterales. Para una explicación detallada de su funcionamiento véase, Water Astle,... *Op. Cit.*, p. 61.

Inmigración y Naturalización y Protección Consular, así como en los Mecanismos de Enlace Fronterizo.⁶⁸

Es precisamente de la Comisión Binacional México-Estados Unidos donde se desprende el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, cuya finalidad es evitar que los efectos y manifestaciones de la problemática migratoria pongan en riesgo el concepto de compartimentalización⁶⁹ de la relación bilateral, misma que ya se mencionó en el capítulo uno de esta investigación.

Este mecanismo, como se verá más adelante ha brindado un espacio idóneo para el intercambio de ideas entre funcionarios mexicanos y estadounidenses especialistas en la materia, así como para ampliar las vías de cooperación en temas vinculados con el fenómeno como: las repatriaciones de migrantes; el establecimiento y fortalecimiento de nuevos mecanismos de consulta para garantizar la protección de los derechos humanos de los mismos, el intercambio de información para combatir el tráfico de seres humanos y la falsificación de documentos, entre otros.

La construcción de entendimientos de este tipo entre ambos gobiernos representa un logro por demás importante, por el simple hecho de contar con

⁶⁸ En ocasión de la III Reunión de Alto Nivel en 1993, se propuso la creación del Mecanismo de Enlace Federal para Asuntos Fronterizos (MEF), el cual opera, actualmente, en diez puntos considerados de mayor importancia (Tijuana, B.C./San Diego, Cal.); Mexicali, B.C. /Caléxico, Cal.; Nogales, Son./Nogales, Az.; Cd. Juárez, Chih./El Paso, Tx.; Ojinaga, Chih./Presidio, Tx.; Piedras Negras, Coah./Eagle Pass, Tx.; Nuevo Laredo, Tamps./Laredo, Tx.; Reynosa, Tamps./McAllen, Tx.; y Matamoros, Tamps./Brownsville, Tx., y Cd. Acuña/Del Río). Los Mef son considerados el principal foro local para establecer lazos de cooperación y coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno de ambos países, con el fin de resolver y prevenir de manera conjunta, los problemas cotidianos que aquejan a las ciudades fronterizas. Entre otros temas, discuten los asuntos relativos a incidentes migratorios, documentación migratoria, menores infractores, agilización de cruces, seguridad en puentes, entre otros. DIRECCIÓN GENERAL PARA AMÉRICA DEL NORTE, *Carpeta Informativa sobre la Relación Bilateral México-Estados Unidos*. Secretaría de Relaciones Exteriores, mayo de 2000.

⁶⁹ La compartimentalización tiene como propósito evitar que las tensiones en un área de la relación bilateral descarrile la relación en su conjunto.

canales de comunicación permanentes para evitar lo que ocurrió después de la conclusión del Programa Bracero en 1964, cuando el diálogo en materia migratoria prácticamente se evaporó.

Por otra parte, con el establecimiento de los Mecanismos de Enlace Fronterizo y de Consulta al Interior entre Cónsules mexicanos y autoridades estadounidenses se pudo resolver *in situ* casos de violencia y maltrato a migrantes mexicanos en la frontera con Estados Unidos.

En todos los casos, se ha trabajado sobre la base del reconocimiento y aceptación de que todo país tiene el derecho soberano de fijar las políticas migratorias que considere convenientes. Por ello, ambos gobiernos han trabajado en estrecha colaboración para consultarse con regular frecuencia los cambios o modificaciones a la legislación en la materia que pudiesen tener un impacto directo en el otro país.

Aunque esto no siempre ocurrió así, la promulgación de la Ley migratoria de 1996 da muestras del intercambio de información y consultas regulares para evitar que en su aplicación se violaran los derechos humanos de los indocumentados.

3.1.1. Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

Si bien desde la instalación de la Comisión Binacional, el tema migratorio fue incluido en la agenda bilateral, no existía un grupo dedicado específicamente a tratar este fenómeno. Por lo que el tema se ventiló en el Grupo de Trabajo sobre Asuntos Políticos y Sociales durante las primeras seis reuniones de la Comisión Binacional. Cabe señalar que en ese entonces, las demandas de

México estaban enfocadas en dos aspectos: los trabajadores migratorios y la protección de los derechos humanos.

Fue hasta 1986, en el contexto de la entrada en vigor de la denominada Ley Simpson-Rodino que la Secretaría de Relaciones Exteriores inició una serie de consultas con sus contrapartes sobre la interpretación y las implicaciones que las reformas aprobadas por el Congreso estadounidense a la Ley migratoria de ese país tendrían sobre sus nacionales. Estos contactos bilaterales dieron lugar a la creación de un Grupo de Trabajo sobre Migración que operaría de manera independiente al citado Grupo de Asuntos Políticos y Sociales.

La función de este grupo independiente era atender en forma expedita los problemas derivados de los flujos migratorios, a través de tres subgrupos: A) cuyas funciones estaban enfocadas a la atención y seguimiento de los programas de trabajadores migratorios; B) la protección de los derechos humanos de los migrantes y los asuntos consulares y C) la atención a los problemas derivados de la migración de terceros países en tránsito por México y con destino a Estados Unidos.

Fue tal la utilidad de este grupo que, en la VII Reunión de la Comisión Binacional celebrada el 7 de agosto de 1989, en la Ciudad de México, ambas delegaciones decidieron mantener y reforzar las labores del Grupo mediante su institucionalización. En ese sentido, se integró formalmente a la Comisión Binacional bajo el nombre de Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

En el seno de este Grupo de Trabajo se incluyó también la problemática de los inmigrantes indocumentados que proceden de terceros países y que

utilizan el territorio mexicano como puente de entrada a Estados Unidos, además de los puntos señalados con anterioridad.

Para el año 2000, el Grupo de Trabajo se había convertido en el principal foro bilateral para el tratamiento del fenómeno migratorio entre las autoridades federales de México y Estados Unidos en el que además de ser un mecanismo de diálogo, negociación y cooperación entre ambos gobiernos, bajo sus auspicios se alcanzaron diversos acuerdos y acciones de cooperación bilateral sobre las diversas manifestaciones del fenómeno migratorio.

En el marco de las labores del Grupo de Trabajo, los contactos entre las dependencias directamente involucradas en el diseño de políticas públicas en la materia se hicieron más frecuentes y al mismo tiempo incrementaron el intercambio de información entre los actores involucrados, generando con ello, una mayor interacción bilateral sobre la base del compromiso de reciprocidad entre ambas partes.

De 1990 a mayo del 2000, el Grupo de Trabajo había celebrado 22 encuentros, once de los cuáles se llevaron a cabo entre 1995 y 2000, periodo que comprende las administraciones Zedillo y Clinton. De estas reuniones derivaron una serie de acuerdos específicos para incrementar la cooperación principalmente en el campo de la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios. Líneas adelante se describen los principales acuerdos y mecanismos para atender las manifestaciones de este fenómeno, así como las acciones desarrolladas por ambos gobiernos a favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Aún cuando estas conversaciones y negociaciones no se han enfocado al análisis integral del fenómeno ni en la regulación de los flujos de

indocumentados, si se ha intentado discutir a fondo el problema de las causas, consecuencias y efectos de la migración para cada país y su impacto en la relación bilateral, procurando siempre un ambiente de cooperación y comprensión mutua con respecto al fenómeno mismo, partiendo de la tesis de que cada gobierno consideran a la migración, y particularmente la indocumentada, como un problema complejo que hay que solucionar de manera bilateral.

En ese sentido, la reunión del Grupo de Trabajo celebrada el 4 de octubre de 1994, en la ciudad de Washington, D.C., favoreció el diálogo entre las delegaciones mexicana y estadounidense. En dicha reunión se revisaron con preocupación el clima antinmigrante manifestado en algunas regiones de Estados Unidos, particularmente en California; y se analizaron las recomendaciones presentadas por la Comisión para la Reforma a la Inmigración.⁷⁰ Asimismo, se revisó el estado que guardaban los procedimientos de repatriación de mexicanos que habiendo cumplido una sentencia en cárceles estadounidense, eran deportados sin previo aviso. Igualmente se avanzó en el acercamiento de las percepciones sobre el fenómeno migratorio logrando un acuerdo entre ambos países para realizar un Estudio Binacional que partiría de un enfoque integral multidisciplinario, con una perspectiva de largo plazo y metodología mutuamente aceptada.⁷¹

El Grupo de Trabajo mostró su utilidad al haber logrado mantener una interlocución permanente entre las partes para discutir las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio, con base en el diálogo

⁷⁰ La Comisión para la Reforma a la Inmigración se creó por mandato del Congreso estadounidense en 1990, de conformidad con la ley de Inmigración y Naturalización aprobada en ese año. La Comisión tenía como objetivo prioritario examinar los efectos de la aplicación de las leyes migratorias y emitir recomendaciones y sugerencias sobre posibles modificaciones al marco normativo en la materia y a la política migratoria de Estados Unidos en General.

⁷¹ Ver Comunicado de prensa número B-750 del 4 de octubre de 1994, Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

franco y constructivo entre los funcionarios de ambos gobiernos. Cabe destacar que en el marco de las labores del Grupo de Trabajo, México ha logrado que algunos enfoques unilaterales para responder al fenómeno migratorio sean paulatinamente sustituidos por una perspectiva bilateral que atienda el tema en forma integral y a largo plazo.

Un ejemplo de esta actitud fue la decisión de abrir espacios políticos hacia el reconocimiento de que la migración es un fenómeno estructural, y por lo tanto se debe eliminar la visión estadounidense que sustenta que la migración indocumentada es un problema criminal que requiere ser reprimido, y evitar que los problemas derivados de la migración rebasaran las capacidades de respuesta de los gobiernos.

La reunión del Grupo de Trabajo celebrada en la ciudad de Oaxaca, los días 8 y 9 de septiembre de 1999, permitió a las delegaciones de México y Estados Unidos, manifestarse y anunciar acciones en relación con las muertes incidentales y las lesiones que los inmigrantes sufren en su intento por ingresar a los Estados Unidos de manera indocumentada, así como reafirmar su más firme compromiso para adoptar todas las medidas factibles que coadyuven a la reducción, en la mayor medida posible, de los riesgos y peligros en la frontera a través de la iniciativa de Seguridad Fronteriza.

Entre las acciones realizadas por México destacan el incremento sustancial del personal de los "Grupos Beta" de Mexicali y Nogales, la capacitación a todos los grupos de protección a migrantes en primeros auxilios y labores de rescates, así como la colaboración de la Secretaría de Salud para proporcionar asistencia médica de dichos connacionales.

Asimismo, las delegaciones de ambos países describieron los esfuerzos que han realizado para reducir las tensiones e incidentes de violencia en la

frontera Arizona-Sonora y anunciaron que dichos esfuerzos habrán de continuar a través de una estrategia que tome en cuenta las causas de la violencia y su impacto negativo sobre las comunidades en ambos lados de la frontera.

3.1.1.1. La reunión de Zacatecas ¿parteaguas en el tratamiento binacional?

El primer encuentro entre los funcionarios gubernamentales que integran⁷² el Grupo de Trabajo, durante las administraciones de los presidentes Zedillo y Clinton, celebrado en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, los días 13 y 14 de febrero de 1995, se dio en un momento particularmente delicado como consecuencia de la situación prevaleciente tanto en México como en Estados Unidos.

Por un lado la crisis financiera por la que atravesaba nuestro país había incrementado los flujos migratorios originando el endurecimiento en las posiciones de sectores estadounidenses claves para la toma de decisiones en materia migratoria. Todos ellos, motivados por la expansión de la popularidad de la Propuesta 187 en California.

Como respuesta a las presiones de importantes sectores de la sociedad y algunos miembros del Congreso estadounidense por imponer mayores controles en la frontera con México, la administración Clinton se vio obligada a endurecer su política migratoria incluyendo en el proyecto de presupuesto

⁷² Dicho Grupo de Trabajo esta encabezado por el Subsecretario para América del Norte y Europa de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, por parte de México mientras que la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia de Estados Unidos y la Subsecretaría de Asuntos Consulares del Departamento de Estado, encabezan la delegación estadounidense.

para el año fiscal 1996, medidas tendientes a aumentar la efectividad de sus leyes migratorias.

Adicionalmente, el ambiente político electoral por la presidencia en Estados Unidos imprimió mayor complejidad al debate interno en torno a la migración. Los reclamos de amplios sectores de la ciudadanía por obtener resultados tangibles en la reducción de la inmigración indocumentada aunado a la agudización de sentimientos antiinmigrantes, fueron factores que los aspirantes a puestos públicos no dejaron pasar y que finalmente condujeron a una reforma del marco jurídico en la materia.

En Zacatecas, las delegaciones de ambos países intercambiaron información sobre las políticas migratorias instrumentadas por cada país, analizaron el clima antiinmigrante, el estado y futuro de la Propuesta 187 y las posibles reformas a la Ley migratoria de Estados Unidos. Asimismo, ambas partes manifestaron su posición sobre los mecanismos para fortalecer la protección consular de los nacionales de cada país, el combate a los traficantes de personas y a la violencia en la zona fronteriza, así como los procedimientos de repatriación y deportación.

Aunque había escasas expectativas sobre las acciones que México y Estados Unidos podrían alcanzar en Zacatecas en favor del fortalecimiento de la cooperación bilateral para regular los flujos migratorios entre ambas naciones, se alcanzaron acuerdos importantes, que años más tarde guiarían el campo de acción en la materia.

Entre otras cosas, se acordó fortalecer las labores del Grupo de Trabajo como mecanismo de comunicación e intercambio de información permanente sobre el fenómeno migratorio; se reconoció que la agenda migratoria es amplia y requiere del diálogo y consulta para atender la

problemática que presenta. Reconocieron, la necesidad de tomar en cuenta las asimetrías económicas y reafirmaron que "una solución integral y duradera a la problemática migratoria está relacionada con el desarrollo y la estabilidad económica de México."⁷³

Por ello, los representantes de ambos países acordaron continuar con un diagnóstico conjunto sobre la complejidad del fenómeno migratorio. Como se señaló anteriormente, uno de los puntos de mayor alcance logrado en Zacatecas fue sin duda la definición de una agenda bilateral sobre la cual trabajarían ambos gobiernos en el marco del Grupo de Trabajo.

Dicha agenda estaba enfocada a reducir los efectos negativos de la migración, la protección de los derechos humanos, la consulta previa, y el tratamiento regional del fenómeno migratorio. Considerando que Zacatecas marcó la pauta en la atención bilateral del fenómeno migratorio caracterizada por no tener política, se considera que este encuentro representó un parteaguas para el tratamiento gubernamental del tema migratorio entre los dos países.

En Zacatecas, México introdujo al diálogo un concepto derivado parcialmente del Nuevo Entendimiento con Estados Unidos: la visión integral del fenómeno migratorio. Es decir, se articuló la idea de que había que salir del círculo vicioso "medidas unilaterales-defensa de los derechos humanos" y profundizar más en temas como el vínculo de la migración y el desarrollo, para incidir directamente en las causas del fenómeno migratorio y no solamente en sus efectos.

⁷³ Véase Comunicado Conjunto de la reunión de Zacatecas, febrero de 1995, Archivo de la Dirección General para América del Norte de la S.R.E.

No obstante, las medidas de cooperación bilateral y las acciones propuestas en Zacatecas han resultado limitadas, y distan mucho de construir una respuesta integral al fenómeno de la migración indocumentada, sobre todo porque no responden a la existencia de mercados laborales transfronterizos ni a las relaciones demográficas y sociales resultado de las redes sociales que se han desarrollado entre México y Estados Unidos durante el siglo pasado.

Si bien ambas naciones plasmaron su compromiso de explorar fórmulas para facilitar movimientos transfronterizos en el espíritu del TLCAN, esto no ha sido posible debido a múltiples razones. Entre otras, porque a Estados Unidos no le interesa acabar de tajo con la entrada de trabajadores indocumentados a su país y para México esta idea le representaba la pérdida de miles de millones de dólares por concepto de remesas que los nacionales mexicanos envían a sus familiares desde ese país.

3.1.1.2. Logros y alcances de la cooperación bilateral en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

Si bien se tiene que reconocer que los mecanismos establecidos con Estados Unidos durante el gobierno del presidente Zedillo han permitido mejorar y fortalecer la labor de protección consular, en la parte estructural del fenómeno no se ha avanzado mucho.

Mediante el diálogo, no solamente entre autoridades centrales en la ciudad de Washington y México, sino a nivel municipal, estatal y local en cada una de las 42 circunscripciones consulares de México en Estados Unidos, se han podido seguir de cerca los procesos legislativos y mantener una vigilancia estrecha a la aplicación de las leyes migratorias descritas en el capítulo dos de la presente tesis.

El diálogo permanente desarrollado entre los gobiernos de México y Estados Unidos a partir de 1995 produjo logros concretos en materia migratoria como son: a) el establecimiento de nuevos mecanismos de comunicación entre cónsules de mexicanos y autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización; b) la elaboración de un primer estudio binacional; c) el fortalecimiento de la protección consular; d) la creación de nuevos mecanismos bilaterales para facilitar la investigación de violaciones de derechos humanos y casos de violencia fronteriza; e) programas de repatriación segura y ordenada de migrantes; f) el desarrollo de iniciativas para prevenir y evitar muertes incidentales de migrantes en la zona fronteriza; g) nuevos mecanismos de cooperación para investigar y dismantelar organizaciones criminales vinculadas al tráfico de personas, y h) la creación del primer mecanismo de cooperación regional, a través de la Conferencia Regional de Migración (Proceso Puebla) y la firma de cuatro memoranda de entendimiento sobre: protección consular de nacionales de México y Estados Unidos suscrito en 1996; sobre mecanismos de consulta al interior firmado en 1998; sobre intercambio de información entre el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, y el Servicio de Inmigración y Naturalización en 1999; y en contra de la violencia en la frontera suscrito en 1999, con el fin de prevenir la violencia en la región y combatir la impunidad.

En virtud de que estos avances de la cooperación bilateral no son suficientemente conocidos por la opinión pública de ninguno de los dos países, a continuación se detallan algunos de los principales acuerdos y acciones alcanzados durante el periodo de estudio de esta investigación, y que se consideran relevantes no sólo por los resultados arrojados sino por su innovación.

3.1.1.2.1. Estudio Binacional sobre Migración.

La idea de elaborar un Estudio Binacional sobre el fenómeno migratorio surgió en marzo de 1994, cuando ambos países anunciaron su decisión de establecer un marco de análisis común del fenómeno migratorio, sobre el cual se podría mejorar la relación en materia migratoria, a través de la cuantificación y cualificación del propio fenómeno a la luz de las percepciones divergentes que imperaban en cada país.

En ese sentido, en octubre del mismo año, se aprobó el esquema y los procedimientos para la elaboración del citado Estudio Binacional, cuyo objetivo fue "contribuir a una mejor apreciación, objetiva y realista, de la naturaleza, dimensiones y consecuencias de los movimientos migratorios que ocurren entre los dos países."⁷⁴

Durante casi tres años,⁷⁵ un equipo de veinte especialistas de los sectores gubernamental y académico de ambos países se abocaron a la elaboración del citado Estudio Binacional, cuyo análisis se centró en las siguientes áreas:

- Cuantificación de los flujos migratorios;
- Características demográficas y laborales de los migrantes;
- Factores económicos y sociales que apoyan la migración;
- Impactos de la migración en los dos países;
- Respuestas en los dos países ante la migración.

⁷⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa número B-750, de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares de la Comisión Binacional, 4 de octubre de 1994.

⁷⁵ El 30 de agosto de 1997, la Cancillería anunció la conclusión del Estudio Binacional sobre la Migración. Meses más tarde se celebró una reunión extraordinaria del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares a fin de presentar formalmente los resultados del mismo a los medios de comunicación y las sociedades de ambos países.

Adicionalmente, se incluyó un capítulo en el que se presentaban recomendaciones de política pública para cada gobierno, o bien para su acción conjunta, en el corto, mediano y largo plazo. De entre ellas destacan:

- La conveniencia de un mayor diálogo y de mecanismos constitutivos con visión hacia el futuro y facilitar la cooperación bilateral en el logro de soluciones mutuamente beneficiosas frente a la migración no autorizada entre México y los Estados Unidos.
- Efectos de la legislación de 1996. La revisión regular y conjunta de la legislación promulgada en México y Estados Unidos podría ayudar a establecer de una manera más oportuna lo que se propuso y no se propuso lograr con las mismas.
- Informes sobre impactos de la migración. Estos informes evaluarían los cambios directos en las políticas migratorias así como los cambios en las políticas económicas y de otro orden que pudieran afectar los patrones migratorios.
- Manejo de los factores de la demanda, la oferta y las redes.
- Facilitación de los movimientos autorizados entre México y Estados Unidos
- Continuar la investigación y recolección de datos bilaterales. La elaboración de una agenda binacional de políticas se beneficiaría con el uso y el análisis de datos de ambos países.
- Optimización de los beneficios y minimización de los costos. Básicamente se buscaría trabajar con miras a la eliminación de la migración no autorizada, por los costos que crea a ambos países y por la vulnerabilidad a la explotación de los migrantes.
- Se concluyó que un programa de "trabajadores huéspedes" no es la mejor vía para solucionar la migración no autorizada. Un programa de este tipo podría estimular nuevas redes de migración lo cual vendría a añadir y no a sustituir a los trabajadores no autorizados.

- Reconocimiento y manejo de los costos sociales de la migración. Debería darse atención a la manera de aliviar los trastornos que representa para las familias y las comunidades.

Si bien es cierto que el Estudio Binacional sobre Migración marcó un precedente de cooperación bilateral para que ambos países aceptaran públicamente su reconocimiento a las causas estructurales, efectos económicos y consecuencias económico-políticas y sociales para México y Estados Unidos, también habría que reconocer que sus recomendaciones no fueron tomadas muy en serio por los funcionarios responsables del diseño de políticas públicas.

Ciertamente se logró contribuir en el conocimiento y apreciación de la naturaleza, dimensiones y consecuencias de la migración, además de contar con una base de datos común, aunque ahora ya no tan actualizada, del perfil de los inmigrantes mexicanos.

Sin embargo, se considera que no recibió el manejo político adecuado ni la suficiente difusión quizá porque finalmente se trató de un esfuerzo único que más bien reflejó el entendimiento alcanzado por expertos y académicos de ambos países y no necesariamente por los gobiernos. Ello representó, sin lugar a dudas, un serio obstáculo para que su publicación no tuviera la suficiente difusión y más aún, que sus recomendaciones no se tomarán en cuenta para el diseño de políticas públicas a fin de intentar reducir la inmigración no autorizada a Estados Unidos.

3.1.1.2.2. Programas de repatriación de migrantes.

La falta de información por parte de algunos centros de detención en la Unión Americana sobre el número de mexicanos que serían repatriados por carecer de la documentación migratoria correspondiente, dificultó por muchos años la labor de protección que los Consulados mexicanos debían desarrollar en aquel país.

Por ello, México a través de sus Consulados y en las reuniones de funcionarios de alto nivel, reiteraron su preocupación en el sentido de que no se estaba cumpliendo con los estándares mínimos de respeto y trato de sus connacionales. Asimismo, en las reuniones de evaluación de los mecanismos de consulta, se acordó que se avisaría a los consulados del Interior y de frontera de las posibles repatriaciones, y se continuaría fomentando la celebración de esta clase de acuerdos.

El concepto de repatriación segura y ordenada se formalizó en la reunión de Zacatecas⁷⁸ y posteriormente fue reafirmado en el texto de la Declaración Presidencial de 1997. En términos generales este concepto se refiere al compromiso de ambos países para garantizar la dignidad y los derechos humanos de los migrantes mexicanos durante los procesos de repatriación, ya sea en la modalidad de salida voluntaria o como resultado de un proceso de deportación.

En este sentido, las autoridades migratorias de ambos países establecieron acuerdos básicos para administrar, de la mejor manera, el procedimiento de retorno de mexicanos, que por carecer de documentos que les permitan regularizar su estancia en Estados Unidos, tienen que ser devueltos a

⁷⁸ Véase comunicado conjunto de la reunión de Zacatecas, febrero de 1995, S.R.E.

México. Dichos acuerdos tratan de preservar la seguridad, el trato humanitario y, en su caso, la unidad familiar de los migrantes, desde su detención hasta su recepción en México por parte de la autoridad nacional. De este modo el compromiso se observa tanto para los nacionales mexicanos aprehendidos en la región fronteriza, como para aquellos que están en el interior de Estados Unidos y que deben ser trasladados por la autoridad hasta la frontera.

En agosto de 1997, las autoridades de México y Estados Unidos acordaron establecer una serie de criterios generales y parámetros específicos para proceder en los casos de repatriación de mexicanos indocumentados a la frontera.

Como resultado de lo anterior, a la fecha se han firmado arreglos locales para la repatriación de migrantes mexicanos en los siguientes puntos fronterizos: Ciudad Acuña/Del Río; Piedras Negras/Eagle Pass; Ciudad Juárez /El Paso; Nuevo Laredo/Laredo; Baja California/San Diego y Calexico; McAllen/Harlingen-Brownsville; y Nogales, Phoenix, Tucson y Douglas.

Dichos acuerdos contemplan los siguientes procedimientos para realizar las repatriaciones: a) distinción de personas en grupo, adultos, menores, mujeres embarazadas, ancianos y discapacitados, personas enfermas y excarcelados; b) listados que deben contener las generalidades de los repatriados; c) puertos de entrada y horarios en que deben realizarse las repatriaciones; d) asistencia de funcionarios mexicanos de migración en el punto de entrega; y e) notificación de las repatriaciones a las autoridades mexicanas.

Por otra parte, ambos gobiernos establecieron un Programa Piloto de Repatriación Voluntaria al Interior que operaban en la circunscripción de San Diego, California, desde abril de 1996, con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos, la integridad física y patrimonial de los migrantes mexicanos y la separación de familias.

En el programa pueden participar migrantes mexicanos mayores de edad o acompañados por un familiar, detenidos en el área de San Diego que manifiesten de manera expresa su voluntad de regresar por vía aérea, a una ciudad cercana a su lugar de origen; aunque cabe señalar que los migrantes pueden desistir en cualquier momento antes de abordar el avión.

A los migrantes que deben estar en condiciones de salud que les permitan hacer el viaje sin riesgo y no contar con antecedentes penales en Estados Unidos, se les provee, en territorio nacional con un boleto de autobús hasta su lugar de origen. Los migrantes, por su parte, se comprometen a observar la legislación estadounidense que señala una prohibición por cinco años para regresar a Estados Unidos.

Con este Programa se han beneficiado los migrantes mexicanos, mayores de edad o acompañados por un familiar, detenidos en el área de San Diego que han manifestado de manera expresa su voluntad de regresar por vía aérea, a una ciudad cercana a su lugar de origen.

Si bien dichos programas de repatriación han enfrentado algunos problemas de operación, en términos generales han permitido garantizar los principios de orden y seguridad conjunta en los procedimientos de repatriación de los nacionales mexicanos a su territorio, que anteriormente se practicaban sin previo aviso en cualquier lugar de la frontera, en horarios discontinuos y sin la intervención de la autoridad migratoria mexicana.

Cabe señalar que dichos instrumentos se formalizaron, no solo por la voluntad política de los representantes del más alto nivel en la Comisión Binacional, sino también por la buena colaboración y entendimiento de los jefes de distrito del servicio de Inmigración y naturalización de los Estados Unidos, con los cónsules mexicanos en la región fronteriza y con los delegados regionales del Instituto Nacional de Migración en México.

3.1.2. Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.

Reconociendo el énfasis que cada país otorga a la protección de los derechos individuales, ambos gobiernos firmaron en mayo de 1996, un Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos. Dicho Memorándum recoge y puntualiza una serie de obligaciones en materia de protección consular y respeto a los derechos humanos de los migrantes, de conformidad con la Convención Consular México-Estados Unidos de 1942, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y otros documentos de carácter bilateral, que contribuyen en el avance del objetivo común de asegurar la notificación y la protección consular de los extranjeros en el otro país.

Frente a la necesidad de mejorar el conocimiento mutuo sobre las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos, en febrero de 1996, se establecieron los Mecanismos de Consulta sobre funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y Protección Consular (también conocidos como Mecanismos al Interior), entre los consulados mexicanos y las direcciones de distrito del SIN y las jefaturas de sector de la Patrulla Fronteriza.

Entre febrero de 1996 y diciembre de 1999 se establecieron 22 Mecanismos de Consulta al Interior de Estados Unidos, mismos que han celebrado 12 reuniones regionales de evaluación. De acuerdo con las autoridades de ambos países, los Mecanismos de Consulta al Interior han permitido fortalecer los canales de comunicación entre las autoridades consulares de México en Estados Unidos y los directores y jefes de la Patrulla Fronteriza del SIN, e identificó problemáticas comunes cuyas tendencias deben resolverse a nivel local o mediante acciones de mayor coordinación regional y nacional.

Debido a la utilidad de estos Mecanismos de Consulta al Interior, se decidió formalizarlos e institucionalizarlos como foros de comunicación bilateral. En ese sentido, los gobiernos de ambos países suscribieron, el 11 de junio 1998, un Memorándum de Entendimiento que estableció como objetivo la resolución de los problemas que surjan a nivel local respecto a la protección y acceso consular a los migrantes mexicanos en custodia del SIN; el respeto a los derechos humanos de los migrantes; la conducta de los agentes de la Patrulla Fronteriza y oficiales de distrito del SIN; las repatriaciones seguras y ordenadas de los migrantes mexicanos a la frontera, conforme a los arreglos fronterizos locales; y la atención de quejas relacionadas a la conducta profesional por parte de autoridades mexicanas o estadounidenses, incluyendo aquellas no migrantes que intervengan en estos casos.

Durante la cuarta ronda de reuniones de evaluación de los Mecanismos de Consulta al Interior, en abril del 2000, se trataron los temas relativos a la notificación consular, el establecimiento de sistema de videoconferencia, los acuerdos de repatriación digna, segura y ordenada de migrantes, las campañas de protección preventiva, los casos de violaciones graves de derechos humanos, la detención de connacionales por particulares

estadounidenses (el caso de los rancheros de Arizona, Az.), la delegación de autoridad migratoria a policías locales, entre otros.

3.2. El fenómeno migratorio en los encuentros presidenciales: principales resultados.

El tema migratorio ocupó espacios importantes en las conversaciones privadas de los presidentes Zedillo y Clinton. Los ejecutivos de México y Estados Unidos se comprometieron, ya sea en sus encuentros internacionales o, bien, mediante intercambios de correspondencia, a fortalecer la cooperación bilateral y garantizar una administración integral y respetuosa del fenómeno migratorio que vaya más allá de las actividades de cooperación fronteriza y aplicación de la ley, con el último fin de explorar un marco de referencia de largo plazo que permita regular los flujos migratorios indocumentados.

Innegablemente las conversaciones e intercambio de correspondencia entre los presidentes de México y Estados Unidos sobre el tema, dieron una nueva dinámica a la forma de abordar el fenómeno migratorio binacional. Además han permitido renovar constantemente el compromiso de ambos ejecutivos para atender este tema desde una perspectiva que aborde los vínculos entre la migración y el desarrollo económico y social, tomando en consideración los intereses particulares de cada país, así como la interacción entre las economías de ambas naciones.

A continuación, se describen brevemente los principales instrumentos presidenciales, en los que se abordaba el tema migratorio.

3.2.1. Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración.

Durante la primera visita de Estado que realizó el Primer Mandatario estadounidense a México, en mayo de 1997, los presidentes Zedillo y Clinton adoptaron y firmaron una Declaración Conjunta sobre Migración, mediante la cual comprometieron política y públicamente a sus respectivos gobiernos a fortalecer la cooperación bilateral a fin de garantizar una administración correcta y respetuosa del fenómeno migratorio, tomando en cuenta las múltiples causas y consecuencias de la migración en ambos países y en beneficio mutuo.⁷⁷

Para lograr tal objetivo, establecieron tres principios sobre los cuales regiría la cooperación bilateral en la materia:

1. El derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar sus leyes migratorias en la forma que mejor convenga a sus intereses nacionales, de conformidad con las normas del Derecho Internacional y en un espíritu de cooperación bilateral;
2. El pleno cumplimiento de los objetivos del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de los Mexicanos en Estados Unidos, especialmente en lo relativo al respeto a los derechos humanos de los migrantes; y,
3. Atender el fenómeno migratorio con una visión integral, que se traduzca en un desarrollo mutuamente benéfico, capaz de preservar la unidad familiar y de proteger la dignidad del ser humano.

Con base en dichos principios, ambos Mandatarios reiteraron el compromiso de sus gobiernos para alcanzar los siguientes objetivos:

⁷⁷ Véase Texto de la Declaración Conjunta adoptada por el presidente de México y el presidente de los Estados Unidos sobre Migración, 6 de mayo de 1997.

- Explorar vías para fortalecer los mecanismos, foros de consulta y cooperación en materia migratoria y de protección consular establecidos entre ambos gobiernos;
- Proteger los derechos humanos de los migrantes e impulsar la procuración de justicia;
- Asegurar la instrumentación de procedimientos seguros y ordenados para la repatriación de migrantes;
- Formular y aplicar nuevas medidas para reducir la violencia a lo largo de la frontera y proteger a los migrantes, víctimas de traficantes de personas, de los peligros de cruzar terrenos desérticos o montañosos.
- Combatir el tráfico de personas y la falsificación de documentos; y
- Lograr un enfoque integral de la migración entre los dos países, a través de estudios científicos, que contribuyan a un entendimiento bilateral del fenómeno.

Adicionalmente, la Declaración Conjunta sobre Migración definió seis objetivos en materia de cooperación fronteriza, mismos que dieron lugar a la iniciativa denominada "Nueva Visión de la Frontera", que tiene por objeto hacer de la región fronteriza una zona de cooperación, concertación y encuentros.⁷⁸

Dicho documento refleja, por una parte, el compromiso político al más alto nivel hacia la adopción de un enfoque integral para atender el fenómeno migratorio, y por la otra, reconoce la problemática derivada de la migración en la región fronteriza y la urgencia de buscarle una solución, dando lugar a un nuevo concepto de frontera para el siglo XXI.

⁷⁸ *Ibidem.*

Lo más importante de este texto es el impacto político que tiene sobre la opinión pública, los grupos de presión y los medios de ambos países.

El presidente Clinton señaló que la Declaración sobre Migración demuestra que México y Estados Unidos están de acuerdo sobre las soluciones (sic) al fenómeno migratorio y su disposición a llevar la cooperación a un nivel más alto.

Atendiendo al compromiso e instrucciones establecidos por los presidentes Zedillo y Clinton en el texto de dicha Declaración, las dependencias mexicanas y estadounidenses competentes presentaron, en el marco de la XV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, celebrada en el mes de junio de 1998, en la ciudad de Washington, D.C., un informe binacional sobre los logros alcanzados en la instrumentación de los objetivos planteados en la referida Declaración, así como los retos a superar para atender la problemática derivada de la migración.⁷⁹

3.2.2. Declaración Presidencial del 14 de noviembre de 1997.

En el marco de la visita de Trabajo del presidente de México a Washington, en noviembre de 1997, los Mandatarios Clinton y Zedillo se reunieron por segunda ocasión para dar continuidad a sus encuentros, evaluar el programa de actividades que acordaron en su entrevista de mayo de ese mismo año, e impulsar la cooperación en temas de vital importancia para los nacionales de ambos países, como el migratorio. En esta ocasión, los Mandatarios emitieron una segunda Declaración, en la que entre otras cosas, informaron sobre los resultados de la cooperación de cada una de las áreas que integran la relación bilateral.

⁷⁹ Véase "Informe de avances sobre los compromisos de la Declaración Conjunta Presidencial sobre Migración" en <http://spin.com.mx/~dhjoseph/docum/ind/ce.html>

En el caso de la migración, se destacó la conclusión de los trabajos del Grupo de expertos encargados del Estudio Binacional sobre migración e instruyeron a sus respectivas autoridades para llevar a cabo consultas que produzcan enfoques innovadores sobre los desafíos y oportunidades en el tema. Asimismo, convinieron en una nueva agenda para la cooperación que explore y responda al vínculo entre migración y desarrollo en los dos países.

3.2.3. Declaración Presidencial de Mérida.

Independientemente de los esfuerzos realizados por ambos gobiernos, lamentablemente las cifras de migrantes fallecidos continuaron en crecimiento, en el año de 1998 se registraron 325 muertes, en 1999 ocurrieron 356 decesos y en el 2000 se registraron más de 106 muertos.

Por otra parte, se registraron múltiples incidentes en la frontera con el Estado de Arizona, donde ciudadanos estadounidenses residentes en algunos ranchos fronterizos de Arizona asumieron acciones iniciativas en materia de detención de migrantes indocumentados que intentan ingresar a Estados Unidos por esa región fronteriza, acciones que se denominaron como "vigilantismo". Tan solo del 4 de abril de 1999 a mediados de 2000, se registraron 24 incidentes en el Condado de Cochise, en dicho Estado.

En virtud de lo anterior, y en respuesta a la creciente violencia registrada a finales de 1998, en la zona fronteriza de San Diego/Tijuana, ambos gobiernos se reunieron de manera extraordinaria el 15 de enero de 1999 en San Diego, California. Durante dicho encuentro expresaron su preocupación por las muertes e incidentes de violencia que se registraron en la frontera común que resultaron contrarios a la Nueva Visión de la Frontera, promovida por los presidentes Zedillo y Clinton.

Con el fin de asegurar una mejor protección de los derechos humanos de los migrantes y reducir los índices de violencia en la región, las delegaciones de México y Estados Unidos acordaron iniciar negociaciones para suscribir un Memorándum de Entendimiento relativo a los procedimientos de procuración de justicia a lo largo de la frontera, con objeto de definir reglas específicas para la aplicación efectiva de la ley, con pleno respeto a los derechos humanos.

En cumplimiento a lo acordado, el 15 de febrero de 1999, en el marco del décimo encuentro entre los Mandatarios de México y Estados Unidos, celebrado en la ciudad de Mérida, Yucatán, ambos países firmaron El Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Contra de la Violencia Fronteriza con el fin de reducir y manejar de manera conjunta los incidentes fronterizos.

De los compromisos asumidos en este Memorándum de Entendimiento, destacan:

- Reafirmar el compromiso para continuar una vigorosa administración de justicia en situaciones en las cuales los migrantes y las comunidades fronterizas presenten quejas sobre actos de violencia cometidos en contra de migrantes mexicanos, así como en casos de acciones ilegales y ataques en contra de oficiales encargados de la aplicación de la Ley.
- Intensificar los esfuerzos de cooperación para prevenir futuros incidentes de violencia, ataques y situaciones que pongan en peligro la vida de las personas a lo largo de la frontera, así como investigar cualquier incidente que ocurra.
- Desarrollar programas de capacitación conjunta a nivel local y nacional.
- Investigar en forma vigorosa e imparcial los incidentes que ocurran a lo largo de la frontera, que involucren fuerza letal, ataques y violencia, así

como establecer un mecanismo que estimule a los oficiales encargados de la aplicación de la Ley en cada país, a presentar evidencias y testigos, así como, a aportar otras contribuciones en los procesos de investigación.

- Establecer un Grupo de Trabajo Bilateral integrado por agencias federales de aplicación de la ley adecuadas para examinar e informar sobre posibles mecanismos para la colaboración transfronteriza y la capacitación conjunta.

3.3. Fortalecimiento de la agenda migratoria y perspectivas de la cooperación bilateral en materia migratoria para las administraciones de los presidentes Vicente Fox y George W. Bush.

Como se mencionó en el primer capítulo la coincidencia de los calendarios electorales en México y Estados Unidos se presenta cada 12 años. Situación que en el 2000-2001 representó una coyuntura excepcional para el inicio de nuevas formas de gobernar en ambos países. Esta coincidencia también debe ser aprovechada para avanzar en el proyecto de una nueva agenda migratoria para el siglo XXI. En ese sentido, uno de los retos de corto plazo que enfrentaran ambas administraciones será en materia migratoria.

Como se constató en la presente investigación, la agenda bilateral migratoria se ha enfocado en el rubro de la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios, a través de distintos mecanismos bilaterales que tratan de garantizar sus derechos consulares y de seguridad humana.

Sin embargo, las medidas de control fronterizo autorizadas por el gobierno estadounidense han generado crecientes señalamientos y críticas por parte de diversos sectores de la sociedad mexicana, que cuestionan las acciones tomadas por el gobierno de México para proteger la vida de sus nacionales.

Los esfuerzos hasta ahora realizados han resultado ser insuficientes. El tema migratorio se ha ubicado en el centro de la atención y cuestionamientos por parte de los sectores más conservadores de la sociedad mexicana y estadounidense en relación con los beneficios que representa el nuevo entendimiento entre las dos naciones para la regularización de los flujos migratorios entre los dos países.

En Estados Unidos, la ley migratoria de 1996 y los recursos extraordinarios otorgados por el Congreso americano al SIN permitieron intensificar los operativos de control de cruces en la frontera con México, además de incrementar sus operaciones en el interior de ese país. No obstante, no han demostrado una reducción real de los flujos migratorios indocumentados.

La alta visibilidad de los operativos de control fronterizo, y la violencia con que los civiles estadounidenses tratan a los mexicanos que emigran sin documentos se percibe con malestar por parte de la opinión pública mexicana.

En consecuencia, el gobierno de México ha planteado a su contraparte estadounidense un cambio de énfasis y dinámica en el manejo del tema migratorio. En ese sentido, el gobierno de México propuso la adopción de una "nueva agenda", a fin de avanzar en la administración de múltiples aspectos del fenómeno migratorio a través de una estrategia de mediano plazo que aborde la problemática migratoria con un enfoque balanceado, integral y constructivo.

De acuerdo con las autoridades gubernamentales mexicanas, dicha agenda deberá plantear un cambio en el énfasis de la atención que se brinda al tema, incluyendo tanto la reducción de la violencia en la frontera, la erradicación de las muertes de migrantes en su intento por ingresar a

Estados Unidos, y el combate al tráfico de migrantes; así como a través de mecanismos que exploren y profundicen los vínculos entre migración y desarrollo (mercados laborales transfronterizos, proyectos productivos en las comunidades de origen y reincorporación de los migrantes a los mercados de trabajo de sus comunidades, entre otros).

Las actuales relaciones entre México y Estados Unidos permiten corroborar que la cooperación no sólo es beneficiosa sino indispensable para los dos países que comparten la frontera más transitada del mundo. Aprovechar el contexto nacional e internacional que se vive en México, Estados Unidos y el resto del mundo para buscar soluciones de fondo a la problemática migratoria será, sin duda, una de las tareas de los próximos gobiernos.

En el fortalecimiento de la relación bilateral entre ambas naciones, constituirá el próximo reto. Aumentar los beneficios de la vecindad geográfica y la globalización; y al mismo tiempo, reducir las desavenencias y aprender a aceptar las divergencias,⁸⁰ requiere como lo ha señalado la ex Secretaria de Relaciones Exteriores, de un trabajando continuo en la profundización de las bases comunes de entendimiento y en la optimización y funcionamiento de mecanismos institucionales existentes, como es el caso del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares.

Considerando la complejidad del fenómeno de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, los fuertes vínculos económicos, políticos y sociales que unen a ambos países y la inevitable integración en una sola región de Norteamérica, se puede concluir que los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos no desaparecerán en el corto plazo.

⁸⁰ La Secretaria de Relaciones Exteriores, Emb. Rosario Green ha señalado que la actitud de México frente a Estados Unidos se basa en cuatro reglas fundamentales, que buscan mantener estable la relación bilateral: institucionalización, compartimentalización de la agenda, que no haya sorpresas y estar de acuerdo en aquellos temas en que se esté en desacuerdo.

Muy por el contrario, será un tema que permanecerá por muchos años como asunto prioritario, que no urgente, de la agenda bilateral México-Estados Unidos, demandando un compromiso claro para su solución conjunta que refleje tanto la multidimensionalidad del problema como las preocupaciones específicas de cada nación.

Se considera que para avanzar en este aspecto se requiere que ambos gobiernos conduzcan sus negociaciones en el marco de una cooperación estrecha, comunicación institucional, y entendimiento para evitar confrontaciones.

También se debe poner énfasis en que México tiene que cumplir su tarea de diseño e instrumentación de políticas públicas de estado que eviten el éxodo de mexicanos a través del mejoramiento de los niveles de desarrollo interno que permitan reducir desde su territorio los flujos de potenciales migrantes.

Desde 1965 ambos gobiernos no habían enfrentado una coyuntura histórica con esta complejidad y trascendencia. Por lo que, además de fortalecer los mecanismos y foros establecidos se requiere enriquecer los términos del debate de manera que trascienda su tratamiento como un mero asunto de aplicación de la ley y defensa de los derechos humanos y civiles de los migrantes, por otro más a la altura del reto contemporáneo que es reconocer la multiplicidad de factores que influyen en la movilidad internacional de personas con el fin de buscar opciones acordes con la singularidad que deriva de la vecindad geográfica entre México y Estados Unidos.

El creciente intercambio comercial en la región de América del Norte forma parte del proceso mundial de globalización, en donde, la movilidad del capital y del comercio conllevan, tarde que temprano, a la integración de los mercados laborales y por consiguiente a una mayor libertad de tránsito de

las personas, como ocurre en Europa. En el caso de México y Estados Unidos es claro que la creciente interacción de sus economías presenta hoy niveles sin precedentes, sin embargo, resulta difícil pensar en una integración regional de tales magnitudes principalmente por la extensa brecha en los niveles de desarrollo que existe entre México, Canadá y Estados Unidos.

Toda propuesta de apertura de los mercados laborales de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) debe tomar en cuenta que existen puntos de divergencia fundamentales como la asimetría entre los tres países y los aspectos culturales, así como los de carácter circunstancial, tales como los conflictos de intereses y los límites en política exterior.

Uno de los mayores retos para el nuevo gobierno mexicano que asumió el poder el 1 de diciembre de 2002, será fortalecer la institucionalización de las relaciones migratorias entre México y Estados Unidos a través de la continuidad de los proyectos, acuerdos y mecanismos que han tenido buenos resultados hasta ahora. La definición de una política migratoria de Estado no debe ser contaminada por el ambiente político de cada país.

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es el más extenso y antiguo de los flujos migratorios en el Hemisferio Occidental. La actual situación migratoria es un elemento del largo proceso de integración económica y social dado entre ambos países durante la década de los noventa. Por ello, debe ser entendida dentro de este contexto histórico y como una función de un proceso profundo e irreversible de integración entre los dos países.

Así pareció entenderlo el actual presidente de México, cuando planteó a Estados Unidos la apertura de las fronteras al libre tránsito de personas

durante su viaje a Estados Unidos como presidente Electo, en septiembre de 2000.

Las nuevas administraciones podrán avanzar en materia de cooperación bilateral sobre los cimientos construidos en los últimos años. Se requiere trabajar para aprovechar la existencia de mercados regionales y sectoriales de trabajo en Estados Unidos que demandan mano de obra mexicana.

CONCLUSIONES

Como se pudo observar a lo largo de esta investigación, la transformación del sistema político y económico mundial incidió en el rumbo que tomaron las relaciones de México y Estados Unidos durante el decenio de los noventa. Influenciados por un naciente orden internacional, México y Estados Unidos comenzaron una nueva etapa en sus relaciones bilaterales basada principalmente en intereses económicos. Mientras que Estados Unidos se erigió como la única potencia económica y militar, México buscó reactivar su papel de potencia media a través de la diversificación de sus intereses económicos.

Adicionalmente, el cambio simultáneo de Presidentes en ambos países fue un factor determinante para renovar y mejorar los vínculos políticos entre los gobiernos en turno de ambos países, que en la década anterior se caracterizaron por mantener una sana distancia ocasionando que prácticamente no existiera diálogo bilateral en materia migratoria entre ambos países.

Entre los factores que facilitaron un mejor entendimiento se encuentra la similitud ideológica de Carlos Salinas y George H. Bush por un lado y de Ernesto Zedillo y William J. Clinton, por otro, además del lugar que ocupó en la política exterior de cada gobierno su relación con el otro.

La decisión de Salinas y Bush de participar directamente en la conducción de sus relaciones bilaterales a fin de encontrar soluciones conjuntas a los múltiples y complejos temas de la agenda bilateral derivó en el principio rector de sus relaciones "El Espíritu de Houston", el cual sentó las bases sobre las que giraron las relaciones bilaterales.

Esta redefinición de sus relaciones diplomáticas, caracterizadas hasta 1989 por una relación de sana distancia, permitió edificar un conjunto de instituciones de cooperación institucional que posteriormente facilitó la negociación de temas tradicionalmente delicados, entre los que se encuentra el tema de esta investigación: la migración de mexicanos indocumentados a Estados Unidos.

El espíritu de Houston y el Nuevo entendimiento, basados en la compartimentalización de los temas bilaterales fue pieza clave del diálogo y negociación que abarcaron no sólo los temas migratorios sino prácticamente todos los temas de la agenda bilateral.

En este contexto, el fenómeno de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos que ha estado presente en la agenda bilateral de México y Estados Unidos prácticamente desde el establecimiento de sus relaciones diplomáticas, registró un dinamismo inigualable.

Durante la década de los noventa se dio un cambio importante en las características de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, debido entre otras cosas al aumento de las medidas de control fronterizo impuestas por Estados Unidos desde 1993, mismas que promovieron un asentamiento más regular y permanente en aquella nación. Asimismo, el nivel de educación y crecimiento de las zonas urbanas como centros de expulsión favorecieron el incremento de la migración hacia ese país.

En mayor o menor medida las respuestas de política pública para controlar el flujo de inmigrantes indocumentados causaron fricciones y conflicto de intereses, que lejos de resolver las causas y consecuencias del fenómeno mismo, generaron mayores tensiones en el conjunto de la relación bilateral.

No obstante, la voluntad política demostrada por los presidentes de ambos países, así como el singular entendimiento, primero entre Salinas de Gortari y Bush y posteriormente entre Ernesto Zedillo y Clinton, permitió que México lograra alcanzar muchos de los objetivos de política exterior que se había planteado cuyos intereses estaban enfocados a colocar a México como una potencia media capaz de aumentar su prestigio, influencia y capacidad negociadora a nivel internacional.

La manifestación más contundente de este nuevo entendimiento fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que permitió afianzar una red de comunicaciones e instituciones de carácter bilateral que además de fortalecer la relación económica de ambos países fortaleció las instituciones de consulta y cooperación mutua.

El TLCAN tiene disposiciones para facilitar la movilidad de personas de negocios y técnicos, pero se fundamenta en una perspectiva diferente. Esta movilidad esta relacionada con una mayor movilidad de capital, servicios y transferencia tecnología y de ninguna manera con el control de los flujos de personas en o hacia cualquiera de los tres miembros del Tratado.

La actitud de los dos países en los últimos diez años sufrió cambios importantes en sus respectivas políticas migratorias. Sin embargo, en el contexto de esta nueva etapa de la relación bilateral se presentó un clima de hostigamiento y serias dificultades sobre todo para México en el ámbito de la percepción de la opinión pública sobre la manera en que México respondió a las políticas migratorias aplicadas por la administración del Presidente Clinton.

Las percepciones antagónicas que tradicionalmente sostuvieron ambos países en torno a la naturaleza del fenómeno migratorio dañaron seriamente

la imagen de ambos gobiernos ya que además de politizar las discusiones afectaron la vida de miles de seres humanos en el otro lado de la frontera.

Durante el periodo de estudio se pudo comprobar que existe una contradicción de intereses entre México y Estados Unidos para definir las áreas de cooperación bilateral en materia migratoria. México mostró más interés en la protección de los derechos humanos y laborales de los migrantes y sostuvo que el fenómeno migratorio es producto de factores históricos y económicos. En tanto, que Estados Unidos cambio su postura en función de situaciones coyunturales e internas y modificó sus leyes en función de los sectores que se suponen afectados por el fenómeno.

Sin embargo, esta contradicción de intereses entre ambos países no representó una parálisis en la atención del fenómeno migratorio durante la década de los noventa. Independientemente de los intereses contradictorios la dinámica propia del fenómeno no permitió ignorar el problema y exigió una toma de decisiones por parte de los gobiernos.

Aunque la marcada diferencia de enfoques entre cada país sobre las dimensiones, causas y consecuencias del fenómeno migratorio se tradujo en la aplicación de medidas unilaterales por parte de los gobiernos en turno para tratar de controlar la migración indocumentada hacia la Unión Americana, la posición mexicana fue la de señalar que la migración no es un problema que requiere solución, sino un histórico fenómeno social, económico y cultural que requiere administrarse.

Para ello, México ha buscado que Estados Unidos reconozca la existencia de mercados laborales y que comprenda que en la integración económica deriva inevitablemente una integración y por ende un mayor dinamismo migratorio en la frontera.

Al interior de Estados Unidos predominó la tendencia a una política de control migratoria por la vía policiaca. A partir de 1993, dicha política tomó el giro de que en lugar de concentrarse en la expulsión de quienes logran ingresar en forma documentada, trata de evitar el ingreso, mediante una intensa actividad policiaca en la línea fronteriza, con el objetivo de establecer una presencia masiva de autoridades migratorias en los puntos más tradicionales de la migración indocumentada para disuadir a los migrantes indocumentados.

El clima antiinmigrante que se vivió en Estados Unidos desde 1994 provocó una ola de discriminación que afectó no sólo a los migrantes indocumentados sino también a los residentes legales y ciudadanos estadounidenses de origen hispano o "apariciencia extranjera". Muchas de las posiciones asumidas por la administración Clinton, incluyendo sus operaciones de control fronterizo lejos de disminuir los flujos de migrantes indocumentados han contribuido a agravar el clima adverso hacia los migrantes, que constituye un riesgo y una amenaza latente para diversos grupos de mexicanos que viven o trabajan en Estados Unidos.

Una vez analizada la complejidad del fenómeno de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, los vínculos económicos, políticos y sociales que unen a ambos países sumado a la inevitable vecindad geográfica que los integra, se puede concluir que los flujos migratorios de mexicanos hacia esa nación no disminuirán a corto plazo sino que por el contrario el tema continuará en la mesa de discusiones por muchos años.

Durante las Administraciones de los presidentes Zedillo y Clinton, ambos gobiernos lograron trascender, aunque sea a nivel político, el enfoque tradicional de abordar el fenómeno migratorio, desde la perspectiva de la

política de control de la migración indocumentada por parte de Estados Unidos, y la protección de los derechos humanos de los migrantes, por parte de México. Hoy día, el diálogo bilateral incluye la consideración de temas que antes estuvieron ausentes, por ejemplo, las dimensiones regionales de la migración, la existencia de mercados laborales binacionales, y las contribuciones de los migrantes a la economía y a la cultura de los dos países.

La firma de diversos memoranda de entendimiento en materia de protección consular, el establecimiento de mecanismos de consulta a nivel federal, estatal y local, así como los seguimiento de casos específicos de violaciones de derechos humanos y los procedimientos coordinados por autoridades de ambos países para efectuar las repatriaciones de nacionales mexicanos de manera segura y ordenada sin duda constituyen acciones claras de entendimiento y cooperación mutua además, claro, de asegurar un efecto real sobre las actividades de protección consular y brindar la oportunidad de ampliar la agenda bilateral hacia los aspectos laborales, sociales y de desarrollo económico del fenómeno migratorio.

Con la publicación del primer y único estudio binacional sobre Migración, elaborado por expertos gubernamentales y académicos de ambos países, se avanzó, particularmente en el reconocimiento de las causas, manifestaciones y efectos del fenómeno migratorio al interior de cada país y en el conjunto de las relaciones bilaterales. Sin embargo, el Estudio Binacional no dio una respuesta detallada a cada aspecto del enorme desafío que plantea el fenómeno migratorio de la migración, aunque sí identificó las áreas principales que requieren de un análisis más profundo para establecer políticas públicas más racionales en cada país, y los elementos de un programa de cooperación bilateral de largo plazo.

Si bien el compromiso de ambos países plasmado en las declaraciones presidenciales de 1997 y 1999 fue el de trabajar sobre la base de una visión integral, objetiva y de largo que considere todas las causas, manifestaciones y efectos de la migración, dicho compromiso no logró reflejarse en la práctica.

Durante sus diez encuentros celebrados desde la reunión de Zacatecas en febrero de 1995, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos ha logrado importantes avances para encontrar soluciones prácticas y procedimientos adecuados para abordar constructivamente una serie de temas sensibles en la agenda binacional, como son: el seguimiento a los casos de violaciones graves de derechos humanos y los procedimientos para la repatriación digna, segura y ordenada de migrantes mexicanos indocumentados a territorio nacional, la atención y prevención de las muertes sensibles de migrantes en su intento por ingresar de manera indocumentada a Estados Unidos por la frontera común; el compromiso de reforzar las actividades de protección consular, etc.

Todo lo anterior demuestra que durante la década de los noventa, pero particularmente a partir de 1995, el diálogo bilateral entre las autoridades de México y Estados Unidos en materia migratoria se incrementó hasta lograr una institucionalización, que facilitó las negociaciones permitiéndole a México alcanzar algunos de sus objetivos en materia migratoria.

Sin embargo, ello no quiere decir que ya existe un acuerdo entre ambos países sobre la definición misma del fenómeno ni sobre la mejor manera de atenderlo. El acuerdo consistió más bien en dar un tratamiento bilateral al tema promoviendo el diálogo y la cooperación entre autoridades de todos los

niveles de gobierno y estableciendo mecanismos que institucionalicen dicho diálogo así como el intercambio de información para el tratamiento del tema.

Durante la década de los noventa se registraron algunos logros importantes para ambos países, además de una mayor institucionalización de la agenda bilateral en general y de la migratoria en particular, es indudable que se han hecho esfuerzos sin precedentes por colaborar, en varios aspectos, que si bien han sido pequeños pasos y no se ha alcanzado una concordancia en los intereses, resultan significativos, sobre todo si se comparan con los de años anteriores donde prácticamente no existió la cooperación bilateral en la materia.

En resumen, se puede concluir que la existencia de intereses contradictorios entre México y Estados Unidos no representó un estancamiento en el diálogo y la cooperación bilateral en materia migratoria durante la década de los noventa. Al final, cada país deberá de comprender que ante la magnitud de las características del fenómeno migratorio no se pueden aplicar políticas que dañen las relaciones bilaterales en su conjunto, y que el camino de la corresponsabilidad es el que menos riesgos tendría para las sociedades de ambos países.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**, Tercera Edición, México, Tecnos, S.A., 1990, 495pp.
- ASTIÉ-BURGOS, Walter. **México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo**, México, Siglo XXI, 1998, 316pp.
- _____, **El águila Bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática**, México, Ariel Divulgación, 1995, 425pp.
- BLACKMORE Sánchez, Hazel. **El fenómeno migratorio México-Estados Unidos ¿es posible la institucionalización?**, Tesis de licenciatura, México, ITAM, 1999, 122 pp.
- BUSTAMANTE, Jorge A. y Cornelius, Wayne A. (Coord.). **Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos**, México, FCE-Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, 190pp.
- CASTAÑEDA, Jorge G. **The Estados Unidos Affair: cinco ensayos sobre un amor oblicuo**, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1996, 126pp.
- CASTILLO, Manuel Ángel, Lattes, Alfredo y Santibañez, Jorge (Coords.). **Migración y Fronteras**, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, Asociación Latinoamericana de Sociología, 1998, 488pp.
- CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. **La contribución de los migrantes mexicanos a la sociedad de los Estados Unidos de América**, México, Secretaría de Gobernación, 1997, 207pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. **Segundo informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana**, México, 1996.
- DE ICAZA, Carlos A. y José Rivera Banuet. **El orden Mundial Emergente: México en el siglo XXI**, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, 221pp.

- DEUTSCH, W. Karl. **El análisis de las Relaciones Internacionales.** México, Editorial Gernika, S.A., 3ª. Edición, 1990. Traducción del inglés: Ana Isabel Stellino.
- DRISCOLL A., Bárbara y Vereá Campos, Mónica (Coords.). **La administración Clinton,** México, CISAN, 1995, 404pp.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Franco Hijuelos, Claudia. **¿Qué son los Estados Unidos?,** México, McGraw-Hill-ITAM-PARMEC, 1996, 300pp.
- FUNDACIÓN COLOSIO, A.C., **Relaciones México- Estados Unidos 150 años después,** México, Serie Memorias, 1997, 310pp.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel y Vereá Campos, Mónica. **México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados,** México, UNAM-PORRUA, 1988.
- GOLDRING, Luis. **La migración México-Estados Unidos y la transnacionalización del espacio político y social: perspectivas desde el México rural,** Estudios Sociológicos X (29), 315-340pp.
- HOFSTETTER, Richard R. (comp.). **La política de inmigración de los Estados Unidos,** México, Ediciones Gernika, 1989, 502pp.
- HOLMES Kim and Thomas Moore. **Restoring American Leadership: A U.S. Foreign Policy and Defense Blueprint,** Heritage Foundation, 1996.
- Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos: **El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos,** México, FCE, 1988.
- INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, Centro de Estudios Internacionales: El Colegio de México. **La política exterior de México: enfoques para su análisis,** México, 1997. 190pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, **Asuntos Migratorios en México,** México, SEGOB, 1995, 410pp.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Overview of International Migration, Migration Management Training Program,** September 1995, 169pp.

- KAUFMAN, Purcell Susan. **Mexico in Transition Implications for U.S. Policy**, New York, Council on Foreign Relations, 1988.
- LOAEZA, Soledad (coord.). **La Cooperación Internacional en un mundo sigual**, El Colegio de México, 1994, 477pp.
- MEYER, Lorenzo (comp.). **México-Estados Unidos 1988-1989**, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990.
- MITCHELL Christoper. **Western, Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy**. The Pennsylvania States University Press. U.S.A., 1992 301p.
- MORALES, Patricia. **Indocumentados mexicanos, causas y razones de la migración laboral**, México, Grijalbo, Enlace, Segunda edición, 1989, 396pp.
- ORDOÑEZ Ruiz, Ma. Graciela. **Pobreza y migración: conflicto México-E.E.U.U.**, Tesis de licenciatura, UNAM-ARAGON, 1997, 209pp.
- PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY. **Mexico transforming**, Los Angeles, California, 2000. 44pp.
- PELLICER, Olga y Rafael Fernández de Castro (coords.). **México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación**, México, ITAM, SRE (IMRED), 1998, 287pp.
- Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, 177pp.
- Report of the National Research Council. **The new americans economic, demographic, and fiscal effects of immigration**, Washington, D.C., 1997.
- RIDING, Alan, **Vecinos Distantes: un retrato de los mexicanos**, México, Planeta, 1985, 451pp.
- ROZENTAL Andrés. **La política exterior de México en la era de la modernización**, México, FCE, 1993, 198pp.

- SCHUMACHER, Ma. Esther (comp.). **Mitos en las relaciones México-Estados Unidos**, México, FCE-SRE, Sección de Obras de Historia, 1994, 528pp.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. **La migración Laboral Mexicana a Estados Unidos de América: Una perspectiva bilateral desde México**, México, Serie: Memorias, 1994. 351pp.
- _____, **Estudio Binacional sobre Migración**, México 1997, 94p.
- SMITH, James P y Barry Edmonston. **The New Americans: economic, demographic, and fiscal effects of immigration**, National Research Council, Washington, D.C., 1997.
- SOLANA, Fernando. **Voluntad común de entendimiento México-Estados Unidos**, México, Textos de Política Exterior/13, SRE, 1989, 7p.
- SOLÍS Cámara, Fernando. **México: una política migratoria con sentido humanitario**, México, Secretaría de Gobernación, 1998.
- TORRES Ramírez, Blanca (coord.). **Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?**, México, Centro de Estudios Internacionales, COLMEX., 1990. 310pp.
- TUIRÁN, Rodolfo (Coord.). **Migración México-Estados Unidos: presente y futuro**, México, CONAPO, 2000, 181pp.
- VEEA Campos, Mónica, et al. **Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos**, México, ITAM, UNAM, FCE, 1998. 496pp.
- ZAMORA Treviño, Humberto. **Emigración de mexicanos a los Estados Unidos de América: mitos y realidad**, San Luis Missouri, 1996, 39pp.
- ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. **Programa de Política Exterior: una propuesta de...**, México, PRI, 1994, 243pp.

HEMEROGRAFÍA

- ALBA, Francisco. "La migración mexicana a Estados Unidos: un rompecabezas difícil de armar", en Revista Este País, México, diciembre 1999.
- ARAGONÉS, Ana María. "El fenómeno migratorio en el marco de la globalización", en Revista de Comercio Exterior, México, agosto de 1999, pp. 727-738.
- BECERRA, Ramírez. "Hacia un acuerdo migratorio en Norteamérica", Novedades, 25 de mayo de 1998, p. 19.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. "Estados Unidos: Informe trimestral", México, Vol. III., Núm. 2, verano de 1993.
- Revista Mexicana de Política Exterior núm. 44. IMRED, México, otoño 1994. 248 p.
- Revista Mexicana de Política Exterior núm. 46. IMRED, México, primavera 1995. 357p.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores Ángel Gurría", Textos de Política Exterior, México, mayo-junio 1995.
- _____, "Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría", Textos de Política Exterior, México, marzo-abril 1996.
- El Universal, Suplemento Bucareli Ocho, 1823-1997 Diplomacia México-Estados Unidos, noviembre de 1997.
- TUIRÁN Gutiérrez, Rodolfo. "Perspectivas futuras de la migración de mexicanos a los Estados Unidos", en Demos, México, número 12, 1999, pp. 18-19.
- VALENZUELA, Arturo. "Política Exterior de Estados Unidos: el desafío mexicano", La Jornada, 2 de mayo de 1999, p. 1-7.
- VERA Campos, Mónica. "Twentieth Century U.S. Immigration Policy," en Voices of Mexico, México, CISAN-UNAM, número 51, junio del 2000.

INTERNET

- Embajada de los Estados Unidos de América en México, en <http://www.usembassy-mexico.gov>
- Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América, en <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/index.htm>
- Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, en <http://www.house.gov/>
- Migración internacional, en <http://spin.com.mx/~dhjoseph/>. Esta página contiene una variedad de ligas sobre temas de migración internacional desde diversas perspectivas, incluyendo la migración documentada e indocumentada, refugiados, etc., y particular énfasis en el fenómeno migratorio México-Estados Unidos.
- Comisión para la Cooperación Laboral del TLCAN, en http://www.naalc.org/index_s.htm