



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA MIGRACION MEXICANA A ESTADOS UNIDOS ANTE EL ENDURECIMIENTO DE LAS POLITICAS MIGRATORIAS DE 1986 AL 2001”

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA

ADELA QUINTERO VICTOR

ASESOR: LIC. GUSTAVO RAMIREZ PAREDES



MEXICO D.F.

2008



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 mis padres:

Roberto Quintero López

Adela Victor Chiprés

**Que con su amor incondicional y ejemplo,
me han sabido guiar en la vida y he llegado a
ser quién soy.**

A mis hermanas:

Maricela, Leticia y Gricelda

**De quienes aprendí a luchar para alcanzar
metas y me han apoyado en todo momento.**

A mi asesor:

Gustavo Ramírez Paredes

Ya que sin su experiencia, correcciones y sabios consejos, no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

A mis sinodales por su paciencia, disposición y aportaciones, mi más sincero agradecimiento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que me permitieron formarme como profesionista.

A mis amigos, que con su compañía y cariño hicieron más felices los días en la escuela.

"POCOS ASUNTOS TIENEN MAYORES EFECTOS
QUE LA MIGRACIÓN EN LAS RELACIONES BILATERALES
ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS.
LA MIGRACIÓN ES QUIZÁS EL TEMA MÁS INTRATABLE EN
LA RELACIÓN ENTRE LOS DOS VECINOS...
EN OCASIONES, LA FRICCIÓN ENTRE LOS DOS PAÍSES POR
ESTE PROBLEMA ES POCO INTENSA
Y, EN OTRAS, ESTÁ AL ROJO VIVO,
PERO NUNCA ESTÁ AUSENTE"...

Sydney Weintraub.

INDICE

	Página
Introducción	1
1. Antecedentes	9
1.1. Contexto histórico de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos	9
1.2. Mitos y realidades de la migración México-Estados Unidos	18
1.3. Cuantificación de la migración	24
1.3.1. Características de los migrantes	25
1.3.2. Cambios más importantes de la migración	27
1.3.3. Perfiles de la población mexicana residente en Estados Unidos	30
2. Posición de Estados Unidos ante el problema migratorio	33
2.1. Marco legislativo estadounidense	34
2.1.1. Ley de 1986 o Ley Simpson-Ródino (Immigration Reform and Control Act o IRCA)	34
2.1.2. Ley de 1996 (Illegal Reform and Immigrant Responsibility o IIRIRA)	37
2.2. Clima antiinmigrante	39
2.2.1. La Propuesta 187	40
2.2.2. Operativos para detener el flujo migratorio, nuevas medidas	46
3. Acciones de México ante las políticas migratorias	49
3.1. Beneficios y costos de la migración para nuestro país	49
3.2. Políticas mexicanas de protección a connacionales	51
3.3. La migración en la agenda bilateral actual	55

4. Nuevo entendimiento: hacia un enfoque bilateral al problema	58
4.1. Avances en materia migratoria	58
4.2. Grupo Binacional de Alto Nivel para Migración	64
4.2.1. Encuentro Fox-Bush septiembre del 2001	64
4.2.2. Reacciones de la opinión pública en los dos países	73
4.3. Características y alcances de un posible acuerdo migratorio	78
Conclusiones	84
Fuentes de información	88

Introducción

Aunque con cambios en su intensidad y modalidades, el movimiento migratorio ha sido una constante en las relaciones entre México y Estados Unidos desde hace dos siglos. La vecindad, el factor cultural además de la historia, han condicionado la actitud de cada uno de los países en el tratamiento de problemas y situaciones comunes. En el siglo XIX se reafirma la diferencia estructural entre los dos países, razón de nuestra debilidad y dependencia frente al vecino del norte. El resultado posterior será un país subdesarrollado por una parte, incorporado al sistema capitalista en formación, y por la otra un país altamente desarrollado.

Uno de nuestros principales problemas con el país vecino ha sido la migración. Esta es una acción natural del ser humano que se desplaza de un lugar a otro por diversas razones, tratando de encontrar satisfactores principalmente de tipo material. La migración es al mismo tiempo —como diría Sydney Weintraub, experto en la materia— una respuesta a los estímulos percibidos y, en forma colectiva un movimiento social con un impacto sobre las naciones de donde se migra a las que se llega.

La migración de mexicanos hacia el vecino del norte ha sido históricamente de carácter económico-laboral, teniendo su origen en la asimetría entre los niveles de desarrollo de uno y otro país; es un fenómeno viejo, se remonta a mediados del siglo XIX y continúa hasta nuestros días.

Las primeras corrientes migratorias se inician a partir de la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, celebrado entre México y Estados Unidos que puso fin a la guerra entre nuestros países y estableció nuevas fronteras entre ellos, anexándose al vecino país territorios que pertenecían al nuestro, dándose un importante vínculo social y cultural con la permanencia de población de origen mexicano en aquel país.

Sin embargo, es a partir de 1870 cuando se dan los primeros flujos migratorios significativos de mano de obra. Actividades en los campos agrícolas, la construcción de vías férreas y otras obras materiales son de los primeros empleos para los cuales son requeridos los trabajadores mexicanos. Con la primera Guerra Mundial el movimiento migratorio que hasta entonces se había dado de una forma espontánea, se convirtió en un fenómeno organizado de acuerdo con la demanda del mercado de trabajo estadounidense.

En el siglo XX y con la segunda Guerra Mundial, se dio un nuevo auge económico y volvió a incrementarse la inmigración de trabajadores mexicanos. En esta época surge el Programa Bracero de 1942, que se mantuvo vigente hasta 1964 lo que constituía una fuente de mano de obra reglamentada. Sin embargo, los que no lograban entrar al programa sencillamente pasaban y encontraban empleo como trabajadores indocumentados a pesar de que existía la posibilidad de que fuesen reclutados por medio del convenio.

Después de 1965 cuando se suspendió el acuerdo bracero, los movimientos migratorios respondieron a las fuerzas del mercado. Hasta ahora la corriente migratoria de México a Estados Unidos se ha visto determinada exclusivamente por las fuerzas de la oferta y la demanda de mano de obra en ambos países. En nuestro país se cuenta con una mano de obra siempre dispuesta a emigrar y en Estados Unidos se tiene una demanda que ha permanecido a lo largo de muchas décadas.

Los dos gobiernos han afrontado el problema de la migración con políticas unilaterales. La postura tradicional adoptada por los dos países era que Estados Unidos lo percibía como una "violación de sus leyes", por lo tanto su gobierno ha buscado una solución policial, de naturaleza interna a ese problema. Nuestro país vecino considera a los migrantes mexicanos como criminales que sólo buscan aprovecharse de los programas de asistencia pública que pagan los contribuyentes estadounidenses, quienes se ven a sí mismos como

víctimas, incluso que entran al país a tomar puestos que por derecho pertenecen a los ciudadanos estadounidenses.

Todavía algunos sectores del país vecino –por ejemplo los republicanos conservadores, nativistas y xenófobos- ven a la migración como un problema que afecta sólo a los Estados Unidos, se cree que básicamente se debe a factores de tipo económico y sociales que se dan en México y que ellos no tienen ninguna responsabilidad- y le dan un trato unilateral a un asunto bilateral por naturaleza.

En contraste con la perspectiva estadounidense, en la cual predomina la idea de que la inmigración de indocumentados es un problema de delincuencia, la de México tiene que ver con la violación de derechos humanos y laborales de esos trabajadores, Para nosotros, el fenómeno migratorio es de naturaleza económica y laboral, correspondiente a una oferta de fuerza de trabajo mexicana que interactúa con una demanda de Estados Unidos.

Nuestro vecino resulta beneficiado puesto que los mexicanos hacen contribuciones valiosas a su economía porque desempeñan los trabajos que los estadounidenses no desean hacer, por lo que no compiten con trabajadores locales. México por su parte recibe beneficios por las remesas de los trabajadores, las cuales superarían un 25% más que el año 2000, registrando más de 8 mil millones de dólares en el 2001.

Nuestro país en cuanto al tema migratorio se refiere, siempre ha defendido su posición, la de tratar el tema de una manera bilateral en tratados, reuniones, encuentros entre los respectivos gobiernos, aunque algunos sectores estadounidenses todavía se rehúsen a tratarlo de esta forma. No obstante, en los últimos años se ha estado presenciando un cambio importante, quizá hasta histórico en este nivel, declaraciones por parte de los representantes de sectores laborales (como las de Alan Greenspan, presidente de la reserva federal y John Sweeney, jefe de la organización de sindicatos más poderosa de Estados Unidos) económicos y académicos del vecino país favorables a los migrantes son

sorprendentes, -sobre todo en esta época de recesión- han reconocido abiertamente que muchas industrias estadounidenses dependen de la mano de obra de éstos. También proponen liberalizar las fronteras para permitir la entrada de trabajadores extranjeros, ya que esta sería la forma de sostener el ritmo de expansión de su economía.

El gobierno de Estados Unidos, con George W. Bush a la cabeza, se estaba comprometiendo más, dándole un trato prioritario a nuestro país como lo había hecho manifiesto desde la reunión entre Fox y Bush en febrero del 2001, aceptando que se trataba de un asunto de responsabilidad compartida; pero tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de ese año, el panorama ha cambiado; ahora la inmigración a Estados Unidos se ve desde la óptica de la seguridad. Es cierto que el tema ocupaba un lugar importante en la agenda bilateral y que nuestro vecino le estaba dando un mayor peso, ahora se vislumbra un intenso y prolongado debate, antes de que el Congreso estadounidense apruebe cualquier cambio fundamental en su política migratoria.

La presente investigación se inserta en el contexto de los cambios que se han venido presentando desde las últimas dos décadas en nuestra relación bilateral con el vecino del norte, en particular en el tema migratorio. Este fenómeno ha sobresalido como uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral.

La principal característica de esa relación en lo general, es un mayor acercamiento de nuestro país hacia Estados Unidos desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y que se mantiene hasta hoy.

Desde 1986 se viene dando una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto a la migración. Aparecieron nuevos conflictos, entre ellos la construcción de muros fronterizos, la militarización de la frontera, las operaciones de contención de entradas ilegales y la aprobación de la Ley de Inmigración de 1996, se adoptaron también diferentes medidas

para contrarrestarlas, sin embargo, especialmente desde 1993, las consultas bilaterales han aumentado.

Esto se debe en parte a la tendencia del nuevo estilo de la política exterior mexicana, que se manifiesta más activo, defendiendo de una manera más enérgica los intereses de los mexicanos en Estados Unidos, y, en ciertos aspectos importantes, ha modificado su trato con Washington. Anteriormente el gobierno mexicano concentraba su actividad diplomática en el Departamento de Estado y la Casa Blanca; se ignoraba casi por completo al Congreso y a la sociedad estadounidense, instancias clave para el tratamiento de asuntos relacionados con la migración.

Lo nuevo de la política exterior mexicana radica en nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales -cabildeo, nueva definición de la no intervención en los asuntos internos de otro país, el concepto de la doble nacionalidad-, ya que algunos de ellos se consideraban demasiado costosos para México.

Este activismo de nuestro país y el ambiente antiinmigratorio estadounidense plantean una paradoja: una creciente colaboración bilateral que se da en un contexto difícil.

También se han asumido actitudes conjuntas de nuestros gobiernos. Se ha intensificado el intercambio de información y colaboración del Instituto Nacional de Migración con la Patrulla Fronteriza, y del gobierno de Estados Unidos a través del Servicio de Inmigración y Naturalización con México. Mención especial refiere la realización de un estudio binacional con el objetivo de mejorar la relación con base en un trabajo común dándole una perspectiva más objetiva.

El gobierno de México no se había visto obligado a asumir la obligación de compartir la responsabilidad por regular el flujo migratorio. Se encuentra un primer intento del gobierno mexicano por adoptar medidas que detengan la emigración de sus nacionales, aunque no

con métodos policíacos sino con programas de inversión pública y otros programas federales en las regiones con mayor índice de emigración.

Se observa una mayor intención por parte de ambos gobiernos. Sin embargo, aunque estos múltiples intercambios establecidos durante los últimos años llevan a una relación más cercana, esta no necesariamente es más armoniosa. El que se tienda a un enfoque más bilateral no significa que ambos gobiernos están de acuerdo en todo.

El objetivo de esta investigación es analizar las características de las políticas de inmigración de Estados Unidos para determinar cómo se ha visto afectado el patrón migratorio a raíz del endurecimiento de las mismas en la última década del siglo XX.

La hipótesis planteada es que la migración a pesar de estar regulada o legalizada mediante acuerdos, leyes o propuestas va a continuar en mayor o menor grado hasta que no se vislumbre alguna mejora en la economía mexicana que ofrezca un mínimo de oportunidades a migrantes potenciales. Mientras tanto el flujo migratorio continuará produciéndose quizá en el mismo volumen a largo plazo.

En el primer capítulo de esta investigación se aborda el contexto histórico de la migración; cómo se inician las primeras corrientes migratorias hacia Estados Unidos, destacando que dicho fenómeno en nuestros países es esencialmente de carácter económico-laboral; al igual se habla de los diferentes mitos que se suscitan alrededor de este fenómeno, para una mejor comprensión de la naturaleza y consecuencias de este problema y que dificultan entenderlo en su verdadera dimensión.

En el segundo capítulo se toca la posición de Estados Unidos, las diferentes medidas a las que ha recurrido para contener el flujo; al igual que el clima antiinmigrante generado y avivado con la propuesta 187 y los diferentes operativos llevados a cabo para detener la entrada de inmigrantes.

El tercer capítulo trata sobre la posición del actual gobierno de nuestro país ante el fenómeno migratorio y el lugar que tiene en el capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en la agenda bilateral así como de los beneficios y costos que la migración trae a México.

En el cuarto y último capítulo vemos la evolución reciente, los grandes avances o nuevos enfoques que se han suscitado en relación al tema, tales como una posición más bilateral, una visión del problema como un asunto de responsabilidad compartida, y, lo nuevo: un planteamiento abierto que acepta como necesaria la mano de obra mexicana para impulsar a la economía estadounidense. Se centra este capítulo también en la reunión Fox-Bush de septiembre del 2001 y las diversas reacciones suscitadas a raíz de este encuentro, para finalizar con las características y alcances de un posible acuerdo migratorio.

Por último se presentan las conclusiones y las fuentes de información.

Si bien la presente investigación pretende estudiar el fenómeno migratorio a partir de un análisis histórico, sin duda el peso de la misma recae en eventos actuales, sobre todo a raíz del encuentro que sostuvieron los presidentes de México y Estados Unidos, en septiembre del 2001.

Esta investigación, que básicamente fue de tipo documental, se basó en visitas al Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, así como al Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) y la Dirección General del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y al Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Así, se realizó la consulta de bibliografía especializada en el tema migratorio y de diversos periódicos y revistas.

Quiero manifestar mi más profundo agradecimiento a mi asesor de tesina, el profesor Gustavo Ramírez Paredes, por la paciencia, disposición y dirección en la elaboración de este trabajo.

De la misma forma, al Centro de Educación Continua de la División de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por las facilidades otorgadas y por establecer los programas de titulación.

1. Antecedentes.

1.1. Contexto histórico de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos.

Existen diversos factores que han propiciado que las migraciones en general se mantengan siempre presentes, no sólo entre México y Estados Unidos, sino en varias partes del mundo. Estos factores son principalmente económicos, aunque también han influido de manera importante aspectos sociales, políticos y culturales. Para analizar la naturaleza de los flujos de personas como un fenómeno bilateral es importante conceptualizar qué entendemos por migración. Pilar Muñoz la define

"como una acción natural del ser humano que por diversas razones se desplaza de un país, casi siempre de menor desarrollo, hacia una nación de mayor desarrollo tratando de encontrar satisfactores -principalmente económicos- para cubrir con ellos las necesidades más elementales que demanda su condición humana."¹

La migración de México a Estados Unidos se distingue de otros flujos por su carácter económico laboral y tiene su origen en la asimetría entre los niveles de desarrollo de uno y otro país, en la creciente interdependencia de sus economías y en una cada vez mayor integración de sus mercados laborales.

La naturaleza de la relación bilateral está determinada por el hecho de la desigualdad inicial y creciente en el poderío básicamente económico de los dos países. Desde el principio, las estructuras sociales y aparatos productivos de las dos naciones, productos de una herencia histórica, mostraron diferencias sustantivas.

¹ Pilar Muñoz Ramos y Gerardo Márquez M., "Consejo para la protección de indocumentados mexicanos en Estados Unidos: una propuesta humanitaria ante la Simpson-Rodino", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 8, núm. 30, IMRED, México, primavera de 1991, p. 21.

El siglo XIX simplemente reafirmó esta diferencia estructural entre México y Estados Unidos, que es la razón de nuestra debilidad y dependencia frente a éste. Mientras nuestro vecino se convirtió en una sociedad industrial, en una gran potencia y con una economía autónoma, es decir, en un país altamente desarrollado, México sencillamente pasó, como diría Lorenzo Meyer, citando a John Coatsworth: "del atraso al subdesarrollo";² desde fines del siglo XIX, su economía quedó ligada a la estadounidense.

El movimiento migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos -una nación que por tradición recibe a migrantes- es un fenómeno viejo, data de mediados del siglo XIX y continúa hasta nuestros días; sin embargo, como movimiento económico-laboral, lo podemos considerar a partir de 1870. Implica uno de los más grandes movimientos de población en la historia. Se ha estimado que alrededor del 20% del total de la población de México ha emigrado a aquel país en un periodo menor de cien años.³

De acuerdo con Mario T. García, de la Universidad de California, en un principio la experiencia mexicana en Estados Unidos no tuvo nada que ver con la inmigración en general, que efectuaron los primeros inmigrantes europeos, sino que fue producto de una conquista expansionista.

"De Texas a California, los mexicanos de mediados del siglo XIX constituyen una población conquistada, pues sus asentamientos se encontraban en los enclaves coloniales de la antigua frontera española absorbidos por Estados Unidos en el auge de su Destino Manifiesto".⁴

Las primeras corrientes migratorias de mexicanos hacia el vecino del norte se iniciaron a partir de la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, que puso fin a la guerra y estableció una nueva frontera entre los dos países. Los territorios que originalmente

2 Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos las etapas de una relación difícil", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm. 4, IMRED, México, julio-septiembre de 1984, p. 8.

3 María Rosa García y David R. Maciel, "El México de afuera: políticas mexicanas de protección en Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 3, no. 12, IMRED, México, julio-septiembre de 1986, p. 14.

4 Ma. Esther Schumacher (compiladora), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, FCE, SRE, México, 1994, p. 309.

pertenecían a México y que posteriormente se anexaron a Estados Unidos, además de la permanencia de población de origen mexicano, contribuyeron al establecimiento de un vínculo social importante entre ambos países que ha facilitado desde entonces la llegada de mexicanos a esos territorios. El factor económico ha sido el elemento más importante en el nivel de atracción del país vecino para los mexicanos; además de la existencia de lazos familiares y culturales con nuestro país.

En 1850 continúan los movimientos migratorios provenientes de México, ya que el oeste y suroeste de Estados Unidos, que apenas se estaba poblando, empezó a requerir trabajadores adicionales. Los estados de Texas, California y Nuevo México, florecieron gracias a la contribución de esos mexicanos.

De esta manera, en 1870 se inicia la contratación de un gran número de trabajadores mexicanos para ser ocupados en la construcción de vías férreas que comunicaban la región norte y este del país con el oeste. "Hasta entonces, los Estados Unidos no habían impuesto restricciones legales a la entrada de ningún tipo de inmigrantes, por lo que la contratación pudo efectuarse sin mayores problemas."⁵

Aunque en 1875 se aprueba la primera legislación restrictiva de inmigración por "razones étnicas y morales", ésta no afecta mas que a la inmigración que llegaba al vecino país por mar y, por lo tanto, la migración que llegaba por tierra, desde México continuó sin ningún obstáculo.

Entre 1875 y 1877 continúa la contratación de trabajadores mexicanos para la construcción de vías férreas pero es a partir de 1882, cuando los mexicanos llegan a los campos agrícolas del sur y oeste de ese país. La contratación de trabajadores mexicanos para ambos tipos de actividades era promovida por los propios patrones estadounidenses que

⁵ Remedios Gómez-Artau, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA-UNAM, México, 1990, p. 131.

se encargaban de emplear a "enganchadores" para que los reclutaran. Aquí vemos una primer constante de las políticas de inmigración que asumirá Estados Unidos y que se observa hasta nuestros días: que las contrataciones se llevan a cabo a conveniencia del "patrón" estadounidense, además de que dichas actividades no eran supervisadas por ningún gobierno.

Es hasta 1891 cuando se promulga una nueva Ley de Inmigración que buscaba que el gobierno federal tuviera un control completo de los flujos migratorios a ese país. Por primera vez, se impusieron restricciones a la inmigración por vía terrestre.

Con la Revolución Mexicana de 1910 continuaron los movimientos de trabajadores mexicanos hacia el vecino del norte. Muchas personas huyeron por temor ante las condiciones que vivía el país, librándose de los efectos de la guerra civil y buscando nuevas oportunidades económicas.

Con el inicio de la primera Guerra Mundial una gran cantidad de empleos en los campos del suroeste quedaron disponibles, porque los trabajadores estadounidenses se enrolaron en el servicio militar o bien se dirigieron a industrias de guerra que pagaban salarios más altos.

Sin embargo, la Ley de Inmigración de 1917 restringió la inmigración ilegal de mexicanos a Estados Unidos ya que exigía que los inmigrantes comprobaran que sabían leer y escribir y que pagaran una cuota de entrada de ocho dólares por persona. Por otra parte, trabajadores mexicanos que ya se encontraban laborando en ese país empezaron a regresar a México por temor a ser enlistados en las fuerzas armadas.

Esta ley llevó a una disminución en el abastecimiento de mano de obra mexicana, frente a un aumento considerable de su demanda, por lo que el Congreso estadounidense, presionado por los empleadores, suspendió los requerimientos de alfabetización y del impuesto personal que contenía dicha ley. Observamos otra constante, en donde las leyes de

inmigración se flexibilizan frente a las leyes de la oferta y la demanda de trabajadores; también que los empleadores de mano de obra o patrones, presionan al Congreso del vecino país según sus requerimientos de esta misma mano de obra.

En los años veinte se incrementaron significativamente las tasas de inmigración de mexicanos. La población de mexicanos en Estados Unidos creció más de 100% en las 3 primeras décadas del siglo XX, y hacia 1930, más o menos 1.5 millones de mexicanos vivían al norte de la frontera.⁶

El movimiento migratorio que hasta entonces había sido espontáneo, guiado sólo por la misma proximidad de las fuentes de trabajo y por las luchas armadas, se convirtió en un movimiento impulsado y organizado de acuerdo con la demanda del mercado de trabajo.

Lo anterior permitió que el Departamento del Trabajo, que entonces incluía al Servicio de Inmigración, autorizara la puesta en práctica de lo que se presentó como un programa de contrato de trabajo y que facilitó a los empleadores estadounidenses contratar mano de obra extranjera para trabajos agrícolas, construcción, mantenimiento de vías de ferrocarril, etc. Este programa supervisado unilateralmente por el gobierno de los Estados Unidos, comprendía básicamente a mexicanos.

Posteriormente, y entre otras razones por la preocupación de la Oficina de Inmigración de Estados Unidos,⁷ ante un aumento en la inmigración mexicana indocumentada, su Congreso aprobó en 1924 una nueva Ley de Inmigración, que autorizaba la creación de la Patrulla Fronteriza, otorgándoles a los policías de dicha Oficina, la facultad de vigilar sus fronteras y costas para impedir la entrada ilegal de extranjeros (antes sólo existía una pequeña guardia montada en la frontera con México).

6 Ma. Esther Schumacher, *op. cit.*, p. 311.

7 La Oficina de Inmigración después de 1940 cambiaría el nombre a Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y se trasladaría del Departamento de Trabajo al de Justicia, del cual depende actualmente.

Durante la década de 1930 hubo una disminución de la migración mexicana, con documentos o sin ellos, debido a la magnitud de la Gran Depresión de 1929. Cabe mencionar que en esta década tuvieron lugar las deportaciones y repatriaciones de inmigrantes que a pesar de haber sido bien recibidos en una época de prosperidad, en ese momento de depresión se consideraban una carga. Esta se considera también como la crisis económica más severa que ha experimentado ese país.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (en adelante, SIN) creado en junio de 1933 para unificar las políticas de las Oficinas de Inmigración y Naturalización ya existentes, quedó bajo la autoridad del Departamento de Trabajo.⁸

Aunque a partir de 1940 se reactivó la demanda de mano de obra extranjera, una creciente preocupación por la seguridad nacional invadió todas las actividades del gobierno estadounidense y esto se reflejó en las políticas de inmigración. El 14 de junio de 1940 el Congreso aprobó el plan propuesto por el presidente Roosevelt para transferir el SIN del Departamento de Trabajo al Departamento de Justicia. Esta transferencia se tomó como una medida de seguridad nacional, diseñada para proporcionar un control más efectivo de los extranjeros.⁹

La migración mexicana en masa hacia Estados Unidos se reinició después de que éste país tomara parte en la segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la fuerte escasez de mano de obra, especialmente en la agricultura del suroeste, y obligara al desplazamiento de los norteamericanos hacia las industrias de guerra y al servicio militar.

Esa escasez llevó a los agricultores estadounidenses a demandar que su gobierno facilitara el ingreso de campesinos mexicanos para que levantaran las cosechas. De ahí que el gobierno de Estados Unidos solicitara del nuestro su colaboración para administrar la corriente migratoria de trabajadores mexicanos. En junio de 1942, se planteó el asunto a

⁸ Gómez-Armau, *op. cit.*, p. 145.

⁹ *Ibidem*.

nuestro país que aceptó firmar el primer acuerdo para exportación de mano de obra mexicana. Este primer convenio de braceros entró en vigor el 4 de agosto del mismo año y en él se garantizaba un trato no discriminatorio a nuestros connacionales en relación con el que recibían los estadounidenses, salarios equitativos a los recibidos por éstos y condiciones dignas de trabajo.

Dicho acuerdo estipulaba además que los trabajadores serían seleccionados por representantes de ambos gobiernos (y la contratación se haría sobre la base de la firma de un contrato). Sin embargo, aunque tenía representantes gubernamentales mexicanos como estadounidenses que vigilaban cuidadosamente el cumplimiento de los términos del acuerdo binacional, los empresarios del vecino país empezaron a quejarse de los trámites burocráticos que debían cubrir para contratar braceros y pidieron que el reclutamiento fuese hecho directamente por ellos.¹⁰

Este acuerdo contenía términos ambiguos que podían interpretarse en el sentido de que era posible a personal no gubernamental contratar legalmente mexicanos sin regulación alguna; esto facilitó que se continuara propiciando la entrada de trabajadores mexicanos sin documentos, a pesar de que existiese la posibilidad de que fuesen reclutados por medio del convenio intergubernamental.

El incumplimiento por parte del país vecino de los términos del acuerdo con México fue el inicio de los problemas que durante los 22 años de convenios (de agosto de 1942 hasta diciembre de 1964) tendrían ambos países, y del creciente flujo de trabajadores mexicanos indocumentados que, a su vez, sería el argumento principal de la terminación de los acuerdos bilaterales. El convenio de braceros de 1942 se renovó durante la guerra y, finalmente, en 1948 continuó en tiempos de paz. Para Estados Unidos, se justificó el nuevo convenio por

¹⁰ *Ibid.*, p. 149.

una aparente escasez de mano de obra, por ello redujo la participación directa de su gobierno, limitándose a negociar un convenio con nuestro país que fijara los lineamientos de los contratos que después firmaban los empleadores y trabajadores.

Sin embargo, para México, la justificación de su participación en el programa de braceros era otra: ingresaría al país una importante cantidad de divisas e ingresos importantes para el sector campesino.¹¹

En 1951, después de entrar en guerra con Corea, Estados Unidos se vio obligado a reforzar el convenio de braceros y participar más directamente en su administración, en forma parecida a la de la segunda Guerra Mundial.

En 1954 el gobierno estadounidense expulsó a un gran número de trabajadores extranjeros indocumentados mediante la llamada "operación espaldas mojadas". Esta operación obedeció a la necesidad del gobierno de Estados Unidos de demostrar a sus ciudadanos que tomaba medidas para enfrentar el desempleo causado por la terminación de la guerra de Corea y del que se culpaba al trabajador inmigrante mexicano. Una constante más por parte de nuestros vecinos de encontrar un chivo expiatorio, en este caso en nuestros connacionales mexicanos, y asumir supuestamente una posición de gran responsabilidad de este problema ante la opinión pública.

Con algunas enmiendas y extensiones el acuerdo permaneció vigente hasta fines de 1964, cuando definitivamente se dio por terminado.

A partir de 1971 la atención empezó a centrarse en el problema de la entrada de extranjeros indocumentados a ese país. En ese año, el Congreso estadounidense empieza a preocuparse por el fenómeno de la migración creciente de trabajadores indocumentados a ese país, ante la evidencia con las estadísticas del SIN, que mostraban que desde 1965, el

¹¹ Manuel García y Griego y Mónica Vereca Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, Ed. Porrúa, UNAM, México, 1988, p. 70.

número de extranjeros deportables había estado aumentando constantemente. La ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 ya incluía sanciones penales para quienes entraran ilegalmente a Estados Unidos pues estipulaba la aplicación de multas y la prisión para aquellos que entraran sin ser examinados por el SIN o que violaran las condiciones de su admisión al país, y los hacía también por estos hechos sujetos de deportación. Sin embargo, la ley exceptuaba específicamente de castigo a quienes emplearan a un extranjero indocumentado. Por tal motivo, desde 1971 comenzaron a proponer diversos proyectos de ley para sancionar a los empleadores que contrataban trabajadores extranjeros indocumentados, pero consideraron necesario aprobar alguna reforma de "amnistía" o de ajuste a una condición migratoria legal, para aquellos indocumentados que ya se encontraban en Estados Unidos y podían reunir ciertas características de elegibilidad.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 fue enmendada en 1976, al incluirse la prohibición a extranjeros que hubiesen entrado legalmente al país como no inmigrantes, y que hubiesen violado los términos de su admisión al aceptar sin su autorización un empleo, de ajustar su condición migratoria a la de extranjero residente permanente. A partir de 1965, cuando fue suspendido el acuerdo bracero, los flujos migratorios entre ambos países fueron entregados a las fuerzas del mercado.

La migración a Estados Unidos es el resultado de la interacción de fuerzas económicas en México y en Estados Unidos. En México se tiene una mano de obra desempleada y subempleada, disponible a emigrar con escasos ingresos en su lugar de origen, y con redes familiares y sociales que permiten quizá un acceso más fácil al vecino país del norte. En Estados Unidos se tiene una demanda de mano de obra que ha permanecido a lo largo de muchas décadas, aunque ha variado según sus ciclos económicos.

La demanda de inmigrantes no se rige por las características de los emigrantes o por las presiones poblacionales en su lugar de origen, sino más bien por la estructura de los

La demanda de inmigrantes no se rige por las características de los emigrantes o por las presiones poblacionales en su lugar de origen, sino más bien por la estructura de los empleos disponibles en el país vecino; es decir, que los inmigrantes llegan a cubrir vacíos específicos en la economía estadounidense.

1.2. Mitos y realidades de la migración México-Estados Unidos.

Sin duda el fenómeno de la migración es muy complejo y el tratar de resolverlo en el marco de las relaciones bilaterales, lo es aún más, ya que existe una gran diferencia entre las características reales de la migración y la percepción que se tiene sobre el fenómeno en las sociedades de los dos países.

Podemos decir que las explicaciones de los hechos rara vez corresponden al contexto real del fenómeno. Acerca de esta migración han surgido algunos mitos en México y otros en Estados Unidos.

Tradicionalmente se ha aceptado el mito de que la inmigración mexicana al vecino del norte es un fenómeno relativamente reciente; pero ya hemos visto que no es así, ésta tiene raíces profundas y puede compararse con la de ciertos grupos europeos.

Hay una creencia común en el país vecino de que la inmigración mexicana es permanente y está motivada por el deseo de aprovechar los beneficios de asistencia pública que existen en ese país y que, por lo tanto, representa una carga sobre los impuestos. Se cree también que se debe básicamente a factores que se dan en México y en eso ellos no tienen ninguna responsabilidad.

Es indudable que la vecindad y los factores internos de subdesarrollo en nuestro país han contribuido al éxodo de sus trabajadores; sin embargo, es importante destacar en qué medida dicha emigración ha sido promovida desde los Estados Unidos. Las autoridades

mexicanas admiten que el fenómeno migratorio se debe a factores de atracción y expulsión que se generan en ambos lados de la frontera; por ello juzgan que es necesario encontrar soluciones bilaterales y no unilaterales, para resolver el problema.

La visión predominante en México es que esa emigración es en esencia un fenómeno económico, un asunto laboral, en el que Estados Unidos resulta beneficiado puesto que se hacen contribuciones valiosas a su economía, ya que los trabajadores mexicanos desempeñan los trabajos que los estadounidenses no desean hacer, por lo cual generalmente no compiten con los trabajadores locales. Así, tal como lo afirma Jorge Bustamante, especialista en temas migratorios: "los trabajadores migratorios realizan allá una actividad tan legítima como las ganancias de los patrones que los contratan".¹²

Además las empresas se benefician al pagar sueldos bajos y nuestra economía se libra de presiones laborales, puesto que no puede proveer suficientes empleos para satisfacer la demanda de trabajo.

Este mito al que se le llamó la "válvula de escape", fue el que predominó a finales del gobierno de Luis Echeverría, según el cual el fenómeno migratorio hacia el vecino del norte no era un problema para México, sino más bien una solución, pues la salida de campesinos sin tierra y sin trabajo representaba un alivio a las presiones sociales y políticas que le producía al gobierno la existencia de una gran cantidad de trabajadores agrícolas en condiciones de extrema pobreza y desempleo.

Esta visión dificultaba entender el problema como un asunto de naturaleza bilateral, conformado por procesos de interacción de factores ubicados en ambos países, básicamente entre una demanda de fuerza de trabajo desde Estados Unidos y una oferta desde México. También evitaba que la sociedad civil mexicana adquiriera conciencia de los altos costos económicos, sociales y políticos implicados en dicho fenómeno.

12. Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, FCE, México, 1997, p. 230.

En los Estados Unidos, por el contrario, la visión predominante sobre los migrantes, sobre todo antes de las administraciones de Clinton y Salinas, era que los consideraban en su mayoría delincuentes, incluso que transportan drogas desde México o entran al país a tomar los puestos que por derecho pertenecen a los ciudadanos estadounidenses, se supone que estos trabajadores se ven orillados al desempleo por la entrada de migrantes mexicanos que llegan a robarles los trabajos. Esto se ha exagerado ya que en el mercado laboral hay sólo pequeños efectos de desplazamiento y de reducción de salarios, pero estos son básicamente para otros migrantes mexicanos previos y no para los estadounidenses.

Existen diferentes percepciones sobre el fenómeno migratorio entre los diversos sectores de Estados Unidos.¹³ Por ejemplo, los sectores más conservadores argumentan que la inmigración ilegal representa una amenaza a su seguridad nacional. Sin embargo, algunos académicos y organizaciones de derechos humanos han reconocido que este tipo de mano de obra produce más beneficios que daños a la economía estadounidense.

Pero el gobierno de Estados Unidos se ha encargado de culpar a los inmigrantes mexicanos como la causa principal del desempleo, la intensidad de estas opiniones cambia según la época, en tiempos de crisis económicas, la percepción que se tiene de los migrantes mexicanos es más dura. Las variaciones en la percepción de ese país tienden entonces a definirse a partir de los ciclos por lo que atraviesa su economía.¹⁴

En épocas de bonanza, el trabajador inmigrante, documentado e indocumentado es aceptado porque cubre necesidades del mercado laboral. Por el contrario, en etapas de recesión, la visión se modifica sustancialmente y se ubica al inmigrante, en particular indocumentado, como una carga para la economía de ese país. Con ello lo que se pretende

13. En los 90's los inmigrantes fueron considerados como un "problema" con argumentos frecuentemente usados en el pasado. Los sindicatos los criticaron por tomar los empleos de los trabajadores estadounidenses; los xenófobos por no aprender el inglés y traer con ellos costumbres consideradas inaceptables para la sociedad estadounidense. Para más información véase: Manuel García y Griego y Mónica Verónica Campos, "A Paradox of the 1990's: The new U.S. immigration law", en *Voices of México*, no. 40, CISANCO/UNAM, México, julio-septiembre de 1997, p. 87.

14. Jorge Castro-Valle K., "La migración mexicana a Estados Unidos y su impacto en la relación bilateral", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 44, IIRI D, México, otoño de 1994, p. 32.

es desviar la atención de los trabajadores estadounidenses sobre las responsabilidades del mismo sistema, culpando a nuestros paisanos de una crisis producto de una causa interna. Esto ha sido un patrón constante en la historia de las restricciones a la inmigración de Estados Unidos.

En México, a estas personas se les llama "trabajadores migratorios", como lo señala Jorge Bustamante, mientras que en Estados Unidos, en ciertos sectores tradicionalistas y organizaciones laborales, se les llama *illegal aliens* (extranjeros ilegales), considerados como una plaga que invade desde el exterior y de la que los ciudadanos estadounidenses son sólo víctimas.

Dada pues la respectiva aceptación de estas opiniones tan contrastantes, el fenómeno migratorio también provoca ideas encontradas en cuanto a los problemas que la migración origina en las relaciones entre ambos países.

La visión que tiene México acerca de los problemas relacionados con los trabajadores migratorios abarca aspectos como la violación de sus derechos humanos y laborales, y en consecuencia nuestro gobierno busca un compromiso bilateral que elimine tales abusos. La visión de los Estados Unidos es que el problema principal relacionado con los *illegal aliens* es que están violando las leyes de inmigración, de ahí que su gobierno busque una solución por la vía de una legislación interna. Con base en ello, sus acciones se concretan a poner en práctica medidas de control migratorio y fronterizo traducidas en detenciones y expulsiones de mexicanos.

Nuestro país había seguido una política basada en señalamientos de respeto a la soberanía de cada Estado; en el que cada país tiene derecho a controlar sus fronteras y de promulgar sus leyes para regular sus problemas internos. Sin embargo, como sostiene Rafael Velázquez: "el asunto de la migración requiere, por su alto grado de globalización, enfoques

bilaterales.”¹⁵

Ahora México parece haber adoptado una definición más restringida de lo que en el pasado hubiera considerado intervención en asuntos internos de otro país. En contraste con periodos anteriores, cuando Estados Unidos actuaba unilateralmente, México prefería no pronunciarse en lo que respecta a la legislación estadounidense. Ahora los dos gobiernos se muestran más dispuestos a trabajar juntos en el ámbito migratorio.

No es posible que estas dos visiones de las que hablamos sean correctas, como lo señala Jorge Bustamante, una de ellas contiene más mito que verdad, una no corresponde a la realidad de la migración. Hace un llamado a que se comience un proceso de “desmitificación de la migración”, que permita a los dos gobiernos acercarse dentro del contexto de las relaciones bilaterales; sostiene también que el marcado contraste entre estas visiones que tienen ambos países no se debe a una falta de información adecuada, sino a las diferencias entre los respectivos intereses nacionales de ambos países, asociados con la asimetría de poder que caracteriza sus relaciones mutuas.¹⁶ No obstante, esto empezó a cambiar en la década de los noventa como veremos más adelante.

En los últimos años se han dado nuevos intentos de colaboración bilateral en materia de migración. Ambos gobiernos buscan nuevas formas de tratar conjuntamente el tema e intentan coordinar políticas para darle una mejor solución.

Las declaraciones de Alan Greenspan, -al inicio del año 2000- presidente de la Reserva Federal y John Sweeney, jefe de la organización de sindicatos más poderosa en los Estados Unidos, la American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) no tienen precedente, en tanto que proponen liberalizar las fronteras para permitir la entrada a los trabajadores extranjeros. Argumentando que “una inmigración legal regulada

¹⁵ Rafael Velázquez Flores, “Tendencias recientes de la política exterior de Estados Unidos hacia México”, en *Relaciones Internacionales*, no. 77, CRI, FCPS, UNAM, México, mayo-agosto de 1998, p. 28.

¹⁶ Bustamante, *op. cit.*, p. 246.

es mejor que una ilegal irregularada".¹⁷

Greenspan dijo que una forma de sostener el ritmo de expansión de la economía de su país sería abrir la frontera a los trabajadores mexicanos. Afirmó que esta acción serviría para enfriar la economía estadounidense en momentos en que el desempleo muestra sus niveles más bajos de los últimos 30 años¹⁸ —abajo del 4% en algunos estados- y amenaza con propiciar una escalada inflacionaria.

Por su parte, la habitualmente proteccionista confederación de sindicatos AFL-CIO dio un giro en su política al respecto. Se habían opuesto a toda apertura, bajo el argumento de que los trabajadores mexicanos quitaban puestos de trabajo a los estadounidenses. Su visión cambió porque "el supuesto desplazamiento era falso y porque, paulatinamente, la principal fuente de reclutamiento de nuevos sindicalizados empezó a ser de población hispánica migrante, no siempre con residencia legal, aunque sí con capacidad de pagar su cuota y hacer vida sindical".¹⁹

Por lo cual, ésta organización laboral apoya por un nuevo programa de amnistía que permita a los trabajadores ilegales que ya se encuentran en Estados Unidos obtener su estatus de residentes, al igual que algún tipo de programa de trabajadores huéspedes.

Lo anterior debería ser tomado en cuenta como un cambio histórico ya que tradicionalmente este sector se había opuesto a la legalización y había apoyado sanciones a empleadores. Hubo pues una transición de una visión unilateral a un acercamiento más bilateral.

De acuerdo con Mónica Vereá es difícil predecir qué actitudes tomarán los Estados Unidos acerca de los inmigrantes en un futuro inmediato, pero probablemente los debates

17 Sergio Lozano, "Piden aumentar en EU empleo para migrantes", en *Reforma*, 18 de febrero del 2000, p. 1A.

18 Mónica Vereá Campos, "Reflections on Twentieth-Century U.S. Immigration Policy", en *Voices of Mexico*, no. 51, CISAN-UNAM, México, abril-junio del 2000, p. 65.

19 Véase Aréas, no. 286, México, octubre del 2001, p. 10.

sobre políticas de inmigración continuarán siendo el centro de atención en las primeras décadas de este siglo. También es posible que las políticas oficiales continuarán siendo restrictivas, particularmente en períodos de crisis económicas.

Podemos concluir que poco a poco el fenómeno migratorio se ha ido desmitificando debido a que la información que se tiene del problema ha sido aceptada en ambos países (ejemplo de ello es el estudio binacional, del que hablaremos más adelante); se tiene una perspectiva más aceptada tanto en México como en Estados Unidos; también a que ciertas organizaciones estadounidenses que reconocen que la economía de ese país se vería afectada sin la presencia de trabajadores inmigrantes, es posible tener otra conceptualización del fenómeno. Sin embargo, se tiene que realizar un mayor esfuerzo para alcanzar un mayor entendimiento de este complejo problema.

1.3. Cuantificación de la migración.

La migración incluye a residentes permanentes y migrantes temporales, tanto autorizados como no autorizados. Estimaciones del Consejo Nacional de Población indican que en el año 2000 había 8.5 millones de personas nacidas en México residiendo de manera autorizada o no autorizada en Estados Unidos. Lo que equivale a más de 8 por ciento de la población total de México y el 3 por ciento de la de aquél país.

Si a la población total de residentes en Estados Unidos nacidos en México se suman los estadounidenses de origen mexicano, es posible afirmar que en aquél país se encuentran establecidos casi 22 millones de personas con estrechos vínculos consanguíneos con nuestro país.

1.3.1. Características de los migrantes.

Podemos caracterizar a 3 "tipos" de migrantes:

- * migrante temporal.- autorizado o no autorizado, cuya residencia principal está en México.
- * residente permanente.- autorizado o no autorizado, que habitualmente reside en los Estados Unidos, y
- * ciudadano naturalizado de los Estados Unidos.- que ha cumplido cinco años de residencia autorizada, así como otros requisitos.

Según las características de los migrantes mexicanos, se puede determinar su tipo, género, y el mercado de trabajo en el que los mexicanos siguen ubicándose. Por ejemplo, aproximadamente entre el 73 y el 94 por ciento de los migrantes temporales son hombres jóvenes, y más de la mitad trabajan en la agricultura.²⁰ Alrededor del 55 por ciento de los residentes permanentes son varones algo mayores, y aproximadamente el 13 por ciento trabaja en la agricultura. Las mujeres, que constituyen una proporción menor de los migrantes empleados, preferentemente trabajan en el área de servicios. Los ciudadanos naturalizados son residentes de largo tiempo, y sólo el 54% son hombres, en promedio de alrededor de cuarenta años, y menos del 10% trabajan en la agricultura.

Es evidente que el motivo principal de la corriente migratoria es de carácter económico; sin embargo, esto no significa que los migrantes mexicanos carezcan forzosamente de trabajo en su país. La mayor parte de los migrantes tuvieron algún tipo de trabajo en México antes de migrar. Las encuestas en puntos fronterizos reflejan que un gran número de migrantes no autorizados, sí tenía un trabajo antes de decidirse a migrar. Sin embargo, la mayoría migró con la intención de trabajar en los Estados Unidos, principalmente para obtener salarios más altos.

²⁰ Según datos elaborados para el Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración.

Población de origen mexicano por generación, 2000

Población de origen mexicano	Absolutos	Distribución relativa	
		Respecto a la población estadounidense	Respecto a la población de origen mexicano
Población total de Estados Unidos	281 421 906	100.0	
Población de origen mexicano	22 954 617	8.2	100.0
Emigrantes mexicanos ¹	8 526 688	3.0	37.1
Primera generación en Estados Unidos ²	7 029 457	2.5	30.6
Segunda generación o más, en Estados Unidos ³	7 398 472	2.6	32.2
Otras poblaciones	258 467 289	91.8	

Notas: 1 Población nacida en México que vive en Estados Unidos.

2 Población nacida en Estados Unidos, pero de padres mexicanos.

3 Población nacida en Estados Unidos que se reconoce de origen mexicano, sin que ellos o sus padres hayan nacido en México.

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en U. S. Census Bureau, *Current Population Survey (CPS)*, de marzo de 2000; y U. S. Census Bureau, *Census 2000*.

Diversos factores y fuerzas estructuran este complejo sistema migratorio entre los que podemos mencionar:

- El intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral y la insuficiente dinámica de la economía nacional para darle un trabajo digno y bien remunerado a todos los mexicanos.
- La persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios en Estados Unidos.
- El considerable diferencial salarial entre ambas economías.
- La tradición migratoria hacia el vecino país del norte, conformada desde el siglo XIX y sobre todo durante el siglo pasado en muy diversas regiones del país.

Según el Estudio Binacional, es posible agrupar los factores que conforman el complejo fenómeno migratorio en 3 categorías:

1. los factores vinculados con la oferta / expulsión de fuerza de trabajo
2. los factores asociados con la demanda / atracción; y
3. los numerosos factores sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino.

1.3.2. Cambios más importantes de la migración.

Anteriormente, la migración mexicana hacia los Estados Unidos se caracterizaba por ser un flujo predominantemente circular, es decir, estaba compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que procedían de 7 u 8 entidades federativas, que se internaban en el vecino país del norte para trabajar temporalmente en la agricultura, para más tarde, después de 6 a 8 meses, regresar a sus lugares de origen. Pasado un tiempo de entre 4 y 6 meses, se reiniciaba el ciclo.

La imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años sesenta, no corresponde con el perfil de los que participan hoy en día en esta corriente migratoria. Estos cambios son:

- El gradual desgaste de los mecanismos de circularidad del fenómeno. Este hecho se expresa en una estancia más larga de los migrantes en el vecino país del norte o bien el establecimiento de su residencia permanente en los Estados Unidos.
- Una creciente diversificación regional del flujo. El origen geográfico de los migrantes se ha extendido más allá de las entidades y municipios tradicionales de emigración. Eso no significa que en dichas áreas tendió a disminuir el flujo, sino que se incrementó en otras. Actualmente se originan cuantiosas corrientes migratorias en entidades que

en el pasado no se contaban entre las de tradición migratoria, como Morelos, Puebla, Hidalgo, el Estado de México y el Distrito Federal.

- Una cada vez más notoria presencia de migrantes procedentes de las zonas urbanas. Existe evidencia de que los grandes centros urbanos, como la zona metropolitana de la ciudad de México, y algunas ciudades intermedias, además de absorber a los migrantes internos procedentes de las áreas rurales y de pequeñas localidades del país, están sirviendo de plataforma para la migración a los Estados Unidos.
- Una mayor diversificación ocupacional y sectorial de los migrantes tanto en México como en Estados Unidos. En la actualidad los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.

La migración muestra pues una mayor diversidad con el tiempo. La nueva diversidad se muestra en el cambio de las características demográficas, de los orígenes y los destinos, y de las fuerzas de trabajo.

Los estados que tradicionalmente "envían" migrantes (Michoacán, Jalisco y Guanajuato) siguen predominando, pero los migrantes mexicanos proceden, cada vez con más frecuencia, de otros estados de México. El papel de estos tres estados ha disminuido, y ahora se unen a ellos Durango, Zacatecas, el Estado de México, el Distrito Federal, Chihuahua, Tamaulipas y Guerrero.

En la actualidad, los mexicanos parecen ser de más edad, tienen más instrucción, la proporción de mujeres es más alta, y un mayor número provienen de nuevos estados y zonas urbanas. En los Estados Unidos los migrantes mexicanos se concentran sobre todo en California, Texas e Illinois. Al mismo tiempo, los migrantes nacidos en México se han visto atraídos a nuevos destinos geográficos. Los estados del medio oeste, del sur y del este de Estados Unidos, ahora son puntos de destino para individuos de origen mexicano que

encuentran empleo en la agricultura y la elaboración de alimentos, la construcción, la manufactura y las ocupaciones de servicio que requieren poca capacitación.

Los migrantes temporales se dirigen cada vez más a Florida, Arizona, Nuevo México y Carolina del Norte. Aunque la mayoría de los migrantes autorizados continúan prefiriendo California, Texas e Illinois como lugares de residencia, ahora van cada vez más a destinos como Florida y Georgia.

El flujo laboral de carácter temporal se ha acompañado de la presencia de importantes corrientes migratorias integradas por mexicanos que han decidido establecer su residencia en Estados Unidos, sobre todo en las últimas décadas. La pérdida de población ha sido sistemática desde los años sesentas y su efecto sobre la dinámica demográfica es cada vez más perceptible: de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990 y alrededor de 3.0 millones durante la última década.

Flujo neto anual de emigrantes mexicanos a Estados Unidos por periodo, 1980 - 2000

Periodo	Flujo en el periodo	Flujo promedio anual
De 1980 a 1990	2 100 000 - 2 600 000	210 000 - 260 000
De 1990 a 1995	1 385 000 - 1 575 000	277 000 - 315 000
De 1996 a 1999	1 182 000	295 500
De 2000	306 182	306 182

Fuentes: De 1980 a 1995: Secretaría de Relaciones Exteriores. *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*. México, 1997.
De 1996 a 2000: Estimaciones del CONAPO.

El flujo neto anual (diferencia entre entradas y salidas) se ha multiplicado —en términos absolutos— en más de 10 veces en las últimas 3 décadas, al pasar de un promedio anual de 26

a 29 mil personas en los sesentas a más de 300 mil migrantes por año en la década de los noventa.

1.3.3. Perfiles de la población mexicana residente en los Estados Unidos.

El Censo de Población y la *Current Population Survey* (CPS) de los Estados Unidos permiten identificar algunas de las características de la población nacida en México que reside en Estados Unidos, entre las cuales destaca que:

1. Hay una población mayoritariamente masculina: 54% son hombres y 46% son mujeres.
2. Del total de residentes mexicanos, 9% es menor de 15 años, casi 69% se encuentra entre los 15 y 44 años de edad y 22% tiene 45 años o más.
3. En los estados de California, Texas, Illinois y Arizona se concentra el 76% de los residentes mexicanos.
4. Aproximadamente 7 de cada 10 residentes de 16 años o más de edad son económicamente activos y 3 de cada 10 es inactivo.
5. Alrededor del 26% de los residentes mexicanos vive en situación de pobreza, aunque la población en esta condición tiende a salir de ella conforme aumenta el tiempo de permanencia en los Estados Unidos.

Distribución de la población de origen mexicano en Estados Unidos por diversas características sociodemográficas, según generación, 2000.

Características sociodemográficas	Total	Población de origen mexicano		
		Emigrantes mexicanos ¹	Primera generación en Estados Unidos ²	Segunda generación o más, en Estados Unidos ³
Sexo	100.0	100.0	100.0	100.0
Hombres	51.0	53.9	49.6	49.2
Mujeres	49.0	46.1	50.4	50.8
Grupos de edad	100.0	100.0	100.0	100.0
0 a 14 años	33.4	9.4	58.9	35.6
15 a 24 años	18.0	18.6	17.3	18.0
25 a 34 años	17.5	28.5	7.6	14.9
35 a 44 años	14.0	21.6	5.0	14.2
45 a 54 años	8.4	11.6	3.7	9.3
55 a 64 años	4.3	5.7	2.6	4.3
65 años o más	4.4	4.6	4.9	3.7
Escolaridad⁴	100.0	100.0	100.0	100.0
Hasta cuarto grado	8.1	13.7	3.0	2.7
De quinto a octavo grado	20.1	30.6	10.1	10.0
De noveno a onceavo grado	21.2	19.1	26.4	21.1
Con doce grados o más	50.6	36.6	60.5	66.3
Condición de pobreza	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	24.3	25.7	27.0	20.3
No pobres	75.7	74.3	73.0	79.7

Nota: 1. Población nacida en México que vive en Estados Unidos.
 2. Población nacida en Estados Unidos, pero de padres mexicanos.
 3. Población nacida en Estados Unidos que se reconoce de origen mexicano, sin que ellos o sus padres hayan nacido en México.
 4. Población de 15 años o más.

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en U. S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS), de marzo de 2000.

Distribución de la población de origen mexicano en Estados Unidos por diversas características laboral según generación, 2000

Características laborales	Total	Población de origen mexicano		
		Emigrantes mexicanos ¹	Primera generación en Estados Unidos ²	Segunda generación o más, en Estados Unidos ³
Condición de actividad	100.0	100.0	100.0	100.0
Población económicamente activa	67.0	66.5	61.2	66.4
Ocupado	62.3	63.5	56.5	63.9
Desocupado	4.7	4.9	4.7	4.5
Población económicamente inactiva	33.0	31.5	38.8	31.6
Sector de actividad	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	7.9	13.3	2.3	2.8
Secundario	28.8	36.2	20.2	22.0
Terciario	63.3	50.5	77.5	75.2
Salario promedio mensual (dólares)	1 673	1 482	1 734	1 924

- Notas: ¹ Población nacida en México que vive en Estados Unidos.
² Población nacida en Estados Unidos, pero de padres mexicanos.
³ Población nacida en Estados Unidos que se refiere a origen mexicano en que ellos o sus padres nacieron en México.

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en U.S. Census Bureau Current Population Survey (CPS), de marzo de 2000.

2. Posición de Estados Unidos ante el problema migratorio.

Como ya lo mencionamos, México siempre se ha manifestado a favor de respetar la soberanía de cada Estado, y por ende en el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados; sin embargo, en los últimos años, México parece haber adoptado una definición más restringida de lo que significa este principio. Muestra de ello, desde mediados de los ochenta, se observa una política exterior más activa por parte del gobierno mexicano.²¹

Como ejemplos podemos mencionar, el de que a tres meses antes de la aprobación de la Propuesta 187, por el electorado de California, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México en ese entonces, Andrés Rozental, expresó su opinión en abierta y clara oposición a esa iniciativa. También el de que por medio de un comunicado la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante, SRE) señalaba que:

"El gobierno de México respeta escrupulosamente el principio de no interferir en asuntos internos de otros países. Sin embargo, en el caso de esta o cualquier otra iniciativa (la 187) que pudiera afectar los intereses y los derechos de nacionales mexicanos en Estados Unidos, la SRE no puede dejar de expresar su rechazo total".²²

Lo relevante de tales declaraciones fue que quedó claro que se había llegado a una interpretación diferente de lo que hasta el momento había significado la política de no intervención, ya que antes el gobierno mexicano ni siquiera expresaba su opinión sobre los proyectos legislativos estadounidenses en materia de inmigración.

²¹ Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coordinadores), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, México, 1998, pp. 122-123.

²² Jesús Aranda, "Golpea San Diego la buena vecindad: Relaciones Exteriores", en *La Jornada*, 22 de septiembre de 1994, p. 8.

2.1. Marco legislativo estadounidense.

Si bien es reconocido el derecho soberano de Estados Unidos para dictar leyes que determinen quién puede y quién no entrar en su territorio y en qué condiciones; el problema radica en la negativa de ese país a reconocer que la entrada no puede juzgarse aisladamente del hecho de que quienes llegan están respondiendo a la demanda de mano de obra, concretándose cuando al migrante mexicano se le contrata para trabajar: es decir, con el fin de producir riqueza en aquel país. Esta es la naturaleza de la posición estadounidense ante el problema migratorio, el de un abierto rechazo a verlo como un fenómeno de carácter laboral. "El poder de un Estado para regular la migración, se encuentra internacionalmente reconocido, mientras esa facultad no entre en conflicto con otros principios de derecho internacional se trata de una cuestión reservada a la jurisdicción interna de los Estados".²³

Nadie contradice el derecho que tienen a decidir quién entra o no a su territorio, pero evidentemente incurren en clara contradicción cuando penalizan a los que ingresan sin permiso, pero no a quien los contrata; criticable es también, la manipulación de sus leyes migratorias de acuerdo a las necesidades de mano de obra de los empresarios.

2.1.1. Ley de 1986 o Ley Simpson-Rodino (Immigration Reform and Control Act o IRCA)

El 6 de noviembre de 1986 entró en vigor la reforma más profunda a la legislación migratoria de Estados Unidos a la Ley Mc Carren-Walter promulgada en 1952, que representó la culminación de una serie de intentos por establecer controles más rigurosos en sus fronteras.

²³ Joel Hernández García, "La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 53, IMREID, México, febrero de 1998, p. 12.

Su título oficial es: Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986 (Immigration Reform and Control Act of 1986 o IRCA). Es comúnmente conocida por los apellidos de sus proponentes principales, el senador Allan K. Simpson, de Wyoming por el Partido Republicano, y el diputado federal Peter Rodino, de Nueva Jersey, por el Demócrata.

Esta ley que tuvo como propósito primordial limitar la entrada de indocumentados, fue una de las más importantes, ya que a la vez que legalizó a alrededor de 3 millones de personas que se encontraban residiendo en Estados Unidos –2 millones 300 mil de ellos indocumentados mexicanos- ²⁴ incrementó sustancialmente el presupuesto de la Patrulla Fronteriza con el fin de detener a los inmigrantes indocumentados provenientes principalmente del sur de su frontera y estableció por primera vez sanciones a empleadores que contrataran indocumentados, medida esta última pocas veces observada e implementada por las autoridades competentes.

Dicha legislación también incluyó la instrumentación de un programa de regularización de indocumentados que hubieran ingresado al país antes de enero de 1982, (siempre y cuando pudieran demostrarlo con documentos) así como de un esquema unilateral de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros.

Podemos decir entonces que esta ley contiene seis principales modificaciones desde la perspectiva de lo que resulta de interés para México:

1. Establece sanciones civiles y penales para los empleadores que contraten a trabajadores extranjeros indocumentados.
2. Contempla el reforzamiento de la vigilancia fronteriza y un aumento de los recursos para el SIN.

²⁴ Mónica Vereca Campos, "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos, en Bárbara A. Driscoll, et. al. *Limites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, CISAN-UNAM, México, 2000, p. 31.

3. Acepta la legalización de extranjeros indocumentados que hayan residido en Estados Unidos desde antes del 1 de enero de 1982.

4. Autoriza un programa para contratar trabajadores extranjeros para ocuparse en labores agrícolas.

5. Otorga residencia temporal por dos años a trabajadores extranjeros agrícolas que hayan laborado por lo menos 90 días en Estados Unidos, entre el 1 de mayo de 1985 y el 1 de mayo de 1986.

6. Establece una comisión sobre trabajadores agrícolas y otra para el estudio de la migración internacional y la cooperación para el desarrollo económico.

También es importante mencionar que hubo otra enmienda a la Ley de Inmigración de Estados Unidos en 1990, en respuesta al creciente flujo de mano de obra considerada poco calificada, en su mayoría proveniente de México y de otros países de Latinoamérica. En ella, se contempló la adopción de medidas tendientes a facilitar la internación de trabajadores especializados para contribuir a la elevación de los niveles de competitividad de la economía estadounidense. Asimismo, se autorizó a oficiales de migración a portar armas de fuego y a hacer arrestos por faltas no migratorias y se aprobó un aumento de mil efectivos para la Patrulla Fronteriza.²⁵

Se puede decir que sí hubo una disminución considerable en el volumen de trabajadores indocumentados, pero sólo fue inmediatamente después de la aprobación de la Ley de 1986. En teoría, los inmigrantes indocumentados quienes no legalizaron su estatus mediante las vías que proponía la Ley Simpson-Rodino tendrían que regresar a su país de origen. En realidad, esto no ocurrió, la migración de trabajadores mexicanos y de otros países

²⁵ Castro-Valle K, *op. cit.*, p. 53.

ha continuado hasta el día de hoy, la razón principal es que los empleadores estadounidenses no dejaron de contratar a trabajadores sin documentos.

2.1.2. Ley de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility o IIRIRA).

La Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996, firmada por el presidente William Clinton, es una de las más severas y restrictivas en la historia de la inmigración estadounidense; su principal objetivo es controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso de los inmigrantes legales a los programas de educación y bienestar social. Los principales propósitos son: reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a quienes falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y deportar a extranjeros inadmisibles y establecer nuevas restricciones a empleadores. El resultado ha sido una mayor rigidez incluso que la de las reformas a la ley aprobadas con anterioridad, en el sentido de que ahora se responde más severamente a la migración de indocumentados.

Una de las medidas más importantes de la Ley de 1996, propuesta por el senador Phil Gramm y Lamar Smith, cuando eran precandidatos a la presidencia en 1996, fue la de duplicar anualmente hasta el año 2001 a los agentes de la Patrulla Fronteriza, de tal manera que estaría conformada por alrededor de 10 mil agentes para ese año.²⁶

Con el fin de simplificar el cumplimiento de la ley sobre sanciones a empleadores, se redujo el número de documentos que debe presentar todo trabajador para comprobar la nacionalidad estadounidense o su autorización para trabajar. A la vez, se inicia un proceso de

²⁶ Verrea, Fernández de Castro y Weintraub, *op.cit.*, p.116.

tipificación de las actas de nacimiento expedidas por los estados. Se ordena a la oficina del Seguro Social diseñar una credencial difícil de falsificar. Se establecen tres programas piloto que servirán como experiencia administrativa para controlar mejor el ingreso al mercado de trabajo de nacionales y extranjeros autorizados, e impedir así el empleo de indocumentados. Se establecen nuevos procedimientos para verificar con más precisión la salida de extranjeros no inmigrantes (turistas, principalmente). Se aumentan los castigos penales para quienes utilizan documentos fraudulentos, hacen declaraciones falsas de ciudadanía o facilitan el tráfico humano de indocumentados. Se establece un castigo penal para individuos que huyan de un retén migratorio.

La Ley de Inmigración de 1996 abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión vigente durante bastantes años y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación. Se establece un nuevo procedimiento llamado "remoción", y se crea el procedimiento de "remoción expedita" mediante el cual un extranjero, que llega sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada, puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se le quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente toda orden de remoción.²⁷

Para los indocumentados mexicanos que viven con familiares y que buscan ser admitidos como inmigrantes, la Ley de 1996 introdujo dos fuertes cambios, que les afectarían de manera negativa. En primer lugar, si no salen de los Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un estatus legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días, pero menos de un año sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año, serán inadmisibles por diez años. Si se quedan por un período "agregado" de más de un

²⁷ *Ibid.*, p. 118.

año, serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer diez años fuera de los Estados Unidos podrán solicitar una excepción. En segundo lugar, la IIRIRA establece como requisito contar con un patrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125% por encima del nivel oficial de pobreza. Esta ley exige también una colaboración más estrecha entre el SIN y las autoridades policíacas locales y estatales.

El volumen de trabajadores indocumentados ha sido más o menos constante (se estima que entre 1 y 3.5 millones de mexicanos han entrado a los Estados Unidos sin autorización; el flujo de estos trabajadores que se establecen en el país del norte cada año se ha estimado de 150 a 300 mil) ²⁸ desde 1990, a pesar de la legalización llevada a cabo por ambas leyes (la Simpson-Rodino y la Ley de 1996).

2.2. Clima antiinmigrante.

La actitud del gobierno estadounidense y de la opinión pública se endureció en contra de los inmigrantes a partir de la recesión económica de 1990-1994, así como con la toma del control de la Cámara de Representantes y del Senado por el Partido Republicano. Este nuevo ambiente antiinmigratorio estadounidense se manifestó en una nueva ofensiva verbal en contra de los inmigrantes en general y de los indocumentados mexicanos en particular. Los medios de comunicación de ambos países reprodujeron declaraciones de actores políticos estadounidenses dentro y fuera del gobierno que continuaban respondiendo, y a veces reforzando el sentimiento general en contra de una creciente ola de inmigrantes indocumentados.

²⁸ Mónica Vereza Campos, "The U.S. immigration debate and its consequences for Mexico", en *Voices of Mexico*, no. 33, CISAN-UNAM, México, octubre-diciembre de 1995, p. 19.

Durante los años noventa se calificó a los inmigrantes como problemáticos recurriendo a argumentos del pasado muy conocidos. Así, por ejemplo, los sindicatos los critican por quitar empleos a los trabajadores estadounidenses. Sin embargo, los argumentos antiinmigratorios de los años noventa surgieron principalmente a raíz de la crisis fiscal que enfrentaron muchos gobiernos locales y estatales como el de California.

De esta forma, la creciente hostilidad hacia los inmigrantes extranjeros en California puede explicarse por 3 factores: ²⁹

En primer lugar, el desempleo creció a raíz de la recesión de 1989 que se vivió en todo el país. En segundo lugar, California ha sufrido un cambio demográfico: la población latina del estado ha aumentado considerablemente. En tercer lugar, la combinación de los dos factores anteriores fue aprovechada por los políticos con miras electorales a corto plazo. El sentimiento antiinmigratorio estaba latente en California cuando Pete Wilson lo aprovechó para su campaña, colocándolo en el centro de la agenda política del estado.

2.2.1. La Propuesta 187.

Un factor que agudizó el contraste entre las opiniones sobre los migrantes mexicanos sobre todo de los indocumentados en Estados Unidos fue la estrategia de reelección del gobernador de California, Pete Wilson, quien a principios de 1993 se encontraba en los niveles de popularidad más bajos de cualquier gobernador en la historia de ese estado. California pasaba por la peor crisis presupuestal de su historia. ³⁰ Era el final de la guerra fría; el gobierno en los Estados Unidos había desmantelado varias bases militares en el estado, pero más importante que eso había sido el cierre de grandes empresas dedicadas a la producción de armas y otros materiales de guerra. Esto trajo como consecuencia un crecimiento

²⁹ *Ibid.*, pp. 285-286.

³⁰ Bustamante, *op. cit.*, p. 261.

repentino del desempleo en los trabajos de mano de obra calificada de niveles salariales más altos.

A pesar de esta situación, el gobernador Wilson intentó reelegirse; para esto requería de una estrategia que le permitiera llevar a cabo sus ambiciones políticas. Buscar una excusa de las condiciones de desempleo y de las crisis presupuestales en la fuga de las empresas de la industria militar establecidas en California, hubiera sido demasiado riesgoso dado el poder económico de esas empresas. No importaba que estos factores hubieran provocado la crisis económica, Pete Wilson necesitaba una estrategia de bajo costo político y alto rendimiento electoral. Entonces culpó a los inmigrantes mexicanos de la crisis presupuestal del gobierno de California y del desempleo creciente en el estado. La estrategia funcionó, en menos de dos semanas, la popularidad de Wilson se había más que duplicado.

La campaña electoral de Pete Wilson para obtener su reelección culminó con la Propuesta 187. La idea fue de la organización más antiinmigrante y antimexicana que ha habido en los Estados Unidos. Se le conoce por sus iniciales en inglés *FAIR (Federation for American Immigration Reform)*, que como palabra quiere decir "justo". Los principales contribuyentes para el financiamiento de esta organización son miembros y ex miembros de la Patrulla Fronteriza del SIN.

Es importante aclarar que el estado de California, al igual que otros del país vecino, incluye como fuente de creación de leyes además del poder legislativo estatal, el procedimiento de *referéndum*. Este consiste en presentarle a los votantes del día de las elecciones una lista de propuestas que previamente cubrieron el requisito de haber sido apoyadas por un número determinado de firmantes. El votante debe pronunciarse en sentido afirmativo o negativo por cada una de las propuestas, que son identificadas por un número, además de votar por los candidatos que aparecen en la boleta electoral. Cuando una

propuesta obtiene la aprobación de la mayoría de los votantes el día de las elecciones se convierte en ley estatal con la misma fuerza y obligatoriedad que cualquier otra ley aprobada por el Congreso estatal y titular del ejecutivo del Estado.

Los puntos principales de la 187 o Propuesta SOS (*Save Our State* o "Salvemos a Nuestro Estado") son: a) la obligación de todos los empleados de gobierno de denunciar a la policía a todo aquél que parezca sospechoso de ser extranjero ilegal; b) la obligación de todas las escuelas públicas de verificar la situación migratoria de los alumnos sospechosos de ser extranjeros ilegales, y c) la obligación de negar toda asistencia médica, incluida la hospitalaria a todo aquél que sea sospechoso de ser un extranjero ilegal.³¹

Sus premisas fundamentales eran que los inmigrantes indocumentados que acudían a los Estados Unidos por la oportunidades laborales, también lo hacían por los servicios gratuitos ofrecidos por el gobierno, y que era inapropiado que los impuestos de los ciudadanos estadounidenses subsidiaran a aquellas personas sin permiso para trabajar más aún en tiempos difíciles.

Pese a la oposición del 78% del electorado de origen latino y de una campaña activa por parte de grupos defensores de los derechos humanos, la Propuesta 187 fue aprobada por casi dos tercios de quienes votaron en las elecciones del 8 de noviembre de 1994; el voto exacto fue 59 por ciento a favor de la iniciativa y 41 por ciento en contra.³² Pete Wilson también obtuvo la mayoría necesaria para su reelección. A los pocos días se emitieron órdenes de suspensión de efectos y de la puesta en marcha de la propuesta convertida en ley, por violar ésta principios constitucionales, particularmente el que la materia de inmigración es de competencia federal y corresponde exclusivamente a esa jurisdicción.

³¹ *Ibid.*, p. 272.

³² Barbara A. Driscoll, "La propuesta 187 en California: un problema antiguo que no cambia", en Silvia Núñez García y Ana Luz Ruelas (coordinadoras), en *Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México*, CISAN-UNAM, 1996, p. 117.

Con la 187 se creó un ambiente de creciente hostilidad hacia los inmigrantes, ya fuera legales o ilegales. Obligaría a trabajadores en hospitales, maestros de escuelas públicas, trabajadores sociales y policías, entre otros, a denunciar a cualquiera que fuese sospechoso de no tener sus papeles de migración en regla. Las escuelas públicas no sólo se verían obligadas a verificar la condición migratoria de los estudiantes, sino también de sus padres. La juez federal Mariana Pfaelzer dictaminó que aparentemente la propuesta: 1) violaba el derecho constitucional a la privacidad; 2) contradecía los estatutos federales que definen criterios de elegibilidad en asuntos de salud pública, servicios sociales y educación, y 3) creaba un aparato estatal en materia de control migratorio sobre el cual el gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva.

Pete Wilson fue muy criticado, ya que como Senador combatió el relajamiento por las reglas con el fin de proveer mano de obra barata a sus patrocinadores. Además de que su oponente demócrata Kathleen Brown expuso un video de él en donde en ese entonces manifestaba que él no respaldaría la imposición de sanciones a empleadores por contratar a trabajadores indocumentados.³³

Así, con la aprobación de la 187 en California se creó un campo fértil para la promoción de medidas más radicales de control migratorio; cambió también las posibilidades para promulgar legislaciones antiinmigratorias en otros estados. La Propuesta 187 constituyó un parteaguas en el cambio de actitud de la sociedad estadounidense ante la presencia de inmigrantes, principalmente de indocumentados. Esta situación también tuvo un impacto sin precedentes en la opinión pública mexicana. Se utilizó una vez más a los mexicanos como chivos expiatorios para ocultar problemas estructurales del estado de California, pero para fines electorales no había nada mejor que apelar a los sentimientos raciales, utilizando el fenómeno como bandera política.

33 Ap y Reuter, "Acusan de hipócrita al promotor de la propuesta 187", en *La Jornada*, 26 de octubre de 1994, p. 57.

Nadie pensó que esta propuesta fuera una forma efectiva de enfrentarse con el problema de la inmigración ilegal ni aún los propios estadounidenses. Así lo declaró la comisionada del SIN, Doris Meissner: "que la SOS lejos de enfrentar el problema de la migración lo iba a complicar muchísimo más"³⁴

Entre los opositores a la Propuesta 187 se encontraban la Iglesia católica, la mayoría de los políticos demócratas de California, las organizaciones de derechos civiles, algunos órganos gubernamentales locales, el gobierno de México y el de Clinton. Los argumentos de estos grupos opositores eran, principalmente, que la Propuesta 187 provocaría que muchos empleados del estado (trabajadores sociales, médicos, enfermeras y maestros, entre otros) actuarían como agentes del SIN, además de que violaría las normas federales de elegibilidad y no discriminación.

Se vió que en el caso de la Propuesta 187, que se originó en un Estado, el gobierno nacional tuvo mucho menos capacidad para definir la evolución de estas medidas, que caen fuera de su jurisdicción y los hacen vulnerables a acusaciones de intromisión; aunque Clinton y su gabinete criticaron públicamente la Propuesta 187, no estaban dispuestos a involucrarse en la política estatal, particularmente en un tema tan controvertido como el de la migración. Clinton respondió con energía ante el tema de la inmigración, mantuvo una presencia en el debate para no permanecer marginado del tema y así lo manifestaba:

"Estoy del lado de los californianos, que tienen un problema con la inmigración ilegal" pero insistió que la 187 no era la vía.

Aunque rechazó las propuestas más radicales de los conservadores de California (como negar la educación pública o la ciudadanía estadounidense a los hijos de los indocumentados) en su propuesta presupuestal para 1995 designó 2,100 millones de dólares

³⁴ Reuter, Ap y Ansa, "La operación salvaguardia se puso en marcha en Arizona", en *La Jornada*, 19 de octubre de 1994, p. 56.

para el SIN 22% más que en 1994.³⁵ También inició un programa piloto de registro computarizado para todas aquellas personas autorizadas para trabajar y prometió acelerar la deportación de criminales indocumentados.

El gobierno mexicano decidió participar activamente en la lucha en contra de la Propuesta 187, respondiendo al estilo de política exterior más activo del que ya hablábamos, pero esto tuvo un costo: expuso a sus aliados californianos a acusaciones de ser instrumento de intereses extranjeros. La campaña de México en contra de la iniciativa impulsó a los partidarios de la propuesta a organizar marchas de protesta frente de los consulados mexicanos en California, a realizar conferencias de prensa para denunciar la interferencia de México en los asuntos estatales internos y a introducir cambios legislativos para prohibir la participación de extranjeros en los procesos electorales estatales.

El desarrollo de la propuesta 187 y su aprobación representan un capítulo significativo en la historia de la inmigración a Estados Unidos, así como de las relaciones entre nuestros países. Refleja una reacción exagerada de la sociedad californiana en general hacia los indocumentados, definida y promovida por el gobernador Pate Wilson y los republicanos más conservadores.

La propuesta 187 y su campaña provocaron una reacción muy fuerte del gobierno mexicano y de la sociedad mexicana en general. El gobierno mexicano, por medio de pronunciamientos de los presidentes Salinas y Zedillo, presentó sus objeciones al respecto y este hecho representa una de las pocas ocasiones en que nuestro gobierno se enfrentó muy directamente con Estados Unidos en cuanto a temas relacionados con la migración.

35 Vereca, Fernández de Castro y Weintraub, *op. cit.*, p. 292.

2.2.2. Operativos para detener el flujo migratorio, nuevas medidas.

Siempre ha existido una creencia ideológica, como lo afirma Jorge Bustamante, de una relación causal entre inmigración y desempleo, o migración y crisis económica. Aunado a esto, el clima generado por la aprobación de la Propuesta 187 influyó de manera importante para la promoción de medidas más radicales de control migratorio.

Durante la década de los noventa el gobierno estadounidense estableció medidas tendientes a ejercer un mayor control en la frontera. Dicho control se ha realizado a través de un aumento sustancial de recursos económicos,³⁶ materiales y humanos destinado principalmente a incrementar la vigilancia con un número significativo de patrullas, así como nuevos métodos altamente sofisticados de detección, con el fin de impedir el libre tránsito de migrantes provenientes no sólo de México, sino de Centroamérica, todo Latinoamérica e incluso Asia y África.

Clinton puso en práctica estas medidas destinadas a incrementar notablemente la vigilancia en la frontera mediante el establecimiento de diversas operaciones tales como la operación *Gatekeeper*, *Portero* o *Guardián* en San Diego, California y Tijuana; *Hold the Line*, *Blockade* o *Bloqueo* en el Paso, Texas y Ciudad Juárez y *Safeguard* o *Salvaguardia* en Nogales, Arizona, que han intentado obstaculizar la entrada no autorizada, tanto como sea posible, en los lugares más comunes de cruce de la frontera México-Estados Unidos. Por ejemplo, la Operación Bloqueo, fue implantada en 1993 colocando una barrera de agentes y patrullas en un área de 20 millones de kilómetros en la frontera de nuestros países.

³⁶ La Patrulla Fronteriza ahora cuenta con un mayor número de telescopios de rayos infrarrojos para tener mayor visibilidad en la vigilancia nocturna, desplegó sensores electrónicos y de tierra para detectar el calor del cuerpo humano con el fin de proveer información instantánea que permita identificar con precisión la ubicación geográfica del cruce de inmigrantes a lo largo de la frontera; y adquirió vehículos con características especiales para cubrir la variedad y diversidad de los territorios de la frontera, así como aeroplanos y helicópteros para observar áreas inaccesibles para los vehículos terrestres. Asimismo, a partir del año fiscal de 1995, puso en marcha el sistema de identificación biométrica - mediante fotografía y huellas dactilares- que permite detectar a personas que han reincidento en su intento de ingresar a Estados Unidos sin documentos.

Estas operaciones, a las que se les dio mucha publicidad han intentado pues dificultar al máximo la entrada a los indocumentados por las zonas donde hay mayor cantidad de cruces. Asimismo, representan un cambio importante de objetivos y tácticas; antes de estas operaciones, los esfuerzos estaban dirigidos a la expulsión de los que acababan de ingresar y se buscaba elevar al máximo tanto el número de detenidos cerca de la frontera como de expulsiones. De esta manera, dichas operaciones constituyen un nuevo despliegue de elementos de la Patrulla Fronteriza cerca de la línea divisoria con la intención de disuadir el paso de indocumentados.³⁷

El gobierno de Estados Unidos considera que les reditúa más aumentar el número de efectivos en la frontera –9,000 agentes asignados– para desalentar los cruces, frente al costo, el tiempo y la frustración de estar persiguiendo a la gente después que ya cruzó. La realidad es que un cuerpo de seguridad mucho más numeroso no ha conseguido frenar que cientos de miles (300,000 inmigrantes ilegales) logren entrar a Estados Unidos anualmente.³⁸

Pero pese a este reforzamiento fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan (aunque la Patrulla Fronteriza diga lo contrario), pero sí ha desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos, como el territorio montañoso al este de Tijuana, por lo que esto se convierte en cuestión de vida o muerte y convierte a la frontera en una barrera más peligrosa. Estos mayores riesgos y dificultades que implica el ingresar al vecino país ha traído como consecuencia el aumento sustancial de las violaciones a los derechos humanos; además de que ha aumentado los intentos de usar documentación falsa en la puerta de entrada.

³⁷ *Ibid.*, p. 115.

³⁸ Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre" en *Foreign Affairs* en español, no. 1, vol. 2, IIAM, México, primavera del 2002, p. 167.

Prueba de que el flujo migratorio sólo se ha desviado, lo demuestran las estadísticas de las áreas que controla la Patrulla Fronteriza. Entre 1994 y 1998 las aprehensiones en San Diego decrecieron 45% mientras que las detenciones en el sector aladaño de El Centro aumentaron 88%. No hubo, prácticamente, descenso alguno en las aprehensiones a lo largo de toda la frontera entre California y México durante el mismo periodo (el número disminuyó sólo 0.6%),³⁹ lo que significa que los ingresos de ilegales se distribuyeron de San Diego hacia el Valle Imperial.

Cabe hacer notar que las acciones de reforzamiento en la frontera han incidido gradualmente en la composición interna del flujo migratorio. Se sabe que las medidas adoptadas por la Patrulla Fronteriza han tendido a seleccionar a los más jóvenes y a los que tienen mayor experiencia en el cruce indocumentado. Más aún, la evidencia indica que el control más rígido de la frontera pudo haber tenido un efecto contrario a los objetivos que les dieron origen. Conscientes de estas medidas, los migrantes tienden a permanecer en Estados Unidos cada vez por más tiempo antes de correr el riesgo de enfrentar esos obstáculos al intentar reingresar a ese país. De hecho, el peso relativo de los integrantes de la corriente laboral que piensa permanecer "lo que se pueda" o por más de 6 meses en el vecino del norte ha crecido significativamente.

³⁹ Wayne A. Cornelius, "Escenarios de la inmigración mexicana a Estados Unidos hacia el siglo XXI", en *Relaciones Internacionales*, no. 79, CRI, FCPyS, UNAM, México, enero-abril de 1999, p. 112.

3. Acciones de México ante las políticas migratorias.

3.1. Beneficios y costos de la migración para nuestro país.

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos trae beneficios y costos para ambos países, en este capítulo sólo veremos el caso de nuestro país.

México recibe beneficios por las remesas de los trabajadores, pero también hay costos importantes para la sociedad mexicana como resultado de esta migración, principalmente sociales y económicos; los trabajadores que emigran son personas en las que se ha invertido en educación y que han recibido también servicios de salud para que en su edad productiva se desempeñen del otro lado de la frontera y no en el lado mexicano, significando un pérdida de mano de obra.

Es decir, existe un costo económico para nuestro país al instruir a esos jóvenes, ya que el promedio de escolaridad de los que emigran crece y el país paga su educación para que Estados Unidos se beneficie de ella. Dicho país recibe entonces un flujo de mano de obra barata, relativamente educada y bien formada. Como diría Jorge G. Castañeda: "Los contribuyentes mexicanos sembramos; los empresarios norteamericanos cosechan".⁴⁰

El fenómeno migratorio representa para México una "sangría", como señala Marcela Merino, investigadora del Colegio de la Frontera Norte, ya que de acuerdo con estudios de esta institución y de universidades californianas, el nivel educativo de los migrantes es cada vez más alto.

"Ya no es sólo el campesino analfabeta el que cruza la frontera, sino técnicos y personas con mayor preparación, escolaridad y con empleo en nuestro país, quienes buscan mejorar sus condiciones económicas".⁴¹

40 Jorge G. Castañeda, *The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, Ed. Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1996, p. 66.

41 Víctor Cardoso, "SRE: darán consulados más protección a indocumentados", en *La Jornada*, 15 de octubre de 1994, p. 23.

Los mexicanos que están empleados en nuestro país son los que tienen mayor probabilidad de sufragar el costo de conseguir trabajo en Estados Unidos. Es decir, en esta época se van al país vecino no los más pobres, sino los que tienen más recursos para emigrar. Se puede decir que ellos son una parte de nuestra mejor gente, que se nos va a producir riqueza a otro país, porque en el propio no encuentran condiciones que satisfagan sus necesidades o aspiraciones de ingreso salarial.⁴²

Por otra parte, está previsto que para el 2001 las remesas enviadas por los mexicanos superarán los 8 mil millones de dólares,⁴³ según proyecciones gubernamentales, (25% más que el año pasado, la cantidad más elevada que se haya registrado), ya que al primer semestre habían ingresado al país por este concepto 4 mil 292 millones de dólares.

Sin embargo, estas remesas varían mucho entre los migrantes dependiendo de sus ganancias en Estados Unidos; no sólo se les paga menos por su trabajo, sino que para cubrir las necesidades básicas tienen que pagar mucho más de lo debido. Su ahorro no es nada considerable, si se toma en cuenta que el nivel de vida estadounidense es mucho más alto; por lo tanto, los beneficios que genera no son iguales para todas las familias ni para todas las comunidades. Además, la mayor parte de las ganancias de los migrantes no se agrega directamente a la economía de México, pues es gastada en el vecino del norte.

La migración también genera costos debido a la pérdida de capital humano, el choque cultural y a la desintegración social, es decir, la disolución familiar. Con dicha migración se revela claramente las limitaciones de las políticas de desarrollo de México. El gobierno mexicano ha sido incapaz de establecer un programa de desarrollo que evite la salida de millones de personas que buscan mejorar sus condiciones económicas en Estados Unidos.

⁴² Bustamante, *op. cit.*, p. 13.

⁴³ Alonso Urutia, "Crecerán este año 25 por ciento remesas de dinero enviadas desde EU: Gobernación", en *La Jornada*, 27 de noviembre del 2001, p. 29.

El perfil de los migrantes ha cambiado en los últimos años. Ahora, personas más jóvenes, más educadas, más urbanizadas, son los que buscan mayores oportunidades que no pueden encontrar en nuestro país.

Según algunas proyecciones demográficas, la población de Estados Unidos está envejeciendo más rápidamente. En el futuro cercano habrá más personas mayores y menos personas con edad para trabajar, lo que se traduce en una escasez de mano de obra. Además, los empleos con bajos sueldos que requieren bajo nivel de calificación son los sectores que crecerán más rápidamente en la economía estadounidense, lo que llevaría a la necesidad de admitir nuevos flujos de inmigrantes para balancear el lento crecimiento de la población y la creciente demanda de mano de obra en algunos sectores de la economía.

La economía nacional necesita crecer más del 6% de PIB para satisfacer la demanda de empleo de más de un millón de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año.⁴⁴ Lo que podemos deducir de esto es que la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos va a continuar mientras no se creen los empleos necesarios en nuestro país capaces de retener a esos trabajadores y hasta que el diferencial salarial permanezca tan alto.

3.2. Políticas mexicanas de protección a connacionales.

En palabras de Jorge G. Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores de México, "no sé es un país generador de fuertes flujos migratorios impunemente..." La desventaja más evidente y dolorosa de México frente a Estados Unidos ha sido la violación de los derechos humanos, civiles y laborales de nuestros connacionales en ese país por parte de sus autoridades locales, estatales y federales.

⁴⁴ Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 30.

México respeta y reconoce el derecho de nuestro país vecino para fijar sus leyes migratorias; sin embargo, la posición mexicana a la violación de los derechos humanos y laborales de nuestros connacionales no es un acto de intervencionismo, sino que son acciones de protección. En este sentido estas acciones se llevan a cabo con base legal sustentada en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y en la Convención que celebró nuestro país con el vecino del norte desde los años 40's para asuntos consulares,⁴⁵ por la cual cada país tiene el deber de proteger a sus connacionales, verificando que se encuentren bien, que sean tratados con dignidad y que sus derechos humanos laborales y migratorios les sean respetados.

El artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 en su inciso b) señala que una de las funciones específicas de los diplomáticos es proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y las de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional. Asimismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en su artículo 5 inciso a) señala que las funciones prioritarias del cónsul son las de proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.⁴⁶ Sin embargo, en el mismo artículo, pero en el inciso g), se establece que éstas se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor. Esto nos lleva a considerar necesariamente que la protección consular, aunque deriva de los principios generales de derecho internacional, también tiene un carácter mandatorio en la legislación interna. Pero además es importante señalar que la protección de los nacionales en el exterior queda sujeta a los convenios bilaterales que realizan los Estados en materia de migración; en el caso de México y Estados Unidos firmaron un convenio

45 La Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del 12 de agosto de 1942.

46 Consúltese ambas Convenciones en Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla, México, 1989.

consular en agosto de 1942 en el cual se delimitaron las acciones de protección que cada país permitiría a los agentes consulares del otro. ⁴⁷

Este es el marco de referencia en materia de protección, que de hecho significa que la acción protectora del cónsul mexicano para efectuar a favor de sus connacionales queda limitada por las leyes estadounidenses.

Sin embargo, en Estados Unidos, los tribunales locales no recurren de manera sistemática al derecho internacional como una fuente de derecho para resolver los casos, a pesar de que la cláusula de supremacía de la Constitución de Estados Unidos establece que, al igual que las leyes emanadas de ella, los tratados internacionales serán la ley suprema de toda la unión.

La protección de los mexicanos y sus intereses fuera del territorio nacional, ha tenido características diferentes de las prácticas realizadas en México por otros países. La preocupación principal de los representantes de otros países han sido la posesión extranjera de bienes e inversiones en México; en contraste, nuestro país ha protegido de manera fundamental a su fuerza de trabajo migrante, principalmente la que se ha dirigido a Estados Unidos. Primordialmente, se ha preocupado de que no sean explotados o discriminados y que reciban un trato justo.

Por supuesto, los representantes mexicanos han protegido los derechos de nuestros connacionales, pero por su volumen abrumador y por el tipo de problemática que representa la protección de los trabajadores migratorios mexicanos ha constituido necesariamente la preocupación más importante dentro de las labores de protección que el gobierno de México ha efectuado. ⁴⁸

México no sólo está interesado en proteger a sus nacionales que cruzan legalmente la

47 Muñoz Ramos, *op. cit.*, p. 22.

48 Hernández García, *op. cit.*, p. 12.

frontera sino a aquellos que al carecer de papeles se internan en los Estados Unidos; de hecho estos representan el problema fundamental puesto que son los más explotados.

Los métodos utilizados por México para realizar estas actividades de protección han sido respetuosos de la soberanía y las leyes internas de otros países y se han caracterizado por efectuarse más bien a través de sus cónsules que de sus diplomáticos, a fin de asegurar siempre el debido respeto al principio internacional de agotamiento de los recursos locales, antes de hacer uso de la instancia diplomática. La labor de apoyo que los consulados realizan cumplen así un objetivo prioritario de política exterior, plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que es la protección y defensa de los intereses de los mexicanos en el exterior.

México podría exigir con mayor firmeza a Estados Unidos el cumplimiento de acuerdos internacionales sobre derechos humanos para minimizar así el abuso de que son objeto sus ciudadanos en aquél país. Entre las herramientas jurídicas cuya fuerza potencial no ha sido agotada, está la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1977 sobre trabajadores migratorios; que recomienda a sus miembros:

(...) adopten todas las medidas necesarias y apropiadas a fin de que se respeten plenamente en el marco de su legislación nacional los derechos humanos fundamentales y los derechos sociales adquiridos de todos los trabajadores migratorios sea cual fuera su situación desde el punto de vista de la inmigración.⁴⁹

También la declaración de Derechos Humanos de 1948, y los principios de la Organización Internacional del Trabajo, y de las ya mencionadas Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Convención Consular entre México y Estados Unidos de agosto de 1942.

⁴⁹ Patricia Morales, *Indocumentados Mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*, Ed., Grijalbo, México, 2ª. Ed., 1989, p. 361.

3.3. La migración en la agenda bilateral actual.

La migración es el gran tema de la agenda en las relaciones México-Estados Unidos. El problema fundamental radica en qué espera cada país con respecto del otro; nuestro vecino quisiera, por ejemplo, una enérgica acción de nuestro país para impedir la salida de migrantes. El nuestro que se respeten los derechos humanos y laborales de nuestros connacionales.

En este sentido es importante señalar que, si bien México ha logrado un cúmulo de acuerdos y mecanismos para asegurar un mejor trato a nuestros connacionales en Estados Unidos, el tema migratorio requiere un nuevo enfoque de largo plazo, que permita que la movilidad y residencia de los mexicanos sea segura, digna, legal y ordenada; un enfoque que abandone la visión de persecución policíaca y conciba el asunto como un fenómeno laboral y social.

Las definiciones y percepciones que contrastan en ambos países acerca de la naturaleza, magnitud, causas y consecuencias de la migración de indocumentados, a menudo han contribuido a agudizar las tensiones bilaterales, poniendo trabas al diálogo y haciendo difícil el percibir intereses comunes. Las posiciones gubernamentales de México y Estados Unidos sobre la migración se han adaptado frecuentemente a la variación de sus respectivas circunstancias políticas y económicas.

En las últimas dos décadas, las relaciones entre nuestros países han cambiado de manera radical. Anteriormente, esta relación bilateral se caracterizó por ser tensa y conflictiva debido a la multitud de invasiones e intervenciones de Estados Unidos en los asuntos internos de México durante el siglo XIX y principios del XX. Más adelante, las tensiones diplomáticas aumentaron porque México postuló una relativa autonomía en política exterior, que no

coincidió con la posición de Estados Unidos. Ahora, los rasgos más prominentes de la actual relación bilateral son cooperación y asociación, ilustrado por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El asunto de la migración es considerado dentro de la agenda bilateral a raíz de las repercusiones políticas y económicas que ocasiona en ambos países. Asimismo, las diferentes propuestas de política inmigratoria en Estados Unidos han provocado ciertas tensiones, ya que generalmente no se ha tomado en cuenta la posición de México en el diseño de tales políticas, de ahí que se diga que existe una postura unilateral de parte del gobierno estadounidense. Otros factores que han originado divergencias lo representan las distintas perspectivas que cada país tiene sobre los orígenes del problema y por igual, las diferentes alternativas de solución.

Desde 1986 se ha dado una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración. Por un lado aparecieron nuevas tensiones: subió de tono el debate estadounidense sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos, en general, y de indocumentados, en particular. Asimismo, se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo, y se adoptaron las diferentes medidas ya mencionadas. Por otro lado, desde 1986, y especialmente desde 1993, las consultas bilaterales han aumentado en frecuencia y alcance.

El creciente bilateralismo generado en la última década del siglo XX, es esencial para continuar estableciendo nuevos vínculos y mecanismos de cooperación, al igual que explorar nuevas maneras de iniciar negociaciones y tomar ventaja de los cambios coyunturales en torno del debate en los Estados Unidos, las recientes demandas de algunos sindicatos, congresistas y legisladores que apoyan la amnistía y la creación de programas de trabajadores temporales.

Se observa un cambio en la cooperación bilateral en la base de intereses comunes en las administraciones de ambos países. El gobierno mexicano debe adoptar una actitud mucho más ambiciosa y agresiva para lograr sus objetivos en la materia.

Parece entonces, que las relaciones México-Estados Unidos han avanzado un trecho, que va del diálogo apenas cordial de los años setenta a un nuevo espíritu de colaboración bilateral en los noventa.⁵⁰ Este acontecimiento sorprende precisamente porque se da en un contexto de nuevas fuentes de conflicto y tensión frente a otras de aparente acercamiento. ¿Será posible que hayamos dejado en el pasado el unilateralismo que caracterizó el tema durante más de veinte años, y que hayamos entrado a una nueva época de colaboración bilateral en materia de migración?

50 Vereca Campos, Fernández de Castro y Weintraub, *op. cit.*, p. 109.

4. Nuevo Entendimiento: hacia un enfoque bilateral al problema.

4.1. Avances en materia migratoria.

En el pasado tanto México como Estados Unidos actuaban ante el fenómeno migratorio sin ningún intento por involucrar al otro gobierno; esa época se distinguía por el enfoque unilateral que se le daba.

Nuestro país se limitaba a expresar su inconformidad de manera discreta ante proyectos de ley sobre control migratorio, aunque esto provocara fuertes reacciones en el público mexicano (un ejemplo es que nuestro país no trató de influir sobre la Ley Simpson-Rodino de 1986).

Antes de ese año la relación podría caracterizarse, como un "diálogo de sordos y mudos", como lo señala Fernández de Castro.⁵¹ Las posiciones de cada gobierno buscaban más el eco de su respectiva opinión pública que apoyo en las respuestas del otro. Esto parece haber cambiado sustancialmente desde 1987, y, sobre todo, a partir de 1993.

Esto se debe en parte a la tendencia del nuevo estilo de la política exterior mexicana, que mediante un mayor activismo ha llegado a promover una defensa más enérgica de los intereses mexicanos en foros internos de los Estados Unidos y que en ciertos aspectos importantes ha modificado el trato con Washington.

Durante los ochentas encontramos un cambio sustancial en la política exterior de México. Antes, el gobierno mexicano concentraba su actividad diplomática en el Departamento de Estado y la Casa Blanca, y, según las circunstancias, prestaba esporádica atención a la comunicación en otros niveles de gobierno de los Estados Unidos.

⁵¹ Verca, Fernández de Castro y Weintraub, *op. cit.*, p. 109.

El gobierno mexicano ignoraba casi por completo al Congreso y a la sociedad estadounidense, ambos fundamentales en el manejo de la cuestión migratoria. Con la crisis económica de la década de los ochenta se volvió necesario incrementar la frecuencia y la intensidad de los contactos bilaterales para tratar un sinnúmero de asuntos y problemas. Así, se realizaron decenas de acuerdos bilaterales en torno a una gran variedad de temas y aumentó el número de encuentros de funcionarios de alto nivel. Toda esa actividad diplomática y la creciente interacción económica sentaron las bases para que el gobierno de México modificara un estilo de política exterior relativamente pasivo.⁵²

Con la elección de Carlos Salinas de Gortari como presidente en 1988, estas tendencias se acentuaron y aceleraron radicalmente. Aún antes de tomar posesión como tal, Salinas se reunió con el presidente George Bush padre en la ciudad de Houston, Texas, en noviembre de 1988, donde se manifestó un nuevo grado de acercamiento entre los gobiernos, especie de parteaguas, que terminó por denominarse, "el espíritu de Houston",⁵³ caracterizando con ello la buena relación.

Desde el inicio de la administración del presidente Salinas de Gortari, se proclamó el inicio de una nueva era⁵⁴ en las relaciones entre los dos países. De esta forma, los dos gobiernos se mostraron dispuestos a fomentar relaciones cordiales, tratando de "resaltar las convergencias y aminorar las divergencias".

A partir de ese momento surgieron paralelamente dos fenómenos: una política exterior mexicana cada vez más activa y una serie de consultas bilaterales cada vez más intensas.

⁵² *Ibid.*, p. 120.

⁵³ *Ibid.*, p. 124.

⁵⁴ Remedios Gómez Artau, "Contradicciones en las relaciones entre México y Estados Unidos en la coyuntura actual", en Silvia Núñez García y Ana Luz Ruélas (coordinadoras), en *Dilemas estadounidenses ...op. cit.*, p. 19.

¿En qué consiste lo nuevo de este estilo de política exterior mexicana? En esencia, se trata de la aplicación de nuevas estrategias para alcanzar objetivos nacionales, algunos de los cuales se consideraban inaceptables o demasiado costosos para México. Ejemplo de ello lo constituyó la ampliación del número de interlocutores políticos estadounidenses tras la inclusión de miembros del Congreso y de representantes de organizaciones no gubernamentales, en este mismo sentido hubo, de manera especial, un acercamiento a la comunidad mexicano-americana mediante sus líderes.⁵⁵ También el activismo del gobierno de México incluyó, a partir del mandato de Salinas, actividades de abierto cabildeo en el Congreso estadounidense, aunados a la expresión de opiniones oficiales sobre cuestiones electorales de los Estados Unidos que pudieran afectar intereses mexicanos (lo que corresponde a una nueva definición de la no intervención en los asuntos internos de otro país, así como el concepto de nacionalidad mexicana).

Este nuevo activismo de México en su política exterior y el desarrollo de un ambiente antiinmigratorio estadounidense plantean una paradoja: una creciente colaboración bilateral en materia de migración que se da en un contexto difícil. Esto nos lleva a preguntarnos qué queremos decir con "colaboración bilateral" y "medidas unilaterales". Además surge la hipótesis⁵⁶ de que la colaboración entre gobiernos puede surgir de las mismas situaciones conflictivas que se presentan en sus relaciones.

Como afirma Mónica Vereá y otros autores si por "medidas unilaterales" entendemos las acciones que toma un gobierno sin coordinarlas con las medidas del otro, entonces en el caso de la migración México-Estados Unidos, la regla ha sido que ambos gobiernos actúan unilateralmente.

⁵⁵ En 1990, la SRE creó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, como respuesta a una petición que éstos habían hecho a Salinas el año anterior.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 128.

Desde esta perspectiva, las acciones unilaterales de la política migratoria estadounidense son claras: la aprobación de la Ley Simpson-Rodino de 1986, la construcción de muros fronterizos, la militarización de la frontera, las operaciones de contención de entradas ilegales y la aprobación de la Ley de Inmigración de 1996.

Por otra parte, si por "colaboración bilateral" entendemos un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, entonces tenemos que en los últimos años se han dado nuevos intentos de colaboración entre los dos países en el tema migratorio.

¿Qué evidencia se tiene de una creciente colaboración bilateral? En primer lugar, ambos gobiernos se consultan más que antes. En segundo, este patrón de consultas recurrentes ha contribuido a una leve redefinición de intereses, y plantea una posible convergencia que antes no hubiera podido darse en torno al tema. Los cambios radican en la expectativa que habrá una mayor comunicación al respecto, incluso cuando las políticas que se adopten no sean deseables para la otra parte, y en lo que parecen ser pequeños acercamientos en la definición de intereses nacionales en cuanto a la migración.

Lo interesante es que esta colaboración no se ha visto imposibilitada por el ambiente antiinmigratorio estadounidense. De ahí que, aún cuando los Estados Unidos tomaran medidas unilaterales, como la construcción de muros y el reforzamiento de la frontera común, permanecería la expectativa de que se generarían, en el corto plazo, consultas sustantivas al respecto.

Además, se han asumido nuevas actitudes conjuntas en materia de migración. Como resultado de un acuerdo tomado el 7 de marzo de 1994, instructores mexicanos participan en los programas de entrenamiento de la academia de la Patrulla Fronteriza en Georgia. Se ha intensificado el intercambio de información del Instituto Nacional de Migración (INM) con la

Patrulla Fronteriza en el cual se notifica a las autoridades migratorias mexicanas sobre personas en riesgo, a fin de que sean rescatadas por los grupos Beta, -dependientes de la Secretaría de Gobernación encargados de proteger a los migrantes- lo cual se traduce en una reducción importante de fallecimientos. También Estados Unidos ha aplicado un programa piloto para que los agentes de dicha Patrulla utilicen armas "no letales", que en la práctica se traduce en el empleo de balas de goma.

En esa ocasión se acordó también realizar un estudio binacional en torno al fenómeno de la migración con objeto de "establecer una base de trabajo común sobre la que se pueda mejorar la relación en materia de migración y analizar el problema desde una perspectiva más objetiva y que conduzca a darle una solución efectiva. También el gobierno de Estados Unidos invitó al nuestro a que enviara un representante al Comité Asesor Ciudadano del SIN a que revisara los procedimientos para la atención de quejas por abusos cometidos por personal de migración estadounidense, tema que ha preocupado a México desde hace décadas, pero que sólo hasta ahora parece tener una mejor respuesta por parte del gobierno de Estados Unidos.

Los resultados de la reunión de Zacatecas de febrero de 1995 muestran algunos compromisos: encontramos un primer intento del gobierno mexicano por adoptar medidas que detengan la emigración de indocumentados, aunque no con métodos policíacos sino con programas de inversión pública y otros programas federales en las regiones con mayor índice de emigración. Este es un ejemplo importante de una pequeña modificación en la manera en que el gobierno ha tratado el tema en la relación bilateral. Si bien no representa un compromiso de utilizar la fuerza o medidas policíacas para detener el flujo de indocumentados mexicanos al vecino país del norte, sí se trata de un intento de apoyar ese interés de los Estados Unidos utilizando medidas que tal vez tengan pocas consecuencias

inmediatas, pero que legitiman, al interior de México y por primera vez, el interés estadounidense por controlar sus fronteras.

El acuerdo adoptado el 26 de septiembre de 1995 por el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, en el sentido de iniciar un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego California, muestra un acuerdo de colaboración más, en este marco de mayor bilateralismo. El programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reincidan en su intento por cruzar la frontera y que acepten voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación sería sufragado por el gobierno del vecino del norte. Para ello, se acordó establecer un grupo de nivel técnico que defina los criterios y procedimientos de aplicación del programa y, una vez en marcha, darle un seguimiento para evaluar conjuntamente su desarrollo y resultados.

Los compromisos acordados para llevar a cabo el programa son: el derecho del gobierno de México a realizar invariablemente verificaciones consulares de los individuos deportables, el carácter estrictamente voluntario de la repatriación al interior, la intención de no desintegrar familias aplicando el programa únicamente a varones solos y sobre todo reincidentes. Los resultados de este acuerdo podrían ser negativos para el gobierno mexicano, pero en realidad muestran una vez más un esfuerzo por trabajar de manera conjunta y por llegar a soluciones sin un costo significativo para ambas partes.

El Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares firmó un Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos. En dicho acuerdo, las delegaciones se comprometieron a intensificar las acciones en contra de delincuentes y traficantes de migrantes, a planear y llevar a la práctica medidas para

concientizar a la opinión pública sobre los derechos humanos de los emigrantes, y a contrarrestar actitudes discriminatorias.

Aparentemente, el nuevo espíritu bilateral, resultado de los múltiples intercambios llevados a cabo durante los últimos años, conduce hacia una relación más cercana, aunque no necesariamente más armoniosa, en materia de migración. La tendencia hacia la adopción de un "enfoque bilateral" no significa que ya se haya creado una situación en que ambos gobiernos estén totalmente de acuerdo en las cuestiones más delicadas del tema. A pesar de que hoy contamos con una nueva apertura hacia la consulta y la colaboración bilateral, no existe una muestra clara de una tendencia hacia la armonía.

Aunque siguen en pie las alternativas de medidas unilaterales, encontramos dos nuevos patrones: una mayor y más intensa consulta bilateral y nuevos intentos por coordinar políticas.

Pero tenemos que distinguir entre la colaboración bilateral, y otra, la concordancia. La colaboración sólo requiere que exista un interés en el diálogo y una voluntad política para coordinar políticas cuando existan objetivos compatibles concretos. La concordancia es una situación en la que, aunque existan diferencias de interés que exijan colaboración bilateral, el énfasis recae en la ampliación de beneficios mutuos, y no sólo en la reducción de costos nacionales.

4.2. Grupo Binacional de Alto Nivel para Migración.

El grupo de Alto Nivel para el tema migratorio fue creado en febrero del 2001 durante la reunión en Guanajuato, a la que se le llamó "La cumbre de las botas", entre los presidentes Vicente Fox y George W. Bush. Lo conforman, por México, los secretarios de Relaciones

Exteriores, Jorge Castañeda, y de Gobernación, Santiago Creel; por el lado estadounidense están Colin Powell, secretario de Estado, y el procurador John Ashcroft.

Acordaron iniciar negociaciones sobre el problema migratorio, con la apreciación compartida del papel crucial que tienen los migrantes mexicanos dentro de su economía y su sociedad.

La meta que se fijaron ambos llega hasta la regularización de los flujos migratorios, otorgar mayor seguridad a la población que fluye de México a Estados Unidos y encontrar alternativas constructivas que dejen atrás el enfoque que ha prevalecido durante los últimos años, que ha llevado a consecuencias que son cada vez más inaceptables para un número mayor de personas en ambos lados de la frontera, manifestándose así un interés evidente no sólo por lograr consensos en el diagnóstico, también en la búsqueda de alternativas en este tema de la relación bilateral.

4.2.1. Encuentro Fox-Bush septiembre del 2001.

Sin duda, este ha sido uno de los acontecimientos que más polémica han levantado este año. Un encuentro por demás esperado que despertó muchas expectativas, excesivas incluso, tanto en sectores sociales como políticos y que se manifestaron de diversas formas con el desenlace.

Se ha hablado mucho de un increíble entendimiento sin precedente, de una extraordinaria interacción, de un mayor reforzamiento de los lazos sobre todo este último año. Sin embargo, lo que sí debemos destacar es que la visita misma es un proceso de acercamiento en la relación entre México y Estados Unidos, un logro que el tema de la migración está en el centro de las conversaciones y de una mayor cooperación y voluntad para resolver el problema bilateral.

En algo que han coincidido nuestros gobiernos es en ver al fenómeno migratorio como una "responsabilidad compartida", basada en la confianza mutua proponiéndose como tarea común asegurarse de que el flujo sea seguro humano y legal; en percibir que hay una buena relación. Nunca antes los dos gobiernos se habían sentado a negociar y tratar de lograr un acuerdo sobre la situación de los millones y millones de mexicanos a quienes afecta el tema migratorio.

En menos de un año, en el tratamiento del fenómeno migratorio, Estados Unidos ha dado un vuelco, pues ha pasado de ser un asunto doméstico para las autoridades gubernamentales y los congresistas estadounidenses a un tema compartido. Así lo expresó en su momento el secretario de Estado, Colin Powell.

Sobre este encuentro que se llevó a cabo del 5 al 7 de septiembre del 2001 ambos gobiernos manifestaron como prioridad: la situación de los mexicanos en Estados Unidos, la seguridad en la frontera, establecer un programa de trabajadores temporales, la ampliación del número de visas laborales permanentes para mexicanos y la canalización de recursos a comunidades altamente expulsoras de migrantes.

Se esperaba que el acuerdo pudiera concluirse rápidamente. El panorama que se presentó antes de este encuentro así como las declaraciones de mandatarios y cancilleres fueron cambiando gradualmente de ser ambiciosas y exigentes hasta ser más realistas. Los participantes clave de las negociaciones pasaron de hablar de un acuerdo bilateral a sólo principios.

El canciller mexicano Jorge G. Castañeda señalaba que los temas sobre migración "deben verse como un paquete de reformas completo", como un todo integrado, es decir, donde no hay acuerdos sobre ninguno de los puntos hasta que no hubiera acuerdos sobre todos ellos, a lo que coloquialmente llamó "la enchilada completa".

Poco a poco se fueron reduciendo las esperanzas de un posible acuerdo migratorio, al indicar el propio Castañeda que se había acabado el tiempo para concretarlo, para después plantear dos posibilidades de lo que podría ocurrir:

"Una es que podamos lograr un avance importante a nivel técnico, y que podamos tener un anuncio más allá de los conceptos, aunque difícil porque se nos acabó el tiempo. Llegar a los aspectos técnicos sería una proeza negociadora. El segundo escenario, más probable, es que tengamos una reafirmación del marco conceptual que ya habíamos venido definiendo, pero que lo vayamos profundizando y ampliando".⁵⁷

Necesariamente cualquier cambio sustantivo en la política migratoria estadounidense, -que es lo que está pidiendo nuestro gobierno- necesita apoyo del Congreso. Los demócratas han sido tradicionalmente el partido que se ha movilizó a favor de los inmigrantes y los republicanos históricamente han sido el opuesto a ellos, especialmente en el caso de los hispanos, aunque es importante mencionar que dentro de un mismo partido existen posiciones conservadoras y radicales.

Algunos asesores de política doméstica y altos funcionarios del gobierno estadounidense así como algunos de sus aliados en el poder legislativo no estaban dispuestos a aceptar los costos políticos de promover un acuerdo migratorio amplio con México. Estos asesores propusieron que, en lugar de eso, Bush debería limitarse a hacer declaraciones generales sobre migración, sin comprometerse a nada muy detallado, debería evitar cualquier mención de una reforma amplia de la política migratoria y así lo hizo.

Consideraban que el riesgo político y electoral de declarar cualquier cosa que pudiera interpretarse como "amnistía" era demasiado, evitar toda mención de aspectos particulares que podrían provocar la irritación de los sectores antiinmigrantes del partido, Bush, decidió contra el consejo de esos estrategas, dejar la puerta abierta a una negociación migratoria

⁵⁷ Jennifer González, "Acuerdo migratorio México-E.U. para mejor ocasión, aceptan la SRE y Davidow", en *El Financiero*, 30 de agosto del 2001, p. 32.

más amplia que incluyera el tema de la regularización de los indocumentados.

Algunos de los integrantes de un grupo que aglutina a la mayoría de las organizaciones latinas estadounidenses expresaban ya su decepción en cuanto a que el gobierno estadounidense parecía alejarse o frenar sus intenciones iniciales sobre migración.

El canciller Jorge G. Castañeda y Jeffrey Davidow, embajador de Estados Unidos en México, descartaban que el convenio se concretaría en el encuentro Fox-Bush: "sería poco realista pensar que una problemática con tantas facetas y con tantos años de existir, como lo es la migración pueda resolverse en unos pocos meses de trabajo". Davidow también descartaba la posibilidad de que se llegara a un acuerdo para establecer un nuevo programa de trabajadores temporales mexicanos en su país. A su vez, Castañeda, dijo que "por ser demasiado importante para ambos países, no se puede apresurar".⁵⁸ Después el canciller indicó que:

"en un plazo razonable, de un año cuando mucho, lograremos un acuerdo que permita en este sexenio normalizar, regularizar, legalizar o documentar la situación de una gran parte, si no es que a todos los mexicanos que hoy se encuentran en Estados Unidos sin papeles".⁵⁹

Reconoció que las negociaciones con Washington son muy complicadas, demasiado complejas. Y agregaba: "no vamos a lograr todo de inmediato, las negociaciones internacionales no son así".

Después el canciller mexicano, aplazó el acuerdo hasta dos años y probablemente al menos hasta después de las elecciones legislativas del 2002 en Estados Unidos.

El presidente George W. Bush por su parte precisó estar más dispuesto a hablar con funcionarios mexicanos acerca de cómo ayudar a "empleadores deseosos de encontrar

⁵⁸ Carlos Benavides, José Carreño y Lilita Alcántara, "Lejos, pacto migratorio adelantan México y Estados Unidos", en *El Universal*, 30 de agosto del 2001, p. 1.

⁵⁹ Carlos Benavides, "Asegura SRE que se negocia legalización", en *El Universal*, 24 de agosto del 2001, p. A12.

empleados deseosos", y cómo tratar a gente con respeto una vez que estén en su país. Se manifestaba en que no habría una amnistía general para los indocumentados. Sin embargo, mostró su apoyo en torno del programa de "trabajador huésped o temporal" y afirmó que continuarán las consultas con funcionarios de México.

Respecto a la amnistía, el presidente Vicente Fox declaraba ya ante el Congreso:

"permitánme ser claro en esto: la regularización no significa recompensar a aquellos que violan la ley, la regularización significa que les ofreceremos los medios legales para permitirles continuar contribuyendo a esta gran nación".⁶⁰

Es claro que la amnistía es una palabra tabú para la clase política estadounidense y va de la mano de una noción de perdón; se oponen a ella, porque piensan que no van a premiar a la gente que llegó a su país ilegalmente haciéndolos ciudadanos. En cambio sí aceptan otros términos siempre y cuando signifique para ellos permitir a la gente tener el derecho a trabajar legalmente bajo un programa.

Sin embargo, lo que nuestro gobierno busca es regularizar el estatus migratorio de los indocumentados, legalizarlos y documentarlos, para que sea reconocido y respetado su trabajo. Lo que México ha estado buscando, a lo largo de este proceso de negociación, es lograr que el mayor número de mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, obtengan el mayor número de derechos en el plazo más breve posible.

Las negociaciones se complicaron tanto por el contenido como por los factores políticos en ambos países. Algunos reportes de prensa han señalado que Bush comenzó a indicar a sus aliados en el Congreso que planearan un lento proceso de reforma migratoria, con el fin de que los cambios más amplios ocurran probablemente hasta el 2003.

⁶⁰ Victor Chávez, enviado y Dolia Estévez, corresponsal, "El presidente mexicano seduce al Capitolio", en *El Financiero*, 7 de septiembre del 2001, p. 42.

Finalmente Fox se anotó una victoria al obligar a un renuente gobierno estadounidense a dar un paso importante hacia un acuerdo sobre migración, que había sido descartado por la decisión de los asesores de política doméstica de la Casa Blanca.

El primer triunfo de México fue evitar la derrota total de sus propuestas para establecer una agenda de reforma a fondo de la política en la materia. Fox ha logrado mantener vivas las expectativas y ha obligado a la cúpula política estadounidense a regresar a la mesa de negociaciones.

Eso ocurrió gracias a la intervención del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, para evitar que el gobierno estadounidense cerrara por completo la "puerta" para algún tipo de programa de regularización.

La ofensiva diplomática mexicana obtuvo un segundo triunfo cuando convenció a al presidente estadounidense de apoyar, por lo menos en principio, la posibilidad de buscar la forma que más mexicanos indocumentados puedan obtener la residencia permanente.

El presidente Bush señalaba:

"Una de las cosas que le he dicho al presidente (Fox) es que estoy dispuesto a considerar maneras de que un trabajador huésped pueda calificar para una credencial verde (visa de residencia permanente). Estamos intentando trabajar sobre una fórmula que no penalice a la persona que haya escogido la ruta legal, y al mismo tiempo reconozca la contribución hecha por el indocumentado".⁶¹

Así el presidente estadounidense intentó decir lo menos posible; sin embargo, no dio una solución; se abstuvo de comprometerse con los deseos de Fox de acelerar el proceso. Señaló que no podría garantizar un acuerdo migratorio con México, como lo propuso el presidente mexicano, quede listo antes de terminar el año, pero se comprometió a

61 Jim Cason y David Brooks, "Reto de Fox destraba acuerdo migratorio", en *La Jornada*, 7 de septiembre del 2001, p. 6.

trabajar "intensamente" para lograr este objetivo. Garantizó, contrariamente, que en breve enviaría una iniciativa de ley al Congreso, que permita la entrada a mexicanos a Estados Unidos en un esquema de trabajadores invitados bajo ciertas normas de regularización. Admitió que muchos migrantes están dispuestos a realizar tareas que no hacen sus connacionales. Esta fue la primer respuesta al planteamiento de México.

Por su parte la asesora de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Condoleezza Rice, no se atrevió a comprometer a Estados Unidos para llegar a un acuerdo este año, señaló que sería bueno poder concluirlo, pero aclaró que si bien Bush comparte el deseo de hacerlo rápido, "también quiere que esté bien hecho".

Rice destacó varios puntos en los que ambos presidentes coincidieron en su encuentro en "contactar a trabajadores en busca de empleo con empleadores en busca de mano de obra", lo que nos viene a la mente "un nuevo acuerdo bracero". Ambos reconocieron que debe haber un sistema más humano, que reconozca la contribución de los inmigrantes mexicanos.

Sin embargo, advirtió que en ningún momento de las reuniones se tocó el tema de la amnistía, pues, apuntó, ambos entienden que debe haber un sistema que sea legal, coherente y que reconozca que tenemos un problema que debe ser resuelto. La asesora, se rehusó a dar detalles sobre los programas alternativos a una amnistía, pero indicó que ambas administraciones discuten varios sistemas que permiten la entrada gradual, legal y ordenada de un mayor número de mexicanos a Estados Unidos.

Posteriormente el presidente mexicano, en contradicción con señalamientos previos, afirmó que la negociación migratoria llevará entre 4 y 6 años, y que tanto él como Bush tienen tiempo, pues apenas inician sus mandatos.

"Somos conscientes de lo que podemos hacer y no podemos hacer en el corto plazo. No tenemos prisa", declaró Fox. Sus señalamientos se apartan de la prisa que mostró su

gobierno al inicio y representan un reconocimiento de la oposición política a una reforma migratoria en Estados Unidos.

Castañeda y Powell subrayaron que lograr un mejor acuerdo es más importante que concluirlo rápidamente, e indicaron que esta negociación apenas está en su etapa inicial. El canciller mexicano recordó que la migración es un problema que ha estado presente durante más de un siglo y que buscarle una solución es unos cuantos años era un proyecto verdaderamente ambicioso. Insistió que era "una meta, no una obligación".

El presidente Bush admitió que las expectativas del convenio migratorio estaban yendo muy alto. Parece retractarse de su propuesta inicial en relación con la posibilidad de la legalización, presionado por las fracciones más antiinmigrantes de Estados Unidos. Señaló que esperaba que el acuerdo pudiera ser negociado con mayor rapidez que los 4 ó 6 años sugeridos por Fox.

En la última reunión, en un esfuerzo por avanzar las negociaciones los mexicanos preguntaron cuántos, cómo, bajo qué circunstancias y en qué plazo podría hacerse la regularización. Hasta ahora la respuesta de la administración Bush no se ha dado.

Se acordó diseñar de manera conjunta medidas para incrementar la seguridad y proteger la vida de los migrantes a lo largo de la frontera común. Respecto del fenómeno migratorio, ambos presidentes también se comprometieron a impulsar una alianza pública y privada que incentive el crecimiento del sector privado en México.

Un aspecto notable de esta visita fue el planteamiento de propuestas y posiciones sobre los aspectos clave de la relación bilateral, y en segundo lugar fue la disposición del gobierno mexicano de entrar directa y explícitamente en el proceso político estadounidense con Fox y su equipo, promoviendo un sostenido cabildeo en el Congreso y diversos sectores que influyen en el poder de ese país.

Otro logro del gobierno mexicano fue captar la atención nacional en Estados Unidos, de hecho la invitación de Fox a concluir el acuerdo migratorio este mismo año dejó pasmados a muchos funcionarios del gobierno estadounidense.

Es importante señalar que si bien no se llegó a un acuerdo concreto, sí quedó de manifiesto que hay disposición del gobierno estadounidense para demostrar con hechos sus buenas intenciones, aunque también que no será fácil convencer a los congresistas republicanos de la importancia que tiene para ambos países concretar un acuerdo sobre trabajadores migratorios.

Es verdad que un problema de tantos años no se puede resolver en unos cuantos meses, pero lo que sí es factible es sentar las bases para llevar a cabo un convenio razonable, que cuente con el consenso del Congreso, del gobierno y de los sectores productivos y sociales de Estados Unidos. Es conveniente para los dos países aprovechar al máximo la buena disposición de ambos gobiernos para resolver el problema, no hay que desperdiciar la oportunidad.

4.2.2. Reacciones de la opinión pública en los dos países.

Las opiniones surgidas después del encuentro fueron diversas, especialmente en Estados Unidos. El Congreso y parte del gobierno estadounidense siguen divididos en el tema migratorio. El partido demócrata se ha caracterizado por ser pro inmigrante, en su mayoría, pero aún sus líderes procuran no hablar en términos de amnistía, sino referirse solamente al programa de trabajadores invitados o huéspedes.

Demócratas e incluso republicanos moderados pugnan por una legalización más ambiciosa, que sería el primer paso hacia la ciudadanía estadounidense, si los inmigrantes pueden demostrar que han residido en Estados Unidos desde antes de una fecha

determinada. No obstante ese arreglo ha provocado una reacción entre los republicanos más conservadores, que sostienen que sería como recompensar un comportamiento ilegal.

Mientras el presidente Bush buscó formas de responder a la ofensiva diplomática de Fox señalando que su gobierno está comprometido a negociar un acuerdo migratorio lo más rápido posible, otros políticos y la opinión pública inundaron los medios con sus reacciones.

Tom Daschle, líder de la mayoría demócrata del Senado, afirmó que los legisladores de su partido "están listos" para considerar las reformas a la política migratoria propuestas por el presidente mexicano. Para el senador republicano John Kyl, el discurso de Fox ante el Congreso fue notable por el énfasis sobre un México que ha cambiado por la transición democrática. Trent Lott, líder de los senadores republicanos, comentó por su parte, que después del discurso está dispuesto a considerar un acuerdo migratorio, sin detallar sus conocidas posiciones contra cualquier cosa que se parezca a una "amnistía". El senador Jesse Helms, republicano de mayor jerarquía en el Comité de Relaciones Exteriores, consideró que el discurso de Fox no sólo estuvo bien elaborado sino que además es un gran líder.

Líderes legislativos demócratas invitaron al presidente estadounidense a "romper filas" con la derecha republicana y trabajar con ellos en una propuesta "sensata" que ayude a millones de inmigrantes "que viven, trabajan y contribuyen" a la vida en Estados Unidos. Richard Gephardt, líder de la minoría demócrata en la Cámara de Representantes advirtió que republicanos conservadores como el senador Phil Gramm, de Texas, consideran que la idea de regularizar la situación legal de los inmigrantes sería "una mala política que recompensa por romper la ley y que tendría que pasar por sobre su cadáver político".⁶²

Al mismo tiempo, seis ex presidentes nacionales del Partido Republicano (Haley

62 José Carreño Figueras, "Pide oposición a Bush que trabajen ley para ilegales", en *El Universal*, 22 de julio del 2001, p. A18.

Barbour, el senador Robert Dole, Richard Bond, William Brock, Frank Fahrenkopf y Clayton Yeutter) dieron a conocer una carta enviada a Bush en la que respaldan las reformas pro inmigrantes, que prevean un nuevo programa de trabajadores temporales y una legalización limitada de los indocumentados.

Mientras el "ala dura" de los republicanos encabezada por los diputados Tom Tancredo (Colorado), -presidente del Comité de Reforma de la Inmigración de la Cámara de Representantes, Norwood y Nathan Deal (Georgia) y Virgi Goude (Virginia), demanda "respeto a la soberanía y fronteras de Estados Unidos".

Como se puede ver, políticos demócratas y republicanos compiten por expresar su apoyo a la comunidad latina. Entienden que es el sector electoral de mayor crecimiento en el país, y que será clave para todo cálculo en cuestión de votos en el futuro. Además se generó un reconocimiento explícito de que sectores enteros de la economía estadounidense dependen ahora de mano de obra inmigrante, lo cual promovió un creciente consenso entre sectores empresariales, laborales y otros a favor de algún tipo de regularización.

El senador por Washington, Slade Gorton, republicano, ha sido de los que han opinado a favor de un cambio en el trato migratorio estadounidense, para que ese flujo de personas, a través de los 3 mil kilómetros de frontera compartida sea legal. Gorton ha manifestado también que una reforma a las leyes migratorias de su país eliminaría de la legislación, la ambigüedad que convierte en delincuentes a trabajadores honrados.

Por otro lado, empresarios, sindicatos, asociaciones de derechos humanos y religiosos, que favorecen un cambio en la política actual, expresaron cierta satisfacción por las declaraciones de ambos presidentes y se manifiestan a favor de la propuesta para permitir que algunos migrantes que residen ilegalmente en el país obtengan la residencia permanente.

Por su parte, John Sweeney, presidente de la AFL-CIO, salió en defensa de un convenio en la materia, del cual precisó: "Creemos que la reforma migratoria debe incluir la concesión de derechos laborales plenos para todos los trabajadores inmigrantes con documentos o sin ellos".⁶³

En nuestro país se dijo que se seguirá insistiendo en el acuerdo, tal como lo aseguraron funcionarios del gobierno de Fox. "De que va a prosperar, va a tener que prosperar"⁶⁴ sostuvo Alfonso de María y Campos, de la SRE.

Pero también se advirtió que la solución a un viejo problema como lo es la migración ilegal y la violación a los derechos humanos, laborales y la violencia en la frontera aún quedarán pendiente.

De acuerdo con funcionarios del gobierno mexicano, no hay plazos para que los dos países logren un acuerdo que permita regularizar la situación migratoria de estos 3.5 millones de mexicanos que viven y trabajan actualmente en Estados Unidos.

El tramo por transitar a un acuerdo sobre trabajadores temporales es todavía largo y complejo, reconocen el comisionado de INM, Felipe de Jesús Preciado y el director general del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior de la Cancillería, Alfonso de María y Campos.

Por su parte dirigentes y legisladores de los tres principales partidos políticos de México que acompañaron al presidente Vicente Fox en su visita de Estado expresaron divididas opiniones.

En tanto que la prilista Dulce María Sauri Riancho dijo que otorgaba todo su apoyo al presidente en su actitud férrea de defender a los inmigrantes, aunque la decisión

⁶³ José Luis Ruiz, Carlos Benavides y José Carreño (enviados y corresponsal), "Presiona Fox por migrantes" en *El Universal*, 6 de septiembre del 2001, p. 1.

⁶⁴ Alejandro Torres Rogelio, "Minimizan posible fracaso de pacto migratorio", en *El Universal*, 4 de septiembre del 2001, p. A10.

corresponde a los propios estadounidenses; la perredista Amalia García consideró que la intención es positiva, pero insuficiente y poco sólida; enfatizó que el tema de la migración es una demanda general en México.

Por su parte, el diputado panista Tarsicio Navarrete, secretario de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, señaló que el ofrecimiento del presidente Fox "es apresurado" al hablar de firmar un acuerdo a fin de año, pues se requiere de una infraestructura en materia de protección a los inmigrantes.

El legislador explicó que para hacer realidad la propuesta del presidente se requiere la disposición del presidente estadounidense y la aprobación del Congreso de su país. Sin embargo, reconoció que "se está haciendo lo correcto", con el fin de crear un ambiente favorable entre los diversos sectores estadounidenses y en este año, al menos, poner las bases para el proyecto a largo plazo.

4.3. Características y alcances de un posible acuerdo migratorio.

Un amplio programa de legalización de los mexicanos indocumentados, combinado con un programa para legalizar el flujo de trabajadores inmigrantes en el futuro, generaría beneficios económicos enormes para Estados Unidos, según un estudio de la Universidad de California en Los Angeles (UCLA), realizado con base en datos de los gobiernos de ambos países. Tal programa, elevaría los niveles salariales de los trabajadores recién legalizados, así como también la tasa de productividad, ya que esos trabajadores tendrían un acceso más fácil a programas de capacitación laboral.

Más allá de incrementar los salarios y la productividad de los indocumentados recién legalizados, el economista de la UCLA, Raúl Hinojosa Ojeda, indicó que un programa de legalización también podría reducir la demanda de inmigrantes desde México.

"Eso podría ser malo para México, ya que menos demanda de mano de obra implica que más mexicanos tendrían que permanecer en su país. Con más mexicanos sin la opción de salir, los salarios allá también se reducirían", señaló el economista.

Robert Pastor, conocido por respaldar una mayor integración entre los dos países, considera, que más que "legalizar", ambos gobiernos, con sus respectivos congresos, deberían enfocar el esfuerzo a reducir su disparidad económica. De lo contrario seguiría existiendo el inmenso imán que genera la inmigración indocumentada.

Legalizar a los inmigrantes permitiría aumentar el consumo, la productividad y los ingresos fiscales del país. Combinar la legalización de la inmigración con inversiones en las regiones mexicanas de emigración es, en la lógica de Pastor, la mejor alternativa para sostener el crecimiento en Estados Unidos y reducir la desigualdad de los ingresos.

La demanda laboral de Estados Unidos excederá la oferta de trabajo en el año 2013. Para el 2021, la Fundación de Políticas de Empleo (EPF), estimó que el déficit de mano de obra ascendería a 12.4 millones de trabajadores debido en parte al envejecimiento de la población y la tasa de natalidad.

Existe una tesis en cuanto a que las tendencias demográficas acabarán de manera natural con la migración porque la población mexicana está entrando en un periodo de crecimiento mucho más bajo; en particular el segmento de edades de quienes emigran, es el que está descendiendo más rápido.

El programa de trabajadores temporales, huéspedes o invitados no les garantiza a nuestros connacionales que reciban beneficios por su trabajo, como el acceso a un seguro social, tampoco tendrían derecho a organizarse libremente para exigir garantías a los dueños de las empresas que los contraten.

Se debe pues atacar el problema de raíz, dando más créditos y apoyo a las pequeñas empresas en los lugares de México con alto índice de migraciones. Ya que mientras que

nuestros paisanos no encuentren condiciones para una mejor vida en nuestro país, van a seguir emigrando a Estados Unidos.

La propuesta daría un alivio temporal a los mexicanos que viven ilegalmente en el país vecino, pero no detendrá el flujo de migrantes y podría alentar a miles más a abandonar nuestro país con la esperanza de que sean incluidos en el programa. No sería una solución sino un paliativo, por tanto esta propuesta no es viable.

El programa de trabajadores huéspedes, aunque es un avance no contempla pues el reconocimiento pleno de los derechos laborales de los migrantes y los obligaría a regresar a México cada año. Quienes proponen un nuevo programa de trabajadores lo presentan como una alternativa jurídica y humana a un enorme problema. Sin embargo, parecen pasar por alto las lecciones inequívocas de la historia. El último programa de este tipo entre los dos países, lejos de disminuir la inmigración no autorizada, inició y aceleró su flujo.

"Ningún programa de 'trabajadores temporales' con bajos salarios en una democracia liberal de salarios elevados ha resultado verdaderamente temporal".⁶⁵ Por el contrario, han durado bastante más de lo que originalmente se prometía.

Esta tendencia a permanecer se debe a una forma de dependencia mutua entre los empleadores y los inmigrantes que trabajan para ellos. Los empleadores se hacen dependientes de esa fuerza laboral dócil y de bajos salarios, disminuyen la contratación interna y ajustan sus métodos de producción para aprovechar las ventajas de la mano de obra barata. Los trabajadores se acostumbran a los mayores ingresos y carecen de incentivos para regresar —a no ser que un crecimiento rápido de la economía en su país creara oportunidades semejantes y sobre todo empleos—.

65 Philip L. Martin y Michael S. Teitelbaum, "El espejismo de los trabajadores huésped mexicanos", en *Foreign Affairs* en español, no. 1, vol. 2, IFAM, México, primavera del 2002, p. 206.

Las experiencias con programas de trabajadores huéspedes en diversos países han demostrado como aseguran Michael S. Teitelbaum –ex miembro de la Comisión de Migración Internacional y Desarrollo Económico Cooperativo de Estados Unidos y ex vicepresidente de la Comisión de Reforma Inmigratoria- y Philip L. Martin, que “no hay nada más permanente que los trabajadores temporales”.

La alternativa es que se aplique un programa amplio de regularización migratoria incondicional que permita que todos los indocumentados nacionales que se encuentren viviendo en Estados Unidos puedan gozar plenamente de sus derechos. Asimismo, que se acepte la reunificación familiar y que se entreguen permisos para trabajadores temporales garantizándoles sus derechos laborales y sociales iguales a los que gozan los trabajadores estadounidenses.

Se debe considerar que habrá un doloroso costo político para poder conseguir algo en un acuerdo migratorio, según Demetrios Papademetriou, experto en política migratoria y copresidente del Instituto de Políticas Migratorias (*Migration Policy Institute* o MPI). Para Bush, el sacrificio necesario es decidir aislar las tendencias antiinmigrantes de su propio partido y asumir esa apuesta política a fin de promover una reforma migratoria que incluya la regularización de un número elevado de indocumentados. Para Fox, es explicar que los beneficios son mayores que los costos al asumir ciertas responsabilidades en torno al control y manejo del flujo migratorio y obtener acceso legal a Estados Unidos para los inmigrantes, así como “sacar de la sombra” a entre 4 y 5 millones de sus connacionales indocumentados que ya están “del otro lado”.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre parece que el panorama y los tiempos para lograr un acuerdo han cambiado. La inmigración (como todos los asuntos políticos), se ve ahora desde la óptica de la seguridad. Esta es la más alta prioridad, y las

cuestiones relacionadas con ella reemplazaron a todas las demás en los primeros lugares de la agenda de Washington.

El presidente Vicente Fox reconoció el mes de noviembre que su propuesta migratoria original (de principios de septiembre) para que se logran avances sustantivos este mismo año, no es factible ahora.

Sin embargo, el 20 de noviembre pasado, los gobiernos de México y Estados Unidos se reunieron para reiniciar discusiones sobre temas migratorios, después de más de dos meses de interrupción, y aunque no se esperaban avances concretos, con excepción de asuntos vinculados directamente con las preocupaciones estadounidenses de seguridad, si se destacó la importancia que sigue teniendo la iniciativa para negociar el acuerdo migratorio bilateral. Finalmente la reanudación de las negociaciones constituyó simplemente un acto simbólico.

Estados Unidos sigue en pie con las conversaciones sobre migración y seguridad fronteriza con México, aseguró el Departamento de Estado, afirmaron que lo que hicieron los atentados terroristas fue poner de relieve la importancia de la frontera común. El presidente George W. Bush cree que la reforma de las políticas migratorias sigue siendo un asunto de gran interés para su gobierno.⁶⁶

Los tiempos han cambiado, pero la agenda desde el punto de vista de México sigue siendo la misma que antes del 11 de septiembre. Para Estados Unidos, la discusión de un programa de trabajador huésped, que estaba al frente de la agenda a principios de septiembre, ahora está al final de los asuntos en la lista de las discusiones migratorias. El asunto de la frontera era una de las 5 prioridades propuestas por México, pero no era la principal.

⁶⁶ Jim Cason y David Brooks, corresponsales, "Reanudar en breve pláticas sobre migración, único punto de acuerdo entre México y EU", en *La Jornada*, 18 de noviembre del 2001, p. 22.

Según Demetrios Papademetriou, habrá un enfoque mayor sobre la población indocumentada; el tema que antes se llamaba 'regularización' ahora podría ser llamado 'registro' o 'documentación', por la necesidad de Estados Unidos de detectar quién está en su país.

Señaló también, que un programa para promover el 'registro' estaría acompañado con nuevas leyes de seguridad pública, cuyo propósito sería ubicar y expulsar a los que continúan optando por vivir como indocumentados. Sin embargo, ninguno de los gobiernos ha desarrollado propuestas concretas para abordar algún problema de este tipo.

Aun si los dos gobiernos llegan a un acuerdo en estos cambios de política, las propuestas necesitarían ser aprobadas; pero con la prioridad que se tiene por el terrorismo y la protección de las fronteras hay poca disposición de hablar sobre cómo mejorar la vida de los inmigrantes.⁶⁷

Por su parte, Tom Daschle y Richard Gephardt, quienes visitaron nuestro país, en últimas fechas (17 de noviembre) informaron sobre los esfuerzos del Congreso para continuar con el diálogo bilateral en el tema migratorio. Ambos líderes destacaron su intención de seguir apoyando un programa de empleo temporal para los migrantes mexicanos, además de atender los problemas de seguridad en la frontera común. Gephardt explicó que también buscarán crear un programa económico en cooperación para que los mexicanos se queden en sus comunidades y tengan oportunidades de empleo, además de echar andar un plan de micropréstamos para ayudar al desarrollo económico de las regiones.

Daschle y Gephardt reconocieron que a consecuencia de los atentados a Nueva York y Washington, estaban "distruidos y ocupados", pero aclararon que no han dejado de lado la

⁶⁷ Ejemplo de ello es que la propuesta de extender la llamada medida 245 (i), que permite a algunos indocumentados permanecer en el país y lograr su legalización sin tener que abandonarlo, aún no ha sido aprobada, a pesar del apoyo del presidente Bush y la mayoría del Partido Demócrata.

discusión sobre dicho asunto, y su visita confirmaba que no se están "echando para atrás" en las negociaciones.

Es necesario, pues, un acuerdo migratorio bilateral que contemple íntegramente los derechos laborales y civiles del trabajador inmigrante en Estados Unidos; al igual que el otorgar créditos, programas de inversión pública y otros programas federales en apoyo al desarrollo de regiones altamente expulsoras de migrantes.

Atender este problema de una manera integral traería grandes beneficios tanto a corto como a largo plazos para ambos gobiernos. Las condiciones laborales y de vida de los trabajadores mexicanos mejorarían; se desalentaría que trabajadores sin documentos crucen la frontera y con los programas de desarrollo regional adecuados, la fuerza de trabajo mexicana tendría incentivos económicos para quedarse en casa, generando crecimiento en México.

Conclusiones.

1. La política migratoria de Estados Unidos hacia nuestro país no se ha dado en una sola dirección; ha respondido no sólo a los intereses de los que emplean mano de obra mexicana, a cuestiones electorales, sino también al estado variante de la economía de ese país.

La manipulación de las leyes de inmigración estadounidense y de sus fuerzas policiales, las cuales aumentan o disminuyen el número de arrestos de 'infractores de esas leyes' han sido acordes a las necesidades de mano de obra de los empresarios. Las leyes de inmigración se vuelven elásticas o rígidas de acuerdo a la demanda de mano de obra barata por parte de los empleadores norteamericanos. Estos presionan al Congreso según sus requerimientos de esta misma mano de obra. El legislador protege ante el Congreso y el Ejecutivo los intereses de aquellos de quienes ha recibido el apoyo económico necesario para sufragar los gastos de su campaña electoral.

Existe el derecho soberano de Estados Unidos para dictar sus leyes, pero incurren en clara contradicción cuando penalizan a los que ingresan sin permiso —los indocumentados—, pero no a quienes los contratan.

2. Las políticas derivadas del ambiente antinmigratorio estadounidense no han logrado disminuir de manera significativa o a largo plazo el flujo migratorio procedente de nuestro país; estas políticas no han llegado a generar consecuencias sustantivas y duraderas. Las medidas de control migratorio basadas en el fortalecimiento del patrullaje y la erección de barreras físicas en la frontera no han dado como resultado el control de los flujos migratorios, sino que han propiciado condiciones para mayores riesgos de incidentes y violencia para los migrantes mismos, sin disminuir su vulnerabilidad a la explotación en sus condiciones de trabajo. La permanencia de esas condiciones enturbian el clima de la relación bilateral.

La crisis económica en México, el diferencial salarial, la presión demográfica y la necesidad de cierto tipo de mano de obra barata en Estados Unidos conforman factores más poderosos que todos los empeños realizables en ese país para detener el flujo.

El problema continúa porque hay pobreza y desempleo en México y porque no se ha logrado un desarrollo económico uniforme, suficiente para poder ofrecer a los mexicanos todas las oportunidades que requieren; pero también existe porque hay demanda de mano de obra barata, los empleadores estadounidenses no dejan de contratar a trabajadores sin documentos.

Mientras persista el problema para que México acceda a un crecimiento económico sostenido que le permita generar empleos productivos, el fenómeno migratorio de México hacia Estados Unidos continuará produciéndose con el mismo vigor y por tiempo indefinido.

También mientras subsistan las razones económicas que producen la oferta y la demanda de trabajadores continuará existiendo un flujo migratorio hacia Estados Unidos.

Si México pudiera crear todos los empleos anuales necesarios para mantenerse al día con relación al crecimiento de su población en edad de trabajar, tendría que generar alrededor de un millón de puestos de trabajo al año; desde hace 15 años en México no surgen un millón de empleos al año.

Los flujos migratorios no se eliminarán, por el contrario, continuarán siendo una realidad ineludible entre dos países vecinos cuyas economías se vuelven cada vez más interdependientes. En consecuencia, la migración permanecerá por buen tiempo como tema prioritario de nuestra agenda bilateral y demandará una administración conjunta que refleje tanto la multidimensionalidad del problema como las preocupaciones de ambos países.

3. Existe una creciente cooperación entre los dos gobiernos, la mayor que ha habido en años. Se han llevado a cabo considerables esfuerzos orientados a institucionalizar el diálogo y a

fortalecer los canales de comunicación y los mecanismos de consulta en materia migratoria. El hecho de que siga habiendo discusión sobre el tema es un gran avance.

Anteriormente el gobierno de México no se había visto en la posición de asumir la obligación de compartir la responsabilidad por regular el flujo migratorio ya fuera documentado o indocumentado. Además, se han puesto en marcha nuevas actitudes conjuntas; sobre todo del INM con la Patrulla Fronteriza con el objetivo de otorgar una mayor protección a los migrantes.

Las relaciones México-Estados Unidos han avanzado a un enfoque más bilateral del fenómeno migratorio que se debe en parte al nuevo estilo activo de la política exterior mexicana, modificando su trato con Washington—defendiendo de una forma más enérgica los intereses mexicanos en Estados Unidos- e incrementando la frecuencia e intensidad de los contactos bilaterales.

La evidencia de una creciente colaboración bilateral es que ambos gobiernos se consultan más que antes y en lo que parecen ser ligeros acercamientos en la definición de intereses nacionales en torno al tema.

4. Los principales beneficiados con un acuerdo migratorio serían los empresarios estadounidenses, quienes así asegurarían nuevamente no sólo la disponibilidad de mano de obra susceptible de ser explotada al máximo, sino el aumento considerable de su oferta.

Se ha esgrimido como argumento a favor del convenio que éste sería el medio por el cual se obtendría la protección del trabajador mexicano que se encuentra ilegalmente en los Estados Unidos. En contra de este argumento es que si los recursos de poder de los empresarios agrícolas impiden a nivel local el establecimiento de mecanismos de representación colectiva de los trabajadores migratorios para que estos defiendan sus intereses a partir de una fuerza organizada, los trabajadores quedan en un estado real de

indefensión a pesar de las garantías consagradas en un convenio binacional. La letra de los convenios internacionales en materia de trabajadores migratorios carece de aplicabilidad en la medida en que en el contexto federativo estadounidense, la legislación sobre la materia laboral es de competencia local con exclusión de la federal. En materia laboral, en los Estados Unidos las estipulaciones de un convenio internacional carecen de coercibilidad en la práctica. No es probable que esta situación cambie, porque una modificación en las estructuras de poder que implique una mayor participación de los trabajadores en el proceso y en el resultado de la producción equivaldría a minar las bases del mismo sistema económico de aquel país, así se tratara de un cambio en un pequeño sector de la producción.

El programa de trabajadores huéspedes, invitados o temporales no les garantiza a nuestros paisanos que reciban beneficios por su trabajo (como el seguro social o la afiliación a un sindicato), ni contempla el reconocimiento pleno de sus derechos laborales. Daría un alivio temporal a los mexicanos que viven ilegalmente en Estados Unidos, y aunque es un avance, no detendría el flujo migratorio y podría alentar a miles más a abandonar nuestro país con la esperanza de que sean incluidos en el programa. Es necesario un acuerdo migratorio bilateral integral que contemple los derechos laborales y civiles del trabajador.

Se debe atacar el problema de raíz, dando más créditos y apoyo a las pequeñas empresas en los lugares de alto índice de migración. Combinar la legalización con inversiones en las regiones mexicanas de emigración es la mejor alternativa.

Es indudable que se debe enfocar el esfuerzo de los gobiernos en reducir su disparidad económica, de lo contrario seguirá existiendo ese imán que genera la migración indocumentada.

Fuentes de información

Libros

Bustamante, Jorge A., *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, FCE, México, 1997, 384 pp.

Castañeda, Jorge G., *The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, Ed. Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1996, 126 pp.

García y Griego, Manuel y Vereza Campos, Mónica, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1988, 174 pp.

Gómez Amau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA, UNAM, México, 1990, 245 pp.

Morales, Patricia, *Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*, Ed. Grijalbo, México, 2ª. ed., 1989, 396 pp.

Núñez García, Silvia y Ruelas, Ana Luz (coordinadoras), *Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México*, CISAN-UNAM, México, 1996, 155 pp.

Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla, México, 1989, 353 pp.

Schumacher, Ma. Esther (compiladora), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, SRE, FCE, México, 1994, 528 pp.

Verea Campos, Mónica, Driscoll, Bárbara A., Joysmith, Claire, *et. al.*, *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*, CISAN-UNAM, México, 2000, 171 pp.

Verea Campos, Mónica, Fernández de Castro, Rafael y Weintraub, Sidney (coordinadores), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, México, 1998, 496 pp.

Revistas

Andreas, Peter, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", en *Foreign Affairs* en español, no. 1, vol. 2, ITAM, México, primavera del 2002, pp. 165-175.

Castro-Valle K, Jorge, "La migración mexicana a Estados Unidos y su impacto en la relación bilateral", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 44, IMRED, México, otoño de 1994, pp. 31-38.

Cornelius, Wayne A., "Escenarios de la inmigración mexicana a Estados Unidos hacia el siglo XXI", en *Relaciones Internacionales*, no. 79, CRI, FCPyS, UNAM, México, enero-abril de 1999, pp. 111-115.

García, María Rosa y Maciel, David R., "El México de afuera: políticas mexicanas de protección en Estados Unidos" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 3, no. 12, IMRED, México, julio-septiembre de 1986, pp. 14-44.

García y Griego, Manuel y Vereza Campos, Mónica, "A Paradox of the 1990's. The new U.S. immigration law", en *Voices of Mexico*, no. 40, CISAN-UNAM, México, julio-septiembre de 1997, pp. 87-96.

Hernández García, Joel, "La legislación migratoria de Estados Unidos y la defensa constitucional de los trabajadores indocumentados, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 53, IMRED, México, febrero de 1998, pp. 9-31.

Martín, Philip L., y Teitelbaum, Michael S., "El espejismo de los trabajadores huéspedes mexicanos", en *Foreign Affairs en español*, no.1, vol. 2., ITAM, México, primavera del 2002, pp. 204-220.

Meyer, Lorenzo, "México-Estados Unidos las etapas de una relación difícil", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm 4, IMRED, México, julio-septiembre de 1984, pp. 8-15.

Muñoz Ramos, Pilar y Márquez M., Gerardo, "Consejo para la protección de indocumentados mexicanos en Estados Unidos: una propuesta humanitaria ante la Simpson-Rodino", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 8, núm. 30, IMRED, México, primavera de 1991, pp. 21-24.

Velázquez Flores, Rafael, "Tendencias recientes de la política exterior de Estados Unidos hacia México", en *Relaciones Internacionales*, no 77, CRI, FCPyS, UNAM, México, mayo-agosto de 1998, pp. 19-34.

Verea Campos, Mónica, "Reflections on Twentieth-Century U.S. Immigration Policy", en *Voices of Mexico*, no. 51, CISAN-UNAM, México, abril-junio del 2000, pp. 61-66.

----- "The U.S. immigration debate and its consequences for Mexico", en *Voices of Mexico*, no. 33, CISAN-UNAM, México, octubre-diciembre de 1995, pp. 18-21.

Nexos, no. 286, México, octubre del 2001, pp. 5-25.

Periódicos

Ap y Reuter, "Acusan de hipócrita al promotor de la propuesta 187", en *La Jornada*, 26 de octubre de 1994, p. 57.

Aranda, Jesús, "Golpea San Diego la buena vecindad: Relaciones Exteriores", en *La Jornada*, 22 de septiembre de 1994, p. 8.

Benavides, Carlos, Carreño, José y Alcántara, Liliana, "Lejos, pacto migratorio adelantan México y Estados Unidos", en *El Universal*, 30 de agosto del 2001, p. 1.

Benavides, Carlos, "Asegura SRE que se negocia legalización", en *El Universal*, 24 de agosto del 2001, p. A12.

Cardoso, Víctor, "SRE: darán consulados más protección a indocumentados", en *La Jornada*, 15 de octubre de 1994, p. 23.

Carreño Figueras, José, "Pide oposición a Bush que trabajen ley para ilegales", en *El Universal*, 22 de julio del 2001, p. A18.

Cason, Jim y Brooks, David, "Reto de Fox destraba acuerdo migratorio", en *La Jornada*, 7 de septiembre del 2001, p. 6.

Cason, Jim y Brooks, David, (corresponsales), "Reanudar en breve pláticas sobre migración, único punto de acuerdo entre México y EU", en *La Jornada*, 18 de noviembre del 2001, p. 22.

Chávez, Víctor, enviado y Estévez, Dolia, corresponsal, "El presidente mexicano seduce al Capitolio", en *El Financiero*, 7 de septiembre del 2001, p. 42.

González, Jennifer, "Acuerdo migratorio México-E.U., para mejor ocasión, aceptan la SRE y Davidow", en *El Financiero*, 30 de agosto del 2001, p. 32.

Lozano, Sergio, "Piden aumentar en EU empleo para migrantes", en *Reforma*, 18 de febrero del 2000, p. 1A.

Reuter, Ap y Ansa, "La operación salvaguardia se puso en marcha en Arizona", en *La Jornada*, 19 de octubre de 1994, p. 56.

Ruiz, José Luis, Benavides, Carlos y Carreño, José (enviados y corresponsal), "Presiona Fox por migrantes", en *El Universal*, 6 de septiembre del 2001, p. 1.

Torres Rogelio, Alejandro, "Minimizan posible fracaso de pacto migratorio", en *El Universal*, 4 de septiembre del 2001, p. A10.

Urrutia, Alonso, "Crecerán este año 25 por ciento remesas de dinero enviadas desde EU: Gobernación", en *La Jornada*, 27 de noviembre del 2001, p. 29.

Documentos

Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.