

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Filosofía y Letras  
Colegio de Estudios Latinoamericanos

## LA PROPUESTA DE GUANAJUATO

LA MIGRACIÓN COMO FUENTE POTENCIAL DE BENEFICIOS MUTUOS Y NO DE CONFLICTOS

( El acuerdo migratorio no concluido entre México y Estados Unidos 2001-2002 )



## T E S I S

Que para obtener el título de  
**Licenciado en Estudios Latinoamericanos**

PRESENTA

**Higinio Pintado Cortina** FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

DIRECTORA DE TESIS

**Mtra. Mónica Vereá de Yturbe**



COORDINACION DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS



FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

MEXICO, D. F.

Marzo, 2004



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Para Mélanie

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Agustino Pineda Cortés

FECHA: 26/03/2004

FIRMA: Agustino Pineda Cortés

El estado liberal no es un club privado, es más bien un diálogo público en el cual cada persona puede ganar reconocimiento social del lugar que ocupa como ser libre y racional. Yo no puedo justificar mi poder a excluirte sin destruir a la vez mi propio derecho a ser miembro en un estado liberal ideal.

(The liberal state is not a private club; it is rather a public dialogue by which each person can gain social recognition of his standing as a free and rational being. I cannot justify my power to exclude you without destroying my own claim to membership in an ideal liberal state.)

**Bruce Ackerman<sup>1</sup>**

La mayor parte de lo que consideramos como problemas de la inmigración y asimilación, en realidad atañen a la inmigración y asimilación mexicana. La inmigración mexicana presenta retos a nuestras políticas públicas y a nuestra identidad en una forma nunca antes vista.

(Much of what we now consider to be problems concerning immigration and assimilation really concern Mexican immigration and assimilation. Mexican immigration poses challenges to our policies and to our identity in a way nothing else has in the past.)

**Samuel P. Huntington<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Aleinikoff, Thomas, David A. Martin e Hirosho Motomura, *Immigration, Process and Policy*, Colorado, West Publishing, 1995.

<sup>2</sup> *Reconsidering Immigration, is Mexico a Special Case?* Washington, D. C., Center for Immigration Studies, 2000.

La migración es uno de los nexos que más vinculan a ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos que plantea este asunto. México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores, para bien del país. Pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garantice un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas a los migrantes.

**Vicente Fox y George W.Bush**

**(San Cristóbal, Guanajuato, 16 de febrero de 2001)**

El mundo cambió el 11 de septiembre, lo que no cambió, es la amistad de nuestras naciones y nuestros compromisos en esta Sociedad en particular.

**Vicente Fox y George W.Bush**

**(Monterrey, México, 22 de marzo de 2002)**

# ÍNDICE

## Agradecimientos

### Introducción

Cómo aprender de un acuerdo no concluido.....	1
---	---

## I. LA ESPECIFICIDAD DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS (Recuento Demográfico)

1. Las cuatro grandes olas migratorias y el crecimiento exponencial del flujo.....	7
2. Características generales de la migración mexicana: temporales y permanentes.....	10
3. La población mexicana en Estados Unidos.....	13
4. Mexicanos en comparación con el resto de la población extranjera de EUA.....	14
5. Migrantes indocumentados: súbditos de los ciudadanos.....	16
6. Geografía de la migración: un fenómeno regional.....	17
7. Causas de la migración.....	18

## II. LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS Y EL CASO MEXICANO

1. El periodo del particularismo comunitario.....	22
2. El universalismo restriccionista y sus límites.....	27
3. Las consecuencias del restriccionismo: la segregación.....	30
4. Las reformas migratorias.....	36
5. La política de contención fronteriza.....	40

## III. EL INICIO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL

1. La política de la no-política del Gobierno de México.....	46
2. El inicio y establecimiento de las bases para una cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia migratoria.....	52
3. Otros instrumentos que establece México en la década de los noventa.....	57
4. Propuestas Iniciales que antecedieron a Guanajuato:.....	61
A. Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo 1987-1990.....	62
B. Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración 1996.....	67
C. Migración México- Estados Unidos: una responsabilidad compartida, grupo México- Estados Unidos sobre migración (Carnegie Endowment / ITAM).....	72

#### IV. LA PROPUESTA DE GUANAJUATO

1. El reconocimiento de la prioridad y responsabilidad compartida de la migración en la relación bilateral.....	78
2. Reconstrucción de la agenda: el desarrollo de los temas y su convergencia en el Grupo Técnico.....	82
A. La regularización.....	85
B. Programa de Trabajadores Temporales (PTT).....	89
C. El incremento de las visas disponibles para nacionales mexicanos.....	95
D. Cooperación en Seguridad Fronteriza.....	97
E. El desarrollo económico regional.....	102
3. La gestión bilateral de los flujos migratorios a partir de valores compartidos.....	104

#### V. EL 11 DE SEPTIEMBRE

1. Chauvinismo de la seguridad nacional: el retorno al unilateralismo y la política migratoria como instrumentos para el combate al terrorismo.....	108
2. En busca de un equilibrio en la agenda bilateral: migración y seguridad nacional.....	114

#### VI. CONSIDERACIONES FINALES

– Hacia el reconocimiento de la complejidad del fenómeno migratorio.....	120
– Diez ideas normativas.....	127

Bibliografía.....	129
-------------------	-----

Índice de cuadros.....	137
------------------------	-----

#### Anexos (Comunicados)

– “Hacia una prosperidad compartida. La propuesta de Guanajuato,” (16 de febrero de 2001).....	138
– “México y Estados Unidos inician negociaciones sobre migración bilateral,” (4 de abril de 2001).....	140

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres queridos, Leonor e Higinio.

A mis hermanas adoradas María Inés, Ana Paula y Leonor.

A Clemencia y Micaela por su cariño que siempre me acompaña.

A Gustavo Mohar que con generosidad y pasión me introdujo al tema; y por una experiencia laboral que no parecía trabajo sino un reto intelectual.

A Víctor Hugo que en amenas conversaciones me ayudó a deshacer varios nudos iniciales para arrancar esta tesis.

## CÓMO APRENDER DE UN ACUERDO NO CONCLUIDO

Para determinar lo que la justicia requiere en un caso particular hay que sumergirse en sus detalles y producir juicios cuidadosamente contextualizados en lugar de atenerse, en primera instancia, a la aplicación de principios generales abstractos.

(To determine what justice requires in a particular case one must often immerse oneself in the details of the case and make contextually sensitive judgments rather than rely primarily on the application of abstract general principles.)

Jospeh H. Carens<sup>1</sup>

El 16 de febrero de 2001, en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush plantearon prioridades y objetivos de la agenda bilateral México-Estados Unidos. Ambos mandatarios iniciaban un nuevo gobierno y, como tradicionalmente se hace al inicio de las administraciones de ambos países, fijaron el rumbo de su relación mutua. El hecho inédito que marcó la reunión fue el reconocimiento y la prioridad que se otorgó al punto más espinoso de la agenda: la migración mexicana a Estados Unidos (históricamente “la piedra en el zapato”), un tema que habitualmente se ha mantenido en la sombra. Como veremos aquí, en cuanto a este asunto se refiere, son los temores, la falta de examen de la problemática y una visión negativa sobre los flujos migratorios los cuellos de botella que han regido por décadas la relación bilateral.

Sin embargo, en Guanajuato los presidentes Fox y Bush elevaron por primera vez en la historia la migración al nivel de los otros asuntos importantes de la agenda, junto al libre comercio y el “control” del narcotráfico, como suele denominarse sin disimulo este último tema. Pero lo hicieron a partir de una visión aparentemente positiva: la migración como uno de los nexos que más vinculan a ambos países, como un puente que puede unir dos extremos. Sobre todo, se reconoció que era necesario crear un esquema para que los flujos migratorios

<sup>1</sup> *Culture, Citizenship and Community: a contextual exploration of justice as Evenhandedness*, New York, Oxford University Press, 2002, (la traducción es mía).

fueran “seguros, ordenados” y además “legales”. Se asumía así tácitamente, por lo tanto, que el régimen migratorio en vigor debía cambiar porque genera una situación insegura, desordenada e ilegal. Esta visión desencadenó un proceso, corto pero intenso, de negociación bilateral. El objetivo era alcanzar un régimen adecuado al ideal de normatividad fijado por ambos presidentes. El proceso debió finalizar con un acuerdo pero, como se sabe, el gobierno de Bush utilizó como pretexto el 11 de septiembre para retirarse unilateralmente de la mesa de negociaciones.

Al acuerdo, que era el objetivo, se lo identificó coloquialmente como la “enchilada completa”, expresión con que lo bautizó su principal impulsor, el entonces canciller Jorge Castañeda (h).

En este trabajo me refiero al acuerdo y también al proceso negociador como *La Propuesta de Guanajuato*, por ser en este estado de la República Mexicana donde se inició, y porque en el comunicado oficial inaugural se nombró así (*Hacia una Prosperidad Compartida, La Propuesta de Guanajuato*). Lo inédito del proceso prometía ser la palabra “compartida”. Es sobre todo importante distinguir esta propuesta de otras que se han hecho y de las que seguramente vendrán, por varias razones: 1º) como explicaré más adelante, se trata de la única propuesta migratoria que un gobierno mexicano ha planteado como iniciativa propia y que el gobierno norteamericano acepta parcialmente; 2º) es la primera propuesta bilateral que se planteó llevar a la práctica a partir de una convergencia de valores y necesidades recíprocas de ambos países; 3º) representa la propuesta más completa e integral de la historia de la relación bilateral; 4º) el gobierno de Estados Unidos se retiró unilateralmente del proceso, rompió un compromiso adquirido, por lo cual es importante dejar constancia tanto del incumplimiento como de los términos de ese compromiso, y tener en cuenta hasta dónde llegó el diálogo bilateral sobre un tema tan difícil como la migración.

Para comprender y contextualizar adecuadamente Guanajuato, comienzo este trabajo haciendo en el primer capítulo un repaso breve de la historia demográfica reciente relacionada con la migración mexicana a Estados Unidos, y analizo las causas y la problemática del desplazamiento migratorio en general.

El segundo capítulo expone las respuestas, legislativas y migratorias, que ha dado Estados Unidos a esta problemática, cómo ha pretendido “regular” infructuosamente el flujo indocumentado en la frontera física, cuáles son las grandes limitaciones a las que se enfrenta el tema y sus consecuencias “no intencionadas”: muertes, heridos, malos tratos, desarraigo. Desarrollo así un marco conceptual para profundizar en los valores históricos que han regido tal política y contrastar las problemáticas que antecedieron al caso mexicano.

En el tercer capítulo reviso la “cooperación bilateral” entre México y Estados Unidos en materia migratoria, qué tipo de arreglos o propuestas se han dado en las últimas décadas, hasta dónde ha llegado la cooperación y qué clase de limitaciones presenta.

En el capítulo cuarto expongo los principios y contenidos de la Propuesta de Guanajuato, cómo se desarrolló el corto proceso de la negociación y la agenda aprobada y luego abandonada, es decir, los puntos en que convergieron o se confrontaron las delegaciones de México y Estados Unidos, así como las ideas o sugerencias emanadas de dicho proceso, que convendría retomar.

En el quinto capítulo exploro el impacto del 11 de septiembre en el proceso y en la problemática general de la migración.

En el sexto y último expongo las conclusiones o consideraciones finales de este trabajo y los principios normativos mínimos para un nuevo arreglo migratorio.

Pretendo responder algunas preguntas como las siguientes:

¿En qué consiste el problema migratorio de los mexicanos en Estados Unidos?

¿Por qué es necesario un ordenamiento bilateral de los flujos como se propuso en Guanajuato?

¿En qué se diferencia esta propuesta de otras?

¿Qué soluciones se plantearon en Guanajuato?

¿Cuál es el origen de la propuesta?

¿Hasta dónde llegaron el consenso y el diálogo sobre el tema migratorio entre ambos gobiernos?

¿En qué consistió el “compromiso” que hicieron ambos gobiernos?

¿Por qué es importante mantener viva esta propuesta, sobre todo después del 11 de septiembre?

Desarrollo aquí una perspectiva interdisciplinaria incorporada a la carrera de Estudios Latinoamericanos que cursa en la Universidad Nacional Autónoma de México. Lo hago a partir de la recopilación de diversos documentos de trabajo, oficiales, históricos y hemerográficos, así como de mi testimonio personal, ya que participé en la oficina donde se desarrolló la negociación. Analizo esta propuesta, que seguramente será olvidada por no haberse firmado, desde un enfoque liberal, es decir, no neoliberal, consistente en la convicción de que a las libertades en el plano económico les resultan indispensables las libertades políticas y sociales.

El motivo que me anima a realizar esta investigación es el intento de mantener la memoria del consenso parcial logrado. No debe desecharse lo avanzado en Guanajuato al iniciar toda nueva negociación. Volver a formar un consenso como el logrado representa una enorme dificultad, sobre todo después del 11 de septiembre, que sirvió de pretexto para interrumpir las negociaciones. ¿Por qué partir de cero cuando se tiene el antecedente de un entendimiento mutuo surgida a partir de una visión positiva sobre la migración?

Por desgracia hay indicios claros de que se quiere hacer nuevamente del migrante un “chivo expiatorio”, esta vez relacionado con el terrorismo; el enfoque negativo de la migración parece renacer. Las declaraciones recientes de ambos

gobiernos a la prensa se han limitado, en el mejor de los casos, a anunciar la posibilidad de un acuerdo menos ambicioso; y en el peor, a seguir “administrando” el statu quo. Los funcionarios públicos no deben considerar la coyuntura exclusivamente como referente para tomar decisiones, sobre todo en un tema tan complejo como la migración.

Hay un conocimiento acumulado a lo largo de la historia. Con este trabajo no sólo busco exponer la propuesta, sino presentar una visión más abarcadora sobre la problemática de la migración, para que quien lo lea pueda tener mayores elementos y formarse una opinión sobre este tema, y no sólo sobre la Propuesta de Guanajuato. No creo que la volunta política esté ligada sólo a los intereses, también lo está a la manera en la que entendemos los problemas, en este caso la migración de los indocumentados.

Por otro lado, no quedó constancia oficial ni explicación o síntesis sobre lo que ambos gobiernos discutieron y plantearon. Tanto el Grupo de Alto Nivel como el Grupo de Trabajo, creados *ex profeso* por los presidentes de México y de Estados Unidos con funcionarios de ambos países, no dejaron un documento oficial conjunto que explicara lo discutido y lo acordado parcialmente. Lo único que quedó como testimonio son los comunicados oficiales, algunos borradores dispersos y, desde luego, lo reportado por la prensa y los artículos de columnistas atentos al tema. Pretendo llenar ese vacío con este trabajo de recopilación, que aunque se encuentra mediado, desde luego, por mi concepción de los hechos y mis ideas, es también un esfuerzo de integración interpretativa y de reconstrucción de ideas a partir de borradores, pues como veremos la agenda de esta propuesta sólo se desarrolló de modo parcial.

También busco explicarme el objeto de mi experiencia laboral, ya que estuve involucrado directamente en el proceso de la negociación como asistente de su titular, Gustavo Mohar, en la oficina del negociador en jefe para asuntos

migratorios de la cancillería mexicana (quién encabezó el grupo de trabajo mexicano).

Por último, como veremos a lo largo de este trabajo, el tema migratorio nos obliga a desatar nuestra imaginación. La salida no está en los actuales ordenamientos normativos ni en la inercia burocrática; tampoco en los convencionalismos nacionalistas o en el reforzamiento de las fronteras, y mucho menos en la globalización restringida al movimiento de capitales, bienes y servicios; hay que contextualizar la problemática migratoria y, con base en las partes o especificidades de que se compone, determinar soluciones apegadas a los valores de ambas naciones. Sin duda, uno de los grandes retos del nuevo siglo consiste en atender el desplazamiento voluntario y forzado de miles de individuos en busca de su desarrollo.

## I. LA ESPECIFICIDAD DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS (Breve recuento demográfico)

### 1. Las cuatro grandes olas del flujo migratorio y el crecimiento exponencial del flujo

La migración mexicana a Estados Unidos tiene una larga tradición desde que se fijó la actual frontera física entre ambos países con el Tratado de Guadalupe, firmado en 1848. La historia de la migración atraviesa los siglos XIX y XX y, con gran intensidad, el nuevo siglo. En los más de cien años de migración constante se pueden identificar cuatro olas migratorias masivas.<sup>1</sup>

La primera ola abarcó de 1890 a 1930 y estuvo alimentada principalmente por trabajadores temporales agrícolas y en menor grado por refugiados de la Revolución Mexicana. En esta etapa la población mexicana en Estados Unidos pasó de 100 000 a 1 000 000, y cerca de dos tercios era indocumentada.<sup>2</sup> De hecho, los indocumentados son una constante en la historia de la migración mexicana al territorio estadounidense.

La segunda ola surgió después de la Gran Depresión de 1929 y abarcó la década de los treinta. Esta vez el flujo regresó en vez de ir, cerca de 600 000 mexicanos volvieron a México, algunos de manera voluntaria, otros repatriados por el Gobierno de Estados Unidos con la justificación de la crisis económica que había causado la Gran Depresión (el estado de la economía ha jugado y sigue jugando un papel fundamental en la aceptación de migrantes, como veremos con ejemplos más actuales).

<sup>1</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores y US Commission on immigration Reform, *Binational Study: Migration Between Mexico and The United States/ Estudio Binacional: México-Estados Unidos sobre Migración*, vol. 1, 2 y 3 [y Resumen Ejecutivo] Texas, Morgan Printing, 1998. En cada ola se incrementó el flujo migratorio.

<sup>2</sup> El gobierno mexicano, al contrario del estadounidense, no define a los migrantes como ilegales, para evitar la criminalización del fenómeno migratorio a que se presta cuando se generaliza el concepto ilegal, pues no se diferencia qué tipo de violación a la ley se hace; es mucho más grave asesinar o traficar con droga que violar una ley migratoria, cuando se entra por un punto no autorizado o se prolonga la estancia sin autorización. Los países de África que cuentan con migrantes en Europa han adoptado también este argumento al definir a los migrantes como *sans papier* (sin papeles). En este trabajo nos apegamos a la definición de indocumentado porque la consideramos acertada y más ética, además, jurídicamente es una aberración definir a los individuos como ilegales, nadie es *per se* ilegal, son los actos los que pueden ser ilegales, no las personas. Por otro lado, el concepto de indocumentados nos centra en el problema: documentar o regularizar a los migrantes arraigados y no reconocidos por el gobierno estadounidense.

La tercera ola fue la primera que coordinaron bilateralmente los gobiernos de México y Estados Unidos mediante la firma de un convenio de trabajadores huéspedes denominado “acuerdo bracero”; este flujo se mantuvo desde 1942 hasta 1964, cuando el Gobierno estadounidense decidió unilateralmente suspenderlo. Durante su vigencia, cerca de 4.5 millones de mexicanos fueron enviados por el Gobierno de México a trabajar en el sector agrícola, para cubrir el vacío laboral ocasionado en parte por la Segunda Guerra Mundial.<sup>3</sup>

Finalmente, la cuarta ola, la más extensa de todas, cubre la etapa posterior al “acuerdo bracero” y llega hasta nuestros días. Se caracteriza por su crecimiento exponencial y por ser migración permanente, es decir, la mayoría de los migrantes se ha establecido en Estados Unidos de manera definitiva, la migración de retorno es mucho menor que en olas anteriores, y de hecho experimenta una disminución considerable. Otra de sus características es que no alcanza a ser regulada, por lo que ha rebasado por completo a los dos gobiernos, tanto a sus políticas como a sus instituciones, dedicadas a administrar el flujo migratorio entre ambos países. Como explico más adelante, en el capítulo III, la gran mayoría de las respuestas institucionales han sido insuficientes y hasta contraproducentes.

La Propuesta de Guanajuato parte de este hecho y propone ordenarlo. El impacto directo que esto tiene en la problemática actual amerita explicar con mayor detalle este flujo migratorio. En el siguiente cuadro se resume por década y por promedio anual el número de mexicanos que se han ido a vivir al otro lado, obsérvese cómo el flujo comenzó literalmente a multiplicarse.

---

<sup>3</sup> Richard B. Craig, *The Bracero Program*, Austin, University of Texas. Press, 1971. Es el estudio más completo sobre este acuerdo.

CUADRO 1: Crecimiento exponencial del flujo neto de mexicanos en Estados Unidos, 1960-2000<sup>4</sup>

PERIODO	PROMEDIO DIEZ AÑOS	PROMEDIO ANUAL
1960 y 1970	de 260,000 a 290,000	26,000
1970 y 1980	de 1.2 a 1.55 millones	135,000
1980 a 1990	de 2.1 a 2.6 millones	235,000
1990 a 2000	de 3.0 a 3.5 millones	325,000

El flujo del promedio anual (columna derecha) se ha multiplicado en términos absolutos más de doce veces en las últimas tres décadas, lo que nos da una idea cuantitativa del crecimiento de la migración mexicana a Estados Unidos, de sus dimensiones. Tan sólo en la década de los noventas, en comparación con la anterior se registró un incremento impresionante de la población mexicana (82.4%). Cerca de 3.5 millones de mexicanos se fueron a vivir al vecino país en una época en la que se endurecieron los controles fronterizos y la política migratoria.

De acuerdo a las cifras de las Naciones Unidas sobre migración, México ocupa el tercer lugar después de China (flujo neto anual de 380 000 emigrantes), y el Congo (340 000)<sup>5</sup>. Sin lugar a dudas, México es uno de los países con más emigrantes en el mundo. Estas cifras nos dan una dimensión de la migración mexicana y el lugar que ocupa en el mundo, pero no responden a las preguntas ¿quiénes son los migrantes mexicanos?, ¿cuántos viven hoy en Estados Unidos?, ¿cuál es su estatus migratorio?, ¿por qué se desplazan?, etcétera.

<sup>4</sup> Basado en cifras del Estudio Binacional 1998 y CONAPO 2000. Flujo neto de migración: número de emigrantes totales, que se obtiene restando los inmigrantes de los emigrantes. He tomado la cifra alta, ya que el CONAPO considera que son subestimaciones.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Economía y Asuntos Sociales, *International Migration 2002* (ST/ESA/SER.A/219, USA, 2003) El actual Gobierno de México no tiene política migratoria multilateral. A pesar de su ser posiblemente el país con mayor población nacional fuera de su territorio, o el flujo de migrantes internacionales anual más alto.

## 2. Características generales de la migración mexicana: temporales y permanentes

Como consecuencia de esta dinámica del flujo neto anual, se estima que la población nacida en México que vive en la Unión Americana alcanza en la actualidad cerca de 8.5 millones de personas, por las dimensiones se podría decir que hay un país de mexicanos, del tamaño de Centroamérica, dentro de Estados Unidos.<sup>6</sup>

Tanto las características del flujo migratorio como las de los miembros de este flujo, los migrantes, son diversas, se entrelazan y hacen de la migración un fenómeno complejo y difícil de analizar. Los migrantes mexicanos que tienen como destino la Unión Americana se pueden dividir en dos bloques: los *migrantes residentes* y los *temporales*. Los primeros constituyen la gran mayoría de la población migrante, alrededor de 8.3 millones, y han optado por residir permanentemente en Estados Unidos.<sup>7</sup> Los segundos son una minoría cuya característica es que trabajan temporadas en este país y regresan generalmente todos los años a sus comunidades de origen, se estima que son alrededor de 250 000,<sup>8</sup> esto se ha dado en llamar la migración circular, pendular o temporal. Sin embargo, estimaciones del CONAPO<sup>9</sup> demuestran que esta población que circula ha disminuido sustancialmente desde 1993. De hecho, históricamente, como hemos visto, la última ola es la única que no se caracteriza por un retorno masivo de migrantes (independientemente de las razones o tiempos de retorno). Entre 1993 y 1994 había cerca de 600 000 migrantes temporales; la suma de las dos direcciones de flujo, la que va hacia Estados Unidos y la que regresa, nos da cerca de 1.2

---

<sup>6</sup> CONAPO, 2001.

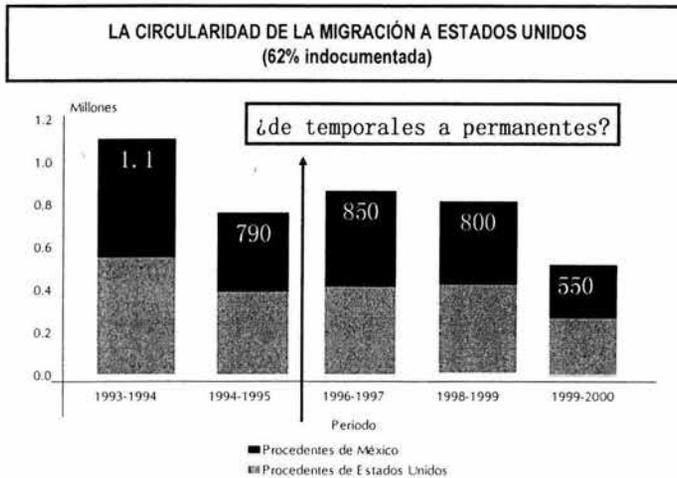
<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Gracias a la "Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México" (EMIF) se puede constatar la disminución en este flujo específico, ya que desde 1993 se encuestó a las poblaciones que circulan en la Frontera Norte, tanto a los que se disponen a cruzar como a los repatriados por la Patrulla Fronteriza.

millones de movimientos en la Frontera Norte. Para ilustrar lo anterior veamos la siguiente gráfica.

Cuadro 2



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en STyPS, CONAPO, INM y EL COLEF.  
Frontera Norte de México (ÉNF) 1993 - 1994, 1995 - 1996, 1997 - 1998, 1998 - 1999, 1999 - 2000 y 2000

Una de las causas que explican esta disminución de la circulación se encuentra en la llamada *política de contención fronteriza*, que inició en Estados Unidos en 1993 con la administración de presidente William Clinton. En lo esencial, esta política consistió en bloquear literalmente los pasos naturales por donde ingresaban los migrantes indocumentados en la frontera física, lo que ocasionó, entre otras cosas, que miles de migrantes indocumentados que cada año se desplazaban a trabajar por temporadas decidieran establecerse en Estados Unidos, ante las dificultades y riesgos que implicaba circular por esos cruces, hoy en día prácticamente bloqueados y altamente vigilados.<sup>10</sup> Hay que subrayar las consecuencias que tienen los programas o las políticas migratorias de un Estado sobre el flujo migratorio que supuestamente pretende “controlar”, es el caso de los migrantes mexicanos

<sup>10</sup> En el último apartado del capítulo II explico esta política de contención o bloqueo.

temporales que se convierten en permanentes. Irónicamente, el objetivo de esta política migratoria no era generar incentivos para el establecimiento de la migración sino detenerlo.

Los migrantes temporales son los más vulnerables entre la población de migrantes en general, una proporción significativa carece de documentación para ingresar y trabajar.<sup>11</sup> Al cruzar por la frontera en las circunstancias actuales, como mencionamos, corren mayores riesgos. Además, obtienen los trabajos menos remunerados y más duros de todo el flujo de migrantes.<sup>12</sup> Una característica nueva, tanto de los trabajadores temporales como del resto del flujo migratorio mexicano, sobre todo en las últimas dos décadas, es que una gran mayoría no se dirige como antes al sector de la agricultura, sino al de los servicios.<sup>13</sup> Para la problemática de los migrantes temporales, distinta a la de los residentes o establecidos y me temo que más grave, la Propuesta de Guanajuato, en su segundo punto de la agenda, propone una solución específica, como veremos más adelante. Aunque es claro que la migración temporal ha ido disminuyendo, sigue siendo el grupo más vulnerable, desde luego dentro de un grupo general ya de por sí vulnerable.

---

<sup>11</sup> CONAPO, Migración Internacional; *Migrantes Temporales*, Boletín No. 16 (2001) En este boletín se pueden encontrar las características generales de esta población. Sólo 38% obtuvo documentación entre 1992-2000.

<sup>12</sup> *Ibid.* El promedio para los establecidos es de 1 400 dólares, y de 800 a 1,000 dólares para los temporales. La razón es posiblemente que tienen menor escolaridad, de 6 a.0 años por lo que van a sectores menos remunerados.

<sup>13</sup> *Ibid.* Sólo 34% de migrantes temporales va actualmente a ese sector, en el periodo del acuerdo bracero era la totalidad.

### 3. La población mexicana en Estados Unidos

La población mexicana en Estados Unidos incluye a la población de origen mexicano, es decir, a los hijos de los migrantes mexicanos que han nacido en la Unión Americana, y abarca la segunda y hasta la tercera generación. Las estimaciones indican que esta población de origen que aún mantiene estrechos lazos sanguíneos supera los 13 millones de habitantes. Por lo cual es posible afirmar que la población total que mantiene fuertes lazos con México alcanza los 22 millones de personas, incluyendo mexicanos residentes (un promedio de 8.5 millones) y de origen mexicano.

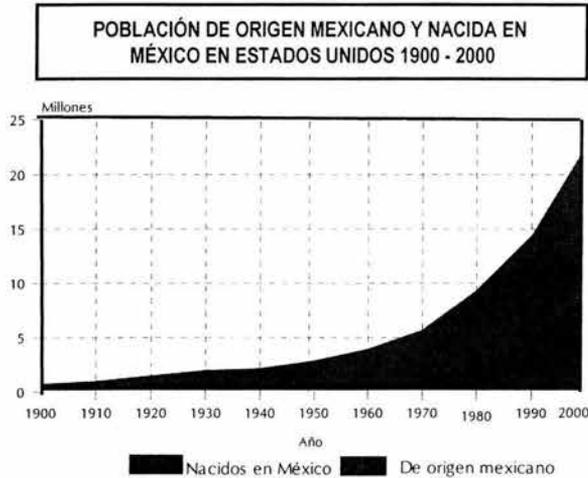
El Consejo Nacional de Población (CONAPO) divide a esta población permanente o residente en tres grandes grupos: *migrantes mexicanos*, para referirse a la población nacida en México; *primera generación de mexicanos*, que agrupa a la que ha nacido en Estados Unidos pero de padres mexicanos (mexicano-americanos);<sup>14</sup> *segunda generación o más de mexicanos*, grupo de población nacida en ese país que se reconoce de origen mexicano, aunque sus padres hayan nacido en Estados Unidos (se llaman a sí mismos mexicano-americanos también).<sup>15</sup> La siguiente gráfica incluye a toda la población considerada mexicana, tanto de origen como de nacimiento, desde 1900 hasta 2000, obsérvese el crecimiento en las últimas décadas.

<sup>14</sup> Este término es más común para definir a los mexicanos nacidos en EUA. Véase Orozco y González, *Las organizaciones mexicano-americanas, hispanos y mexicanas en Estados Unidos*, México, Instituto Nacional de Migración y Fundación Solidaridad Mexico-Americana, 2000

<sup>15</sup> CONAPO, *Migración Internacional; Migrantes Mexicanos en Estados Unidos*, Boletín No.15, 2001

**Cuadro 3.**

(Esta población representa cerca de 21% de la población actual de México y poco menos de 2% de la población estadounidense)



#### 4. Mexicanos en comparación con el resto de la población extranjera de EUA

La siguiente comparación tiene por objetivo demostrar la gran diferencia en términos cuantitativos entre la población mexicana y el resto de las poblaciones de otras nacionalidades que residen en Estados Unidos. Por ello, entre otras razones, debemos referirnos al caso mexicano de acuerdo a su propia especificidad. La población total de extranjeros en el año 2000 fue de 28.4 millones, esto representa el 10.4% de la población total de Estados Unidos (274 millones),<sup>16</sup> y ese mismo año, más de la cuarta parte de la población extranjera nació en México.<sup>17</sup> En la siguiente gráfica se observa la proporción de mexicanos con respecto a otras nacionalidades.

<sup>16</sup> US Census Bureau, 2001.

<sup>17</sup> Census Bureau, *Profile of the Foreign-Born population in the United States: 2000*

Cuadro 4



Se estima que esta proporción de mexicanos, considerando la población extranjera total de Estados Unidos, es la más grande desde el censo de 1890, cuando la población extranjera mayoritaria era de nacionalidad Alemana. Ni siquiera a finales del siglo XIX, cuando la migración proveniente de Europa era mayoritaria, había una sola nacionalidad que dominara tanto el flujo migratorio neto; los alemanes y los rusos constituían 15 y 12% respectivamente. En la actualidad, México es por mucho el país con mayor población migrante en Estados Unidos.

### 5. Migrantes indocumentados: súbditos de los ciudadanos

En la Unión Americana hay actualmente 8.7 millones de indocumentados, personas sin derechos fundamentales, civiles y laborales, salvo los limitados derechos humanos. No pueden votar, ni tener una licencia de manejar, ni abrir una cuenta en el banco; pagan impuestos, pues trabajan (al menos 60% son activos económicamente y el resto dependientes), pero no pueden reclamar servicios médicos ni sociales (sólo en caso de emergencia); tienen trabajo pero no pueden reclamar salarios comparables a los de los ciudadanos americanos. Su libertad de movimiento se ve restringida: pueden salir del país, pero no volver a entrar, a menos que estén dispuestos a correr grandes riesgos. Están condenados a un estatuto fijo de indocumentados por haber violado la ley migratoria (en Estados Unidos no existe la regularización).<sup>18</sup> La sociedad les da trabajo, pero el Estado les niega los derechos básicos que todo individuo necesita para integrarse en una sociedad democrática. Irónicamente, tienen como destino un país democrático y liberal que los recibe sólo como mano de obra barata, no como trabajadores con derechos, y menos como ciudadanos. Están en la contradictoria posición de respetar leyes que no los reconocen. En suma, son subordinados de los ciudadanos.

En el caso de México, la proporción de la población mexicana indocumentada no se mantiene en relación directa con la mayoría de los indicadores demográficos de extranjeros, los supera por mucho, ya que cerca de la mitad del total de indocumentados (8.7 millones) son mexicanos, es decir, 3.8 vive en las condiciones antes descritas. Esta es, desafortunadamente, otra de las

---

<sup>18</sup> La legislación migratoria no cuenta con mecanismos para regularizar a quien permanece en EUA sin autorización. La autorización sólo se concede desde el exterior, en los consulados y las embajadas. Desde luego, hay excepciones, en 1986 mediante la *Immigration Reform Control Act* se regularizó a cerca de tres millones de indocumentados, la llamada "amnistía del IRCA". Sin embargo, en todos los casos las regularizaciones no dejan de ser excepciones.

peculiaridades de la migración mexicana, dentro de la migración general a Estados Unidos.<sup>19</sup>

Cuadro 5

<b>Población total indocumentada en el 2000</b>	<b>8.7</b>
Norte y Centro América	5.7
<b>México</b>	<b>3.8</b>
Asia	1.3
Europa	1.1
Sudamérica	624 mil
Africa	243 mil
Oceanía	47 mil
Fuente <i>Census Bureau</i> 2001	

#### 6. Geografía de la migración: un fenómeno regional

La migración mexicana a Estados Unidos proviene de distintas regiones de México y se concentra en varios estados de la Unión Americana, es por lo tanto un fenómeno regional (la paradoja es que las políticas migratorias se determinan en el ámbito federal y no son competencia de los estados, ni en un país ni en el otro). De origen, las entidades federativas que más expulsan mexicanos son: Jalisco (18%), Michoacán (11%), Zacatecas (8%), Guanajuato (7%), Distrito Federal (5%), los demás estados de la federación arrojan porcentajes de 3 a 1%; un total de 22 estados tienen migrantes en Estados Unidos, y la meseta central sigue siendo desde el siglo XIX la principal región expulsora de migrantes.<sup>20</sup>

El destino de los migrantes sigue concentrado en once entidades federativas de Estados Unidos. Tan sólo en California habitan actualmente 4 millones de

<sup>19</sup> El US Census Bureau hizo una rectificación de los datos de 2000, que publicó el 4 de enero de 2002, con el título: "Evaluating Components of International Migration: the residual foreign born 1990-2000".

<sup>20</sup> CONAPO, 2001.

mexicanos, en Texas hay 1.5 millones, le sigue Illinois y Arizona con más de 400 000 migrantes. Colorado, Nevada, Nueva York, Carolina del Norte, Washington y Oregon tienen en promedio más de 100 000 residentes mexicanos. Otro dato importante es que por lo menos 68.5% pertenece a la población económicamente activa y tiene un ingreso promedio de 1 405 dólares. Un alto porcentaje (25%) vive sin embargo bajo el nivel pobreza, y la mayoría son indocumentados; hay una relación entre estatus migratorio y pobreza (es una ley universal que los derechos hacen a los individuos menos vulnerables). De 31.1 millones de pobres que viven en Estados Unidos, 26.4 millones son de nacionalidad estadounidense y 4.6 nacieron en el extranjero (de éstos últimos sólo 1.1% han sido naturalizados).<sup>21</sup>

### 7. Causas de la migración

Los migrantes mexicanos no son fugitivos de la pobreza extrema, para migrar es necesario contar con una serie de factores, que no se dan en los extractos más pobres del país. Esto se sabía desde el gobierno de Luis Echeverría, en la década del setenta, y constituyó la base de la famosa política emigratoria de México (ver capítulo III). El gobierno de México descubrió, para su asombro, con la primera encuesta que se hizo sobre los migrantes en la frontera (CENIT, 1976),<sup>22</sup> que el flujo estaba constituido mayormente por individuos que antes de partir contaban con un trabajo. Es conocido que para migrar no sólo es necesario tener algún contacto o algún familiar del otro lado, sino también contar con algunos ahorros o con las condiciones para pedir un préstamo. Estos recursos no se obtienen en las zonas

<sup>21</sup> Elaine Levine, *Los nuevos pobres de Estados Unidos: los hispanos* (México, UNAM y Porrúa, 2001). Cfr. también US Census Bureau, 2000. El nivel de pobreza en Estados Unidos se calcula sólo por el ingreso económico de una unidad familiar, por ejemplo una familia de tres miembros con un ingreso anual de 13.874 dólares o más no es considerada pobre, ya que este techo indica que puede satisfacer mínimamente sus necesidades, sólo si está por debajo es considerada pobre. ¡Esto representa 60% más que el ingreso per cápita de México!

<sup>22</sup> Tamayo y Lozano, "Mexican perceptions on rural development and migration of workers to the united states and action taken 1970-1988", en Díaz-Briquets and Sidney Weintraub, *Series on Development and international migration in Mexico, Central america and the Caribbean Basin*, vol. II (Colorado, Westview Press, 1991) p.367.

más marginadas de nuestro país, de modo que la mayoría de los más pobres no tienen siquiera la oportunidad de emigrar.

En el 2000, el CONAPO destaca en su informe sobre marginación que existen 386 municipios con muy alto grado de marginación, y que de ellos sólo 26 son altos o muy altos expulsores;<sup>23</sup> mientras que de los municipios con alto grado de marginación sólo uno de cada cinco es alto expulsor; pero es en los municipios con grado de marginación media donde se registran los mayores movimientos migratorios. La relación alta pobreza y migración, contrariamente a lo que se piensa, no es tan estrecha, o al menos es más compleja.

Una de la razones que explica el gran atractivo que ejerce Estados Unidos en los migrantes mexicanos es el ingreso o salario; son tales las disparidades o abismos que existen entre los salarios que se devengan en México y los que se perciben en Estados Unidos, que llegan a ser de 1 a 10, es decir que un día de salario en México representa aproximadamente una hora de salario en Estados Unidos. Si allí se puede hacer el mismo trabajo, pero con una remuneración diez veces mayor, la gran mayoría de los mexicanos es candidata a migrar. Un estudio que mandó hacer el Congreso de Estados Unidos en 1990 sobre la migración indocumentada (ver capítulo III) concluye que las diferencias de ingreso o de salario entre ambos países explican en parte el desplazamiento hacia el norte; ahondando en sus argumentos sobre las causas de la migración, dicho estudio constata que ésta es producto de un desarrollo inicial o incipiente, más que de falta de desarrollo o de pobreza.<sup>24</sup> Esta idea parece una contradicción pero es más bien una paradoja, veamos por qué. Las diferencias en el ingreso por sí solas no justifican el desplazamiento masivo, habría que agregar los factores que acompañan al desarrollo y a la creación de un mercado binacional.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> CONAPO, Índice de Marginación 2000 (Colección Índices Sociodemográficos, México D. F., 2001) pp.45-47.

<sup>24</sup> Comisión for the study on international migration and cooperative economic development *Research addendum: Unauthorized migration: addressing the root causes*, Vol. 1 y 2, Washington, D. C., 1990.

<sup>25</sup> Esta tesis también la maneja Douglas S. Massey.

En este sentido, el estudio advierte que la firma de un acuerdo comercial binacional (este estudio se hizo antes de la firma del TLCAN) detonaría o iniciaría un desarrollo, y que éste sería el mejor incentivo para detener la migración, pero no a corto sino a largo plazo. El traslado de fábricas a zonas marginadas, el incremento en la producción de empresas nacionales y/o el mejoramiento de la infraestructura en ciertas regiones de nuestro país para sacar productos al mercado internacional (factores todos que acompañan al desarrollo y a la creación de un mercado) producen en el corto y el mediano plazo más migración. ¿Por qué? Porque los salarios entre ambos países no son homologados de manera inmediata, sino a largo plazo (el TLCAN cumple 10 años). Una mejora en las vías de comunicación y en la transmisión de la información a través de las empresas foráneas establecidas en México, junto con la información de las redes históricas de la migración propician que el empleado aquí conozca que las condiciones del empleado allá son sustancialmente mejores. La frontera se vuelve entonces el único obstáculo para migrar al norte. Los riesgos son menores que las oportunidades. Después de todo, esto es consecuente con lo que los economistas siempre han advertido: los hombres seguimos al capital siempre y cuando los riesgos sean menores, sobre todo en sociedades abiertas o liberales; se necesitarían altos grados de coerción para detener a la gente en sus lugares de origen.

En esta lógica, la creciente compatibilidad de los modelos económicos del libre mercado, sobre todo por la firma del TLCAN, ha hecho que los factores tanto de la demanda laboral como de la oferta del mercado laboral transnacional (no reconocido) se relacionen mejor, a pesar de que los gobiernos de ambas naciones omitieron tratar este mercado laboral dentro del acuerdo, como si no existiera (sólo se reguló el mercado laboral de una elite, la de los empresarios e inversionistas).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> A esto se le ha dado en llamar el *migration hump*, Philip Martin, "Migration Outcomes of Guest Workers and Free trade Regimens: the case of Mexico-US Migration", en Bimal Ghosh, *Managing Migration* (New York, Oxford University Press, 2000) p.147.. De hecho, después del TLCAN ha aumentado considerablemente la migración. Martin manejó este argumento junto con la Comisión antes citada, antes de la firma del acuerdo. Entre otros autores que también sostienen este argumento se encuentra Massey. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Cap. XVI (Entrada Temporal de Personas de Negocios)

En resumen, la migración mexicana a Estados Unidos es un fenómeno laboral transnacional (de trabajadores no calificados) que no ha sido reconocido por los Estados de ambos países en ningún tratado o acuerdo, de ahí su problemática. El gobierno de Estados Unidos no ha aceptado que la migración de trabajadores no calificados es una necesidad de su mercado laboral interno. No es la solidaridad hacia el sur de un gobierno o una sociedad que acoge pobres.

Las causas de la migración de esta última ola se pueden sintetizar de esta manera: como factores que empujan están las contradicciones estructurales de la economía mexicana, y como factores que jalan están las necesidades laborales de la economía de Estados Unidos. Es un fenómeno alimentado por factores que operan en ambos lados de la frontera, las llamadas *fronteras de la disparidad*. Es decir, la vecindad entre un país desarrollado y uno de los llamados por la burocracia diplomática "en vías de desarrollo". No sólo hay una gran disparidad entre los ingresos, prestaciones y oportunidades. Además, contradictoriamente, la creciente integración comercial impulsada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al mejorar considerablemente la infraestructura y la comunicación, sobre todo, entre México y Estados Unidos, alimenta al flujo, por lo que ya no se pueden separar los factores de expulsión y de atracción. Si tanto el país expulsor como el destino se obstinan en explicar el flujo por razones de expulsión (pobreza, falta de desarrollo), acotándolo a un problema nacional mexicano, y no ven en cambio los factores de atracción del lado estadounidense, no se resolverá nada, porque se evitará asumir el hecho ineludible de que la responsabilidad es compartida.

Como hemos visto, la especificidad de la problemática migratoria mexicana, tanto para el presente como para el futuro, exige identificar políticas, programas y acciones para cada una de las modalidades de este complejo fenómeno, en un marco bilateral.

## II. LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS Y EL CASO MEXICANO

En este capítulo expondré brevemente desde una perspectiva liberal y con un esquema conceptual los criterios, principios y objetivos generales de la política migratoria de Estados Unidos. En la primera parte explicaré cómo cambió o evolucionó el criterio de lo que defino como particularismo comunitario a un universalismo restriccionista. En la segunda me centraré en analizar la relación entre la política migratoria, la práctica y sus consecuencias. En la tercera dedicaré un apartado a las reformas y otro a lo que se ha dado en llamar “las consecuencias no intencionadas.”

### *1. El periodo del particularismo comunitario*

La regulación de los flujos migratorios depende en parte de los criterios de admisión que se inscriben en el centro de toda política migratoria de un Estado nacional, criterios que determinan quién puede ingresar, cuánto tiempo, bajo qué estatuto legal y quién deberá ser excluido del territorio nacional. En Estados Unidos han existido períodos de relativa apertura y períodos de grandes restricciones para la admisión de migrantes. El período más abierto en la historia de este país comienza en la época de la colonización de los territorios y se prolonga hasta finales del siglo XIX. De hecho, por más de cien años (desde que se fundó como nación en 1776) no tuvo un sistema formal o legislación que regulara las entradas al territorio nacional. Tampoco se sabía quién tenía la autoridad, si la federación o los estados. Ante la gran necesidad de mano de obra para expandirse y ocupar tan vasto territorio durante los siglos XVII, XVIII y finales del XIX, las autoridades federales no se preocuparon por imponer o redactar una política migratoria a los estados. Al período que va de 1776 a 1881 se la ha dado en llamar la

época de las puertas abiertas.<sup>1</sup> No había gran necesidad de imponer restricciones para entrar a un país tan grande y prácticamente despoblado. Como menciona el historiador Eric Hobsbawm, era aún la época de la utopía americana:

Norteamérica era todavía el nuevo mundo, la sociedad abierta en un país abierto, el lugar donde -se aceptaba ampliamente- el inmigrante sin un céntimo podía rehacerse a sí mismo (el hombre hecho por sus propios esfuerzos), y en ese sentido constituía una república democrática, igualitaria y libre, la única de una cierta extensión y significado en el mundo hasta 1870.<sup>2</sup>

Sólo a finales del siglo XIX surgió la necesidad -por tanto la presión política- de restringir la entrada al territorio nacional, pero provino de los estados de la unión, no de la federación. No estaba claro quién tenía la autoridad para limitar o controlar los movimientos de personas procedentes del extranjero, si los estados o la federación. En esa época el non grato era, sobre todo, el individuo de origen asiático. La discusión sobre quién tenía el poder para regular la migración inicia entre 1850 y 1880, pues aunque la Constitución estadounidense no determina quién lo tiene, en su primer artículo otorga todo el poder para legislar (sobre cualquier materia) al Congreso de la federación. Una de las características de la Constitución estadounidense es que se concentra en establecer un sistema de gobierno para la nación y sus miembros, explica en detalle la relación entre los poderes del Estado, pero no entra en la especificidad de cada poder (legislativo, ejecutivo y judicial), sólo generaliza. Si nos remitiéramos únicamente a la Constitución para conocer quién tiene la autoridad para regular la migración, no podríamos saber quién la tiene formalmente. No deja de sorprender que la migración, tema histórico tan importante para Estados Unidos, no estaba en la cabeza de los fundadores de la nación al redactar la Magna Carta.

Actualmente, la autoridad para ejecutar la ley y regular la inmigración recae en la federación por una disposición de 1880 en la que la Corte Suprema y el

<sup>1</sup>Thomas Aleinikoff, David A Martin e Hirosho Motomura., *Immigration, Process and policy*, Colorado, West Publishing, 1995, p.147

<sup>2</sup>Eric Hobsbawm, *La era del capital, 1848-1875*, Buenos aires, Critica, 1998, p.147

Congreso determinaron que los estados no tenían competencia para controlar, regular o proponer sus propios criterios de admisión; esta disposición se tomó luego de una serie de controversias entre los estados y la federación, suscitadas porque los primeros buscaban impedir la entrada de migrantes no deseables al territorio nacional. La mayoría de los casos en que se quería excluir a los asiáticos, sobre todo a los Chinos, fueron interpuestos por California y Nueva York, con criterios francamente racistas. Como el famoso caso de exclusión chino de 1882 (*Chinese Exclusion Act*) o casos de controversia entre los estados y la federación como el *Hendesron V. New York* de 1875.<sup>3</sup> Los criterios para admitir o excluir no cambiaron substantivamente con la definición de la autoridad, se mantuvieron con un sesgo discriminatorio hasta bien entrado el siglo XX.

Estos criterios discriminatorios se derivan del concepto legal llamado "controles de calidad" (*quality control*).<sup>4</sup> El objetivo era cuidar el predominio de los primeros migrantes: la comunidad original que se estableció antes de la Independencia de Estados Unidos, los WASP (*White Anglo Saxon Protestant*). Había una lista donde se discriminaba a todo individuo que no encajaba en estos criterios particulares, porque no se ajustaba a la idea o a la imagen que querían tener como nación. Las tipologías para excluir van cambiando con el tiempo, los criterios de exclusión abarcan conceptos de raza, religión, orientación política, clase social, etc. (chinos, japoneses, irlandeses, católicos, pobres, pordioseros, prostitutas, leprosos, comunistas, anarquistas, etcétera).

Me parece que la mejor forma de definir esta política migratoria, en la que prevaleció hasta bien entrado el siglo XX un sesgo discriminatorio, es partir del concepto de particularismo comunitario. La discriminación por sí sola no explica mucho. Más allá de la discriminación con base en la raza, el origen étnico o la creencia religiosa o ideológica, se buscaba, sobre todo, mantener la hegemonía del grupo nacional mayoritario anglosajón, dando preponderancia a sus

<sup>3</sup> Thomas Aleinikoff, *op. cit.*, pp. 1-40

<sup>4</sup> David S Weissbrodt, *Immigration Law and Procedure in a Nutshell*, USA, West Group, 1992, p.6

particularidades culturales en la política migratoria y aplicándolas como criterios de admisión-exclusión.

Estados Unidos ha sido siempre un país de migrantes, y por muchos años el principal flujo provino de Europa Occidental. Éste se mantuvo bastante homogéneo durante la época de las puertas abiertas, pero comenzó a cambiar a finales del siglo XIX y principios del XX. Lo que se conoce como la época restriccionista va de 1917 a 1964. Las restricciones eran muy selectivas y se ve claramente el uso que se hizo de la política migratoria por parte del grupo dominante para mantener su hegemonía demográfica.

Ciertamente, como menciona Phillip Cole, la mayoría de las políticas migratorias en el mundo tienen o tenían en su origen un sesgo discriminatorio con base en la raza o la procedencia étnica, pero considero que la razón de fondo en el caso estadounidense era la conservación de la comunidad original, de tal manera que la política migratoria se articulaba como un instrumento para conservar la hegemonía del grupo anglosajón.<sup>5</sup>

El argumento central del particularísimo comunitario se basa a su vez en un gran mito: la integración social y asimilación de sus miembros a la cultura nacional y el Estado, que consiste supuestamente en que sus miembros o ciudadanos compartan la misma cultura de origen: lengua, religión, costumbres, grupo étnico, etc. Las diferencias étnicas o culturales entre migrantes asiáticos y la comunidad hegemónica establecida parecían insuperables, para mantener una cultura nacional. Históricamente, los que están adentro, los ciudadanos, tienden a elegir a los individuos que se identifican con su cultura. Tanto el acta de 1917 (*Immigration Act*) como la de 1927 (*national origins*) se redactaron bajo este argumento, de modo que no limitaban la entrada a nacionales de Europa Occidental, pero sí imponían grandes restricciones a los nacionales asiáticos (*Asiatic Barred Zone*).<sup>6</sup> David

<sup>5</sup> Phillip Cole, *Philosophies of exclusion: liberal political theory and immigration*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2000, pp.1-41

<sup>6</sup> David Jacobson, (ed.), *Immigration Reader: America in a Multidisciplinary Perspective*, USA, Blackwell Publishers, 1998, p.63

Jacobson se refiere a las razones del acta migratoria de 1917 en estos términos: *The act was the first step in establishing a federal policy of restriction wholly based on the rank order of eligible immigrants that favor national groups thought to be most assimilable.*<sup>7</sup>

La liga entre política migratoria y particularismo comunitario consiste en que la primera se considera un instrumento fundamental para darle forma a una nación de iguales, no en el sentido del derecho liberal, sino en el sentido cultural. Hay quienes aún defienden la política migratoria en términos comunitarios, ya no en términos tan particulares (racistas). Michael Walzer el famoso comunitarista liberal, autor de la teoría de la justicia pluralista y profesor de Princeton, considera que la principal función de toda política migratoria es la construcción de una comunidad, los que están adentro (los nacionales) tiene el derecho de utilizar la política migratoria en esos términos:<sup>8</sup>

At stake here is the shape of community that acts the world, exercises sovereignty, and so on. Admission and exclusion are at the core of communal independence. They suggest the deepest meaning of self-determination. Without them, there could not be communities of character, historically stable, ongoing associations of men and women with some special commitment to one another and special sense of their common life. [...] Immigration is both a matter of political choice and moral constraint. [...] the right of closure, without which there could be no communities.<sup>9</sup>

Me parece que esto es lo que buscó la política migratoria de Estados Unidos por cerca de cien años, al poner el carácter nacional de la mayoría anglosajona por encima del de otras poblaciones, pero actualmente la función de la política migratoria de Estados Unidos ha cambiado substantivamente. El problema de ligar la política migratoria a la conformación de una comunidad de carácter es que se termina articulando criterios de admisión discriminatorios, antiliberales. En la

<sup>7</sup> *Ibid.* p.63

<sup>8</sup> La diferencia entre el comunitarismo de Walzer y el comunitarismo con el cual he pretendido explicar la primera etapa de la política migratoria, consiste en que el primero cree que la comunidad está articulada a partir de su cultura pero incluye los valores liberales, si los migrantes de otro origen cultural respetan el liberalismo de la constitución no hay riesgo, se pueden tolerar; mientras el segundo cree en la articulación de la comunidad a partir, sobre todo, de la homogeneidad de la cultura, de su nacionalismo u origen común étnico, sólo considera que es lo que lo hace "particular" como comunidad y ni siquiera se plantea que los migrantes de otro origen puedan respetar el liberalismo, independientemente de su diferencia cultural, en otras palabras no distingue entre cultura y política.

<sup>9</sup> Michael Walzer, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. USA, Basic Books, 1983, p. 62

actualidad los criterios han cambiado y están más ligados a los valores liberales constitucionales y al pragmatismo de las necesidades de la economía, como veremos.

## 2. *El universalismo restriccionista y sus límites*

Como vimos, algunos historiadores califican el período de 1917 a 1964 como la era de la restricción, pues por primera vez se fijan límites en las cuotas de admisión (máximo legal 150 000), después de haber mantenido una apertura relativa de 1776 a 1881 y un breve periodo de regulación y conformación de la autoridad migratoria de 1882 a 1916.<sup>10</sup> Además de las restricciones en el número de admisiones anuales, se legisla el criterio del origen nacional, que en cierto modo se venía aplicando de manera informal desde que la Unión Americana se independizó. No es mi interés en este trabajo entrar en el detalle de cada época de la política de admisiones, pero sí me propongo resumir la historia bajo dos grandes conceptos y etapas. Una es la que acabo de exponer, el particularismo comunitario, y la otra es la actual, que defino como el universalismo restriccionista y que tiene una incidencia directa sobre nuestro tema.

Este giro hacía el universalismo restriccionista, que otros llaman la modernización de la política migratoria,<sup>11</sup> radicó en la abolición de las reformas que hacían énfasis en la preservación de la cultura original, como hemos explicado ampliamente. Fue un giro muy positivo, que eliminó la visión walzeriana de la política migratoria. También durante y después de la Segunda Guerra Mundial, se suscribieron criterios de admisión más humanitarios para aceptar a los refugiados que había producido la guerra. En 1942 se eliminó un apartado de la legislación migratoria que discriminaba a los chinos (*Chinese Exclusion Act*). Estados Unidos

<sup>10</sup> David Jacobson, *op.cit.*, pp.49-67, y Thomas Aleinikoff, *op.cit.* Considero que es muy vago el concepto modernización; además, supone que ya se llegó a la etapa ideal, cuando la política migratoria actual está lejos de alcanzar un ideal normativo.

<sup>11</sup> Cfr. David Jacobson, *op.cit.*, y David S.Weissbrodt, *op.cit.*

necesitaba a China como aliado en la guerra, los intereses de la política exterior imperaron sobre los intereses de los estados que originalmente habían presionado a la federación para que excluyera a los asiáticos.

Después de la guerra México aparece por primera vez en el horizonte de las reformas legislativas sobre migración, ya que los estados del sur (Texas y California) necesitaban mano de obra en el campo debido al vacío que había creado la guerra y al incremento en la producción agrícola. Se firmó el famoso acuerdo bracero que duró de 1942 a 1964, y que permitió que cerca de 4.5 millones de mexicanos fueran contratados legalmente para trabajar en granjas agrícolas. Dicho acuerdo no estuvo exento de tensiones entre ambos países y al interior de Estados Unidos.<sup>12</sup>

En 1952, como parte de este proceso de “modernización” de la política migratoria, se incluyó la integración de las distintas leyes migratorias que habían permanecido dispersas en un solo cuerpo legislativo, y para darles mayor coherencia interna fueron finalmente integradas en una sola estructura, que es lo que hoy conocemos como la *Immigration and Naturalization Act*. La fórmula de origen nacional (anti-católica, anti-semita y anti-asiática)<sup>13</sup> que consistía en admitir sobre todo a los migrantes de origen europeo y blancos, fue abolida finalmente por el presidente Kennedy en 1965; mucho tuvieron que ver en esto los movimientos por la reivindicación de los derechos civiles de las minorías, que lograron generalizar la tolerancia hacia las diferencias étnicas. Los criterios de admisión de la política migratoria se separan así de su referente tradicional para identificarse finalmente con el liberalismo constitucional de Estados Unidos y con una ciudadanía neutral. Esta separación entre, por un lado una ciudadanía, y por el otro la identidad cultural de un individuo, es uno de los grandes logros de Estados Unidos, y es consecuente con su sociedad multicultural. En Alemania se mantienen grandes restricciones a la naturalización (o acceso a la ciudadanía) porque se

---

<sup>12</sup> Richard B. Craig, *The bracero program*, Austin, University of Texas, 1971.

<sup>13</sup> David S. Weissbrodt, *op.cit.*, p.63

considera ligada a una noción étnico-cultural; pueden pasar varias generaciones y no por ello un “alemán” de origen turco tiene derecho a la ciudadanía, no se le considera alemán porque no tiene sangre alemana en sus venas.<sup>14</sup>

Jürgen Habermas, al plantear cómo sería dentro de la Comunidad Europea una hipotética ciudadanía, concluye que se tienen que separar los referentes de la identidad cultural de cada nación para crear una ciudadanía europea. En este sentido, al ciudadano europeo se le podrá exigir su lealtad a una Constitución europea siempre y cuando ésta no trate de imponer la visión cultural de una Europa Occidental, así se lograría un patriotismo constitucional en grupos nacionales tan distintos como alemanes o turcos.<sup>15</sup> Una sobria identidad política separada de la identidad cultural nacional. La política migratoria actual de Estados Unidos ha logrado esta separación.

Los valores y derechos liberales tienen la ventaja de no resaltar particularismos étnicos o culturales a la hora de asignar derechos y admisiones a una comunidad nacional, tienden al universalismo al ver a los individuos sin diferencias y valorarlos por su condición de seres humanos, de iguales. El liberalismo constitucional estadounidense finalmente se impuso en la política migratoria. Después de todo, Estados Unidos es un país multicultural, o para ser más precisos: poliétnico, “donde la diversidad cultural surge, sobre todo, de la inmigración individual y familiar”,<sup>16</sup> más que de minorías establecidas previamente a la conformación del Estados Nacional, por lo que la política migratoria basada en los particularismos culturales no tiene ningún sustento histórico ni moral o ético.

<sup>14</sup> “Justicia compleja, diferencia cultural y comunidad política”, Joseph Carens, en David Miller y Michael Walzer (comp), *Pluralismo, justicia e igualdad*, México, FCE, 1997, p.85

<sup>15</sup> Jürgen Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*, España, Tecnos, 2002, p.83. Habermas analiza el caso de la Unión Europea y hace del patriotismo constitucional todo un proyecto de ciudadano, que considera no sólo a la población de la UE sino a los crecientes flujos migratorios que recibe Europa. En la Unión Europea se discute actualmente el borrador de una Constitución, y uno de los temas gira precisamente en torno a las referencias culturales o étnicas. España quiere dejar la referencia al origen cristiano de Europa, mientras Francia prefiere evitar esas referencias para crear una Constitución neutral, considerando el ingreso de nuevos países que no comparten los mismos orígenes, como Turquía, y previendo, además, que de la nueva Constitución se van a derivar nuevas leyes complementarias, como la política migratoria, por ejemplo.

<sup>16</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1995, p.21-20. De esta fuente tomo el concepto de Estados poliétnicos.

Además, como refiere Walzer: *The United States is a political nation of cultural nationalities. Citizenship is separated from every sort of particularism: the state is nationality, ethnically, racially, and religiously neutral.*<sup>17</sup>

La ventaja de la actual política migratoria de corte liberal o universalista es su neutralidad, o su ceguera hacia los particularismos, pero no está exenta de restricciones, problemas y grandes limitaciones. Como veremos a continuación.

### 3. Las consecuencias del restriccionismo: la segregación

Voy a tratar de definir en qué consisten los aspectos restriccionistas de este universalismo de la política migratoria, así como sus problemas y limitaciones y, sobre todo, las consecuencias ligadas al caso mexicano. Como considero muy limitado analizar la política migratoria sólo a partir de sus principios, criterios u objetivos (en este caso restriccionistas) incluyo las consecuencias que éstos han tenido directamente sobre la población mexicana. Como explica Joseph Carens (filósofo del derecho y conocedor de los problemas de la migración en Canadá), hay una desvinculación cotidiana entre principios y práctica que experimenta la sociedad con distintos tipos de instituciones: “se supone que las personas viven la realización de los principios de justicia a través de diversas instituciones concretas, pero en realidad pueden experimentar mucho de las instituciones y muy poco de los principios.”<sup>18</sup>

En este sentido se puede decir lo mismo sobre la relación que guardan los principios de la política migratoria y la práctica de las instituciones (SIN y Patrulla Fronteriza) en Estados Unidos. Los migrantes tienen un contacto directo, y sufren incluso la práctica de las instituciones que se encargan de aplicar la ley migratoria. Los objetivos restriccionistas que se planteó la política migratoria de nuestro vecino del norte durante las últimas tres décadas, no sólo no se han cumplido sino

<sup>17</sup> Michael Walzer, *What it means to be an american?*, New York, Marsilio, 1992, p.9

<sup>18</sup> David Miller, y Walzer (comp), *Pluralismo, justicia e igualdad*, México, FCE, 1997, p.78

que han generado dos grandes problemas: la segregación de cerca de la mitad de la población mexicana en la Unión Americana y las muertes en la frontera.

Como vimos, la política migratoria se logró modernizar a principios de la segunda mitad del Siglo XX. En el ámbito de los principios parece no haber nada que reprocharle, las restricciones y los criterios de admisión ya no se definen a partir del modelo comunitarista, sino de un modelo universal o liberal, concretamente a partir de las “necesidades” de mano de obra que tiene la economía y de valores humanistas como la unificación familiar o la solidaridad hacia los refugiados.<sup>19</sup> Estados Unidos es también el país que oficialmente admite el mayor número de migrantes en el mundo (promedio anual oficial 700 000), su política de asilo es generosa. Seguramente es el país más incluyente del mundo, pues sólo 2% de su población vive en la pobreza; tiene además uno de los ingresos per capita más alto, y está dentro de los cinco países del mundo con mayor desarrollo humano,<sup>20</sup> por lo que no es gratuito que sea el país más atractivo para los migrantes.<sup>21</sup>

Sin embargo, defino esta política a partir del concepto de universalismo restriccionista porque por un lado es liberal en el esquema de admisiones, pero por el otro fija cuotas, distribuye derechos con grandes limitaciones o restricciones y tiene una política de control de frontera que ha ocasionado una gran cantidad de muertes.

No es el derecho de Estados Unidos a regular la migración y a controlar sus fronteras lo que está aquí en tela de juicio (tampoco lo está en la Propuesta de Guanajuato) sino la práctica de esta política migratoria, sobre todo en las últimas décadas. Cuando un país como Estados Unidos tiene cerca de 9 millones de

<sup>19</sup> De los 850 000 migrantes aceptados formalmente en el año 2000, cerca de 646 000 (es decir 69%), fueron admitidos por razones de unificación familiar (*family sponsored*), eran en su mayoría familiares de migrantes documentados. Sólo 13% fueron admitidos por razones laborales y 8% como asilados. *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., 2000, p.14

<sup>20</sup> Naciones Unidas, PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, 2002

<sup>21</sup> Naciones Unidas, División de Población, *International Migration*, 2002. EU cuenta con la mayor población de migrantes en el mundo: 34 988, y con el flujo neto más alto: 1.2 millones (cifras del 2000). La OIM considera que hay cerca de 150 millones de migrantes en el mundo.

personas indocumentadas, que viven segregadas en su propio territorio, algo andamal en la política migratoria. El flujo de indocumentados demuestra por sí sólo que las capacidades de control y regulación de la política migratoria no están funcionando. La segregación de los indocumentados consiste en que no tienen derechos fundamentales (civiles y laborales), por lo tanto, no son ciudadanos ni migrantes protegidos por alguna ley. La falta de igualdad con respecto al resto de la sociedad los condiciona a un nivel de vida por debajo de la mayoría. Pueden ser deportados en cualquier momento aunque trabajen, tengan un patrimonio construido en la clandestinidad y posiblemente ya no mantengan un lazo con su país de origen (en este caso los Derechos Humanos no son suficientes para protegerlos, por ejemplo, no se considera como una violación deportar a un migrante sin papeles así esté arraigado). Además, no tienen posibilidad de cambiar su estatuto dentro de Estados Unidos, la legislación migratoria actual no ofrece opciones para las dimensiones del problema, por lo que están condenados a un estatuto fijo mientras no exista una reforma legislativa. Este es uno de los problemas del restriccionismo.

¿Cómo es que un país liberal (la primera “democracia” formal del mundo) con la política migratoria más abierta del mundo, mantiene en su interior a la mayor población migrante del planeta sin derechos fundamentales?<sup>22</sup> La justificación tradicional es que los migrantes indocumentados violaron la ley migratoria y por ello no tienen derecho al cambio o regularización de su estatuto migratorio (la ley se puede violar de dos formas: entrar por puntos no autorizados o exceder el tiempo de estadía que les otorga su visa de turista, trabajador temporal, etcétera).<sup>23</sup> En Estados Unidos no se considera la regularización para quienes originalmente violaron la ley migratoria, pues se piensa que se premia en vez de castigar a quien violó la ley. El castigo es la segregación en términos de derechos, aunque trabajen, sirvan a la sociedad o demuestren lealtad a unas leyes

---

<sup>22</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo, 2000*.

<sup>23</sup> Thomas Aleinikoff, *op.cit.*

que no los reconocen. La consecuencia de la restricción es que la segregación se vuelve tolerable, contradiciendo los principios liberales tanto de la nueva política migratoria como de la Constitución.

Catherine Wihtol de Weden, especialista en el tema de la migración en Europa, plantea que la razón más fuerte por la cual algunos países no consideran la regularización, es porque no están dispuestos a reconocer que su política migratoria no está coordinada por las necesidades reales del mercado laboral interno.<sup>24</sup> El argumento contra la regularización en Estados Unidos, en los términos antes expuestos, se deriva de una concepción legalista o absolutista de la ley, en el sentido de que no se considera a la ley en su contexto y a partir de su práctica o de sus consecuencias. Es muy famosa la rigidez con la que la Corte Suprema de este país interpreta la Constitución. Como si la ley fuera natural y no existiera la política o las mayorías democráticas como instrumento para cambiar, revisar o corregir los aspectos adversos.

La ironía es que el flujo de los indocumentados mexicanos sí está "regulado", pero no por la política migratoria (ésta es más bien un obstáculo), sino por el mercado laboral informal y por los grupos de "polleros", "coyotes" o traficantes de personas que pasan a los migrantes por los pasos clandestinos a lo largo de la frontera.<sup>25</sup>

El problema es que la interpretación de las necesidades reales del mercado laboral interno se mantiene mediada por decisiones políticas, sobre todo en el caso particular de los migrantes no calificados. La complejidad del mercado laboral no calificado no puede estar representado en un conjunto de decisiones políticas. Me

<sup>24</sup> Catherine Wihtol de Weden, "Faut-il ouvrir les frontières", 2000, p.15

<sup>25</sup> Daniel T Griswold, *Willing Workers, fixing the problem of illegal mexican migration to the United States*, Washington, D.C, Center for Trade Policy Studies, 2002. Consulta hecha en página web: [www.cato.org](http://www.cato.org). Este estudio explica cómo el mercado laboral informal regula a los inmigrantes indocumentados y demuestra también cómo esa regulación controla que no se desborde el flujo (cfr. tesis de la invasión)

parece que el caso mexicano y de la región revela la inconsecuencia y colonización de un conjunto de decisiones políticas que intervienen en materia económica.<sup>26</sup>

Las pretensiones del control político del mercado laboral de los migrantes tienen las mismas limitaciones que el resto de las decisiones de política cuando se enfrentan con la economía. Se sobrestima la capacidad real que tiene la política, en este caso la política migratoria, como instrumento exclusivo para regular los complejos flujos migratorios.

Esta visión, que sobrestima las capacidades de control de la política, se puede extender a todo el espectro de quienes mantienen una posición restriccionista (los grupos radicales que están a favor de restringir la migración a partir de decisiones políticas en Estados Unidos).<sup>27</sup> Tanto los grupos restriccionistas como la actual visión gubernamental comparten un mismo tipo de sobreestimación normativa ampliamente generalizado, que consiste en creer que la política migratoria puede controlar o administrar por sí sola los masivos y complejos flujos migratorios que todos los años ingresan a ese país. Es muy limitado tener sólo como referente las decisiones políticas para regular los flujos y no considerar otras variables como permitir al mercado operar con mayor libertad. Incluso, la complejidad del flujo mexicano ha rebasado lo que se ha hecho hasta ahora en materia de cooperación bilateral entre uno y otro gobierno (como expongo en el capítulo III).

No deja de llamar la atención que en sociedades liberales o abiertas, con economías de mercado (tan desiguales en desarrollo) y con un tratado de libre comercio bilateral se piense que es posible tener un control absoluto sobre los flujos migratorios mediante la política.<sup>28</sup> Tal vez sólo con altos grados de coerción o en un

<sup>26</sup> Habría que evitar caer en la ingenuidad neoliberal de que el mercado es un regulador perfecto, más bien la interacción de varios elementos como la cooperación bilateral, la política migratoria reformada acorde a las necesidades del mercado y el desarrollo en las zonas de origen permitiría recuperar el control de los flujos por parte de los Estados.

<sup>27</sup> The Federation for American Immigration Reform's (FAIR), *Immigration 101: A Primer on Immigration and the Need for Reform*, 2000. Este reporte contiene las recomendaciones del grupo más visible de restriccionistas para controlar la migración.

<sup>28</sup> Douglas S. Massey, "March of folly, US immigration policy after NAFTA", *The American Prospect* No.37, March-april 1998. Este autor afirma que si EU no quería tener más migrantes, no debió haber firmado el TLCAN.

Estado totalitario sea posible controlar de manera absoluta los flujos que ingresan al país.<sup>29</sup> Generalmente, las expectativas de control de las políticas migratorias de los países desarrollados están por encima de sus capacidades reales. Esto es notorio en el caso de Estados Unidos. El Estudio Binacional sobre migración analiza la historia de la política migratoria de Estados Unidos y concluye: *The disjunction between policy intentions and actual outcomes has been a perennial feature of immigration history.*<sup>30</sup>

La política migratoria actual parte, como hemos visto, de un esquema universalista con limitaciones. Está atrapada en sus propias contradicciones restriccionistas. Se aceptan más migrantes cada año, pero no se regulariza a quienes están dentro de ese país de manera indocumentada. El criterio más importante es el valor universal de la unificación familiar, pero es una consecuencia no intencionada, pues el objetivo es cumplir con las necesidades laborales de la economía (trabajadores calificados, no calificados). El restriccionismo consiste en no dejar al mercado laboral interno determinar los criterios y niveles de admisión de la política migratoria, y en consecuencia se tolera la segregación de 9 millones de individuos. La complejidad de la migración se reduce a la simplicidad de la voluntad política. Si la política migratoria se liberó antes de sus rasgos más negativos, como la discriminación étnica o racial, se abre la posibilidad de que esta vez se libere de la segregación. Por lo pronto revisaremos las reformas específicas del restriccionismo.

<sup>29</sup> La CEPAL comparte este argumento y propone pasar de una visión de control a una de gestión o gobernabilidad. Cfr. "La migración internacional y la globalización", en *Globalización y Desarrollo*, cap. XVIII, México, D. F. CEPAL, 2002, p.267.

<sup>30</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores y US Commission on immigration Reform, *Binational Study: Migration Between Mexico and The United States/ Estudio Binacional: México-Estados Unidos sobre Migración*, Vol. I, Texas, Morgan Printing 1998, p. 52

#### 4. *Las reformas migratorias*

Hacia fines del setenta y durante la década del ochenta, un conjunto de reformas y operativos comenzaron a afectar directamente a la población mexicana. Se puede decir que la mayoría de estas reformas, realizadas sin la intención original de discriminar o segregar a nadie en particular por su origen nacional, tienen sin embargo un sesgo antimexicano desde el punto de vista de las consecuencias que generan. Para el caso analizo varias reformas legislativas y los operativos de controles fronterizos que tienen ese sesgo.

En 1976 se estableció por primera vez la cuota mundial de 290 000 migrantes, y se asignó el mismo límite de cuotas para todos los países del Hemisferio Occidental: 20 000 (México está incluido en este hemisferio). Esta reforma legislativa se conoce como la *Immigration and Nationality Act Amendments*, y tenía la intención de no reproducir la discriminación de la fórmula llamada de origen nacional; fue sin embargo la primera reforma que afectó de manera directa a México, pues no es comparable la migración mexicana con la del resto del mundo que migra hacia Estados Unidos, sobre todo en las últimas tres décadas. El criterio de admisiones universalista no se acomoda a casos específicos. En la década del setenta, cuando se crea este criterio de cuotas hemisféricas, el flujo neto anual de mexicanos que emigraban superaba ya los 100 000 (mayoritariamente indocumentados). Además, de esas 20 000 visas asignadas para cada país, sólo la mitad son para trabajadores no calificados. Este criterio hemisférico que no hace diferencias entre las nacionalidades y no asume las necesidades del sector no calificado continúa vigente hasta nuestros días. La diferencia es que ahora el flujo anual es mucho mayor: arriba de 350 000 migrantes mexicanos se dirigen a Estados Unidos cada año. Es claro que existe una gran diferencia entre los objetivos de regulación del flujo mexicano y el flujo real, en

otras palabras, entre la decisión política y las necesidades del mercado laboral interno en este país; los flujos migratorios no se detienen con una legislación o las leyes no tienen impacto sobre la economía.

En 1986 se introdujo la reforma legislativa llamada IRCA (*Immigration Reform and Control Act*), que se caracterizó por su ambivalencia, pues por un lado premia y por el otro castiga. Esta reforma trató de conciliar dos intereses contrapuestos: los de los grupos restriccionistas y los de los grupos que luchan por el reconocimiento de los indocumentados. Por un lado se da una amnistía generalizada para quien entró antes de 1982 (que regulariza a cerca 3 millones de mexicanos), y por el otro se implementan castigos a los empleadores que contratan indocumentados (con conocimiento previo de su estatuto). Este “castigo” generó mayor discriminación hacia los llamados grupos “hispanos” y “asiáticos”, pues provocó que muchos empleadores negaran de entrada empleo a estos grupos, fueran o no indocumentados. Además, se activó el mercado de la falsificación de documentos, pues el empleador no está obligado a reconocer un documento falso de uno legal. Formalmente eliminó la contradicción histórica entre la política migratoria y la laboral, pues por un lado siempre se ha controlado y castigado la entrada de indocumentados, pero por el otro nunca se había castigado a quien diera trabajo a un indocumentado.

La IRCA es también el primer intento serio del Gobierno de Estados Unidos por comprender la complejidad de la migración indocumentada a partir de las deficiencias que la política migratoria ha tenido para controlarla. Se crea la “Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación Económica”, también conocida como la Comisión Asencio, en nombre de quien la presidió y que en esa época era Secretario de Estado Adjunto, Diego C. Asencio, integrada por académicos y funcionarios (no sólo estadounidenses, también por académicos de los países de origen de la migración) que, como veremos en el siguiente capítulo, ahondó en las causas de la migración indocumentada y generó

varias recomendaciones más allá de las legislativas. Una de las conclusiones más importantes fue que “el desarrollo y el acceso a nuevos y mejores empleos es la única forma de reducir gradualmente las presiones emigratorias”.<sup>31</sup> Esta declaración es importante porque la Comisión (contratada por el Senado estadounidense) reconoce implícitamente que la solución sustantiva para reducir la migración indocumentada no es el control fronterizo o las políticas restrictivas, sino el desarrollo en las zonas de origen. Lo que significa que la política migratoria por sí sola no es suficiente, tiene grandes limitaciones. Desgraciadamente, las recomendaciones y observaciones planteadas por esta Comisión no se tomaron en cuenta, como veremos.

En 1990 se introdujeron una serie de reformas que colectivamente se refieren a la IMMACT 90 (Immigration Act of 1990); en términos generales esta reforma incrementó en 35% las cuotas de visas anuales y fijó un límite de 700 000, lo que reflejó la creciente demanda de mano de obra, pero sólo calificada, las cuotas para el sector no calificado no se incrementaron, éste ha sido históricamente subestimado en los criterios de admisión. Hay que considerar que la gran mayoría de los indocumentados se dirigen a los sectores no calificados.<sup>32</sup> Uno de los argumentos que más se utilizan para negar esta necesidad esgrime que al incrementar la fuerza de trabajo en ese sector se deprecian los salarios de los nacionales y roban empleos a los ciudadanos que más lo necesitan. Sin embargo, la agrupación de sindicatos más grande en Estados Unidos, la AFL-CIO, que tradicionalmente se oponía a la migración, recientemente cambió de posición y ahora apoya la regularización y la ampliación de derechos para los trabajadores temporales.<sup>33</sup> Uno no puede dejar de preguntarse por qué la política migratoria ha designado tan bajas cuotas para el sector de los trabajadores no calificados,

<sup>31</sup> Estados Unidos, Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo, *Inmigración indocumentada a Estados Unidos: el desarrollo económico como respuesta* [Resumen Ejecutivo], Washington, 1990, pp.1-5

<sup>32</sup> CONAPO, marzo 2002

<sup>33</sup> *Building understanding creating change: A report on the AFL-CIO forums on immigration workers' rights* (august 2000).

ocasionando que exista un mercado laboral compuesto por indocumentados. En realidad este es un fenómeno generalizado de los países desarrollados, que le abren las puertas a los calificados y las entrecierran a los no calificados; se otorgan siempre las cuotas más bajas para este sector, cuando las necesidades son mucho mayores.<sup>34</sup> La política migratoria para este sector se puede calificar como absolutamente contradictoria, tal como menciona la citada Comisión:

Hace mucho tiempo que la política migratoria de los Estados Unidos es ambivalente y a menudo incoherente, reflejando en buena medida el sentir público sobre el asunto. Si nuestras leyes les cerraban la puerta a algunos, nuestro sistema legal les garantizaba a otros que siempre habría brechas a través de las cuales se podía escabullir. Si era ilegal entrar sin documentos, no era ilegal darles empleo a trabajadores indocumentados.<sup>35</sup>

Me temo que esto sigue siendo cierto, aun después de que la IRCA formalmente eliminó esta “inconsecuencia” o contradicción.

En 1996 se da la reforma que tiene como ninguna otra impacto sobre el caso mexicano: la IIRIRA (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act). Esta reforma constituye quizás el acto más desesperado (bajo el falso razonamiento del control absoluto de la frontera y la sobreestimación de la política migratoria) de toda la historia de la política migratoria en Estados Unidos para detener la migración indocumentada de mexicanos a este país. Si medimos su eficacia a partir de los objetivos que se propone, no hay duda: fracaso rotundo. La Comisión ya había advertido a los legisladores estadounidenses (tan sólo seis años antes) sobre las limitadas posibilidades de la política migratoria para el control de la migración indocumentada. Después de todo, a ningún gobierno o legislador le gusta reconocer los límites de sus propias políticas o reformas. Como esta reforma constituye un elemento central de lo que se ha dado en llamar la política de contención fronteriza, a continuación explicaré más ampliamente tanto la IRCA

<sup>34</sup> “Mexican Temporary Worker Program Policy Analysis (draft)” (marzo, 15, 2002) Este estudio fue solicitado por el Departamento de Estado a las empresas BOOZ, ALLEN Y HAMILTON, Se estima que para este sector no calificado se necesitarán 10 millones de puestos en la próxima década.

<sup>35</sup> Comisión, *op.cit.*, p.3

como la IIRIRA. Los resultados o consecuencias no intencionadas de esta política fronteriza son en parte la justificación que llevó a ambos gobiernos a suscribir la Propuesta de Guanajuato.

### 5. La política de contención fronteriza

Subsidiaría de la política migratoria general, la política de contención fronteriza se caracteriza por concentrar sus esfuerzos en la frontera México-Estados Unidos, y parte de la simple idea de que los flujos migratorios indocumentados se pueden detener en la frontera. La premisa es que al aprehender a los migrantes in fraganti en la línea se previene su establecimiento, ya que una vez establecidos es más difícil deportarlos, pues se mezclan entre la población, crean lazos o comienzan a arraigarse en la nación huésped (y el desarraigo es moralmente ilegítimo aunque legalmente permitido). El resultado que se supone debe obtenerse al detenerlos en la frontera es la prevención de la migración indocumentada; la premisa se resume como la detención preventiva (*prevention-through-deterrence*).<sup>36</sup> Las detenciones en la frontera han existido desde que se fundó la patrulla fronteriza en la década del veinte, pero esta política, que surge con fuerza en la administración del presidente William Clinton en 1993, intensifica dichas detenciones y cree que con ello es posible el control absoluto de los flujos. Tres años después se introduce la IIRIRA, y para fortalecer esta política en la frontera incrementa exponencialmente el presupuesto para las instituciones que la operarán.

El crecimiento de la población mexicana (sobre todo indocumentada) que se registró en la década de los ochentas, la convierte en la principal nacionalidad de población extranjera (de 2 millones en 1980 a 5.4 millones en 1990), y fue motivo de alarma entre políticos y sectores de la sociedad. Los sentimientos antimigrantes

<sup>36</sup> Belinda I. Reyes, Hans P. Johnson y Richard Van Swearingen, *Holding the Line: the effect of the recent border build-up on unauthorized immigration* (California, Public Policy Institute of California, 2002). Es el estudio más reciente y completo sobre esta política. Cfr. también A. Wayne "Death at the Border: efficacy and unintended consequences of US immigration control policy", *Population and Development review*, vol. 27, No.4, December 2001.

y restriccionistas se trasladaron al ámbito político, tanto local como federal, y abonaron definitivamente la articulación de esta política.<sup>37</sup> La política migratoria estadounidense, es decir, las decisiones que se toman sobre ésta han estado históricamente ligadas a la opinión pública, que reacciona a su vez de acuerdo a la situación económica<sup>38</sup> y a los estereotipos que tiene sobre los migrantes. Generalmente, si la situación económica es mala, el tema de la migración aparece en escena de forma negativa; en los grupos restriccionistas, sobre todo, se liga como la causal de la mala situación económica. En California, al inicio de la década de los noventas, los políticos decidieron vincular las limitaciones en los servicios públicos básicos al problema migratorio.

Recordemos que en Estados Unidos la política migratoria, la regulación del movimiento de personas, el control de entradas de migrantes y no migrantes al país, así como su salida, compete exclusivamente al gobierno federal, pero la política de la integración local del inmigrante, el cómo se establece en la localidad, el otorgamiento de licencias de manejo o el acceso a los servicios públicos (médicos y educativos) es responsabilidad de cada estado, que goza de autonomía para regular la integración. La famosa propuesta 187 era de índole estatal.<sup>39</sup> Las tensiones entre estos dos niveles normativos son comunes y han generado inconsecuencias en muchos casos entre la regulación federal de los migrantes y su integración a las comunidades.<sup>40</sup>

En el caso de la política de contención, el gobierno federal, presionado, diseñó una respuesta acorde con la mentalidad restriccionista más que con la

<sup>37</sup> Verey y otros, *Nueva agenda bilateral en la relación México--Estados Unidos*, México (ITAM, CISAN y FCE, 1998), pp.111-112. El climax de este sentimiento se dio a inicios de la década de los noventas, Peter Wilson gobernaba el estado de California, con la famosa propuesta 187, que achacaba a los inmigrantes las limitaciones y disfunciones de la cobertura de los servicios sociales en California. La propuesta concreta pretendía eliminar los servicios médicos gratuitos y educativos para los indocumentados. Más tarde, un juez congeló la propuesta considerándola improcedente.

<sup>38</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores y US Commission on immigration Reform, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, Vol., I, México, 1998, pp.439-441. Cfr. Modelo analítico.

<sup>39</sup> Se ha comprobado ampliamente que los presupuestos sobre los que se basó la propuesta son erróneos, por ejemplo es falso "que los inmigrantes no aportan suficiente al sector público", *The Urban Institute*, órgano que estudia el fenómeno de la inmigración, ha comprobado que su aporte es sustantivo.

<sup>40</sup> Una botón de muestra: la matrícula consular mexicana que parece tener gran aceptación local a la federación no le gusta, *Reforma*, 28 de julio de 2003

compleja realidad del problema de los indocumentados. El hecho de que la mayoría de la población indocumentada en la década de los ochentas fuera de nacionalidad mexicana determinó que la principal respuesta al problema del flujo indocumentado se diera en la frontera México-Estados Unidos, pues poco más de la mitad de los mexicanos pasan por los cruces clandestinos de la frontera.<sup>41</sup>

La idea original provino de dos fuentes: por un lado, de una operación piloto llamada Bloqueo (más tarde renombrada “detención en la línea” o *Hold the line*) que el jefe regional, Silvestre Reyes, de la Patrulla Fronteriza ideó y comenzó a implementar a principios de 1993 en la zona de El Paso, Texas, y que consistió literalmente en bloquear las zonas urbanas (o pasos tradicionales clandestinos) al concentrar a la mayoría de sus agentes en esta zona. En esos años también se publicó un estudio que realizó una institución dedicada a diseñar estrategias militares (*Sandia National Laboratories*). El objetivo del programa piloto coincidía perfectamente con la propuesta del estudio: detener a los migrantes indocumentados sobre todo en la frontera y no al interior (detención preventiva). El operativo piloto logró multiplicar las aprehensiones y los pobladores de El Paso ya no veían a la Patrulla Fronteriza perseguir a los migrantes por los jardines de las casas o las calles. Esto generó una “sensación de orden y control”. Las cifras de las aprehensiones se dispararon, independientemente de que la mayoría de los aprehendidos fueron migrantes de la comunidad fronteriza que circulaban a diario por la frontera para trabajar y no migrantes que pretendían establecerse en Estados Unidos. Aun así, la idea de la detención preventiva en la línea se comenzó a aplicar a lo largo de toda la frontera en las zonas pobladas (comunidades fronterizas) gracias a su aparente éxito. Estos operativos fronterizos locales, bajo la administración Clinton, se vieron fortalecidos por la IIRIRA y se convirtieron en una política federal que para efectos de este trabajo nombramos la política de contención fronteriza.

---

<sup>41</sup>National Immigration Forum, *Immigration Policy Handbook 2000*, p.5 (la consulta se hizo en [www.immigrationforum.org](http://www.immigrationforum.org), el País, EUA). Cuatro de cada diez entran legalmente como turistas, estudiantes u otra modalidad no migratoria y se quedan aun cuando sus visas hayan expirado.

Mapa 6.



El objetivo de estos operativos, como hemos mencionado, consistió en sellar literalmente varios pasos tradicionales que utilizaban los migrantes a lo largo de la frontera común, desplazando el flujo migratorio a áreas menos vigiladas que por lo general son zonas de gran riesgo. Se generó lo que algunos analistas sobre la migración llaman “la presión hidráulica”.<sup>42</sup> Información proveniente de los consulados mexicanos en la frontera permite comprobar lo anterior, pero aunque estas operaciones continúan siendo orgullo de algunos funcionarios de las agencias encargadas de implementarlos por su aparente éxito y por el creciente número de aprehensiones,<sup>43</sup> como mencionamos anteriormente los flujos en gran medida sólo se trasladaron a zonas inhóspitas, una vez que se conoció que estas zonas no están vigiladas con la misma intensidad. Las consecuencias del primer operativo se

<sup>42</sup> Peter Andreas, Ed., *The Wall Around the West*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2000, p.121

<sup>43</sup> Aún existe un problema metodológico o político, pues la medición de las aprehensiones no es por individuos sino por eventos. La EMIF demuestra que un mismo individuo hace varios intentos por cruzar hasta que lo logra o desiste, por lo que puede ser aprehendido varias veces. Las detenciones en la región de la frontera crecieron considerablemente, después de la puesta en marcha de estos operativos: de 1.2 a 1.6 millones anualmente, 80% de los detenidos son mexicanos.

reproducen en el resto de los operativos, pues la ironía es que el grueso de los migrantes temporales que cruzan clandestinamente la frontera no tienen originalmente intenciones de establecerse o arraigarse de manera permanente. El incremento de la vigilancia en la frontera aumenta los riesgos del cruce, el impacto en la estrategia del migrante temporal es que decide disminuir los riesgos reduciendo o eliminando los cruces por la frontera, de modo que permanece de manera indefinida en Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses son ciegas a esto. El objetivo original de la política de contención fronteriza no se cumplió desde el primer operativo, desde su programa piloto. Las autoridades consideraron que el problema radicaba en la falta de refuerzos y posteriormente decidieron llevar al extremo esta política.

La IIRIRA (1996) ha venido a reforzar y complicar aún más el problema. Se han destinado cuantiosos recursos para la contención en la frontera. Se autorizó la contratación de 1,000 agentes de la Patrulla Fronteriza cada año y durante los siguientes cinco años, además de la adquisición de aviones, helicópteros, radares, equipos de detención nocturna, etc. Se han construido bardas, vados, caminos a lo largo de la frontera. Se han agilizado los procedimientos de expulsión de los indocumentados, al simplificar las apelaciones. Se ha permitido establecer planes pilotos, para que el SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización) entre a las áreas de trabajo y detecte trabajadores sin documentos. Se ha concedido mayor discrecionalidad a los oficiales del SIN y a las cortes. Se ha permitido fichar a los migrantes indocumentados reincidentes y crear un registro de huellas dactilares en todo el país. Se ha trasladado la carga de la prueba al migrante, aumentando negativamente los abusos por parte del patrón. Además, con la IIRIRA el presupuesto del INS se incrementa año con año, en el año 2001 su presupuesto fue de 10 000 millones de dólares y su fuerza laboral se ha incrementado también.<sup>44</sup> Lo delicado es que un porcentaje considerable de presupuesto y de capital humano se

---

<sup>44</sup> Página electrónica del SIN: [www.ins.usdoj.gov](http://www.ins.usdoj.gov)

destina exclusivamente a la parte punitiva de la ley. Esta reforma ha constituido un complemento vital para fortalecer las cinco operaciones de contención que existen a lo largo de la frontera.

A partir de 1996 comienzan a ser conocidas las consecuencias más negativas de esta política de contención fronteriza: las muertes en la frontera. Es el resultado de haber sellado las zonas urbanas, accesibles geográficamente, pues el flujo se desvió a zonas inhóspitas de alto riesgo. Estas muertes no se producían en la magnitud que ahora conocemos. Tan sólo en los últimos tres años se ha registrado un promedio de 400 muertes de mexicanos, según estimaciones de los consulados. Ahora se ha dado en llamar a las muertes: “las consecuencias no intencionadas de la política de contención fronteriza.”<sup>45</sup> Discurso con doble moral que trata de tranquilizar conciencias.

**Cuadro 7.**



<sup>45</sup> General Accounting Office (GAO)

En resumen, el fracaso de esta política de contención fronteriza revela lo que se ha reiterado: como ya es habitual en la historia de la legislación migratoria en Estados Unidos, las consecuencias no previstas pero sí predecibles se impusieron, los objetivos no se cumplieron, sólo se logró desviar sus rutas habituales y beneficiar directamente a las mafias que se dedican a traficar con migrantes y que son las que hoy regulan los flujos clandestinos, pues se ha hecho más necesario contar con el apoyo de polleros y guías por las nuevas rutas. No se prestó mucha atención a los 3 000 kilómetros de extensión y a la porosidad que tiene la frontera, los lugares inhóspitos y de riesgo no disuadieron a los migrantes a no cruzar.

### III. EL INICIO DE LA COOPERACIÓN BILATERAL

Hemos visto en el capítulo anterior cómo los esfuerzos unilaterales del Gobierno de Estados Unidos por controlar la migración (sobre todo indocumentada) no han tenido resultados positivos, sino adversos. La migración ha sido históricamente un tema de tensión en la relación México-Estados Unidos, la cooperación bilateral es relativamente nueva y surge a partir de las grandes limitaciones del esquema unilateral, tanto para un país como para el otro. En la primera parte de este capítulo someto al análisis la política emigratoria del Gobierno de México, que más que una política coordinada son acciones coyunturales dispersas y paralelas a un activo trabajo consular. En la segunda describo brevemente la corta historia de la “cooperación bilateral”, y por último reviso parcialmente las propuestas más importantes que antecedieron a la que surgió de la reunión en Guanajuato, pues considero que en esta última se resumen o sintetizan las anteriores.

#### 1. *La política de la no-política del Gobierno de México*

Antes de que comenzara la cooperación bilateral en materia migratoria entre México y Estados Unidos, en la década de los noventa, el Gobierno de México se abstuvo durante treinta años de comentar o tratar de incidir en las acciones unilaterales del Gobierno de Estados Unidos, que afectaban a la población mexicana. Este silencio o temor a incidir se caracterizó como *la política de la no-política*, que aunque parezca extraño consistía en una política emigratoria oficial. Quizá se puede interpretar como una derivación de la famosa *doctrina estrada*, basada en el principio de no intervención en los asuntos domésticos de los países extranjeros, pues el Gobierno de México consideraba que opinar sobre las leyes migratorias de Estados Unidos era igual a intervenir en sus asuntos domésticos, aunque estas leyes afectaran directamente a los migrantes mexicanos.

Sin embargo, en esa época de silencio oficial la actividad consular se desarrolló intensamente. En la actualidad hay 45 consulados en Estados Unidos, ningún país en el mundo tiene una red tan grande en un sólo país, lo que revela el grado de la problemática de los migrantes mexicanos; tan sólo a lo largo de la frontera hay 14 consulados, que en gran parte están dedicados a atender los problemas específicos de la línea: aprehensiones, deportaciones, muertes. Indudablemente, es un mérito puesto que la gran cantidad de servicios que prestan a la comunidad, un logro conseguido a la sombra de “la política de la no-política.” Pero los consulados han probado actualmente sus limitaciones, no sólo por falta de presupuesto y cobertura sino, sobre todo, porque la problemática migratoria rebasa los objetivos originales de la tarea consular, que es proteger a las nacionales en un territorio extraño y de un Estado que sólo tiene obligaciones con sus ciudadanos, no con los extranjeros. Las obligaciones tradicionales de un Estado con sus ciudadanos son bastante claras, al igual que con los migrantes documentados, pero ¿con los migrantes indocumentados?

En el caso específico de los cerca de cuatro millones de indocumentados mexicanos, ambos Estados deberían tener obligaciones, pues hay una especie de doble lealtad indirecta por parte de los migrantes mexicanos: por un lado mantienen vínculos y deberes (morales y económicos) con el país de origen, por ejemplo, al enviar remesas a sus familias aumenta el consumo y se estimula la economía local, además hay una transferencia de habilidades y conocimientos a las zonas de origen, cuando el migrante retorna; por otro lado, trabajan, pagan impuestos y estimulan también las economías locales en el país de destino. Sin embargo, el Estado de destino no los reconoce, como hemos explicado en los capítulos anteriores. La problemática tiene que ver con individuos que mantienen lazos y lealtades con dos Estados, por lo tanto la responsabilidad no se puede limitar al país de origen ni a su política consular (tanto en términos éticos como prácticos).

¿Cómo explicar las razones para adoptar una política emigratoria de la no-política, cuando cerca del 10% de la población mexicana habita en Estados Unidos? En mi opinión, antes no era legítimo, pero ahora menos. Jesús Tamayo y Fernando Lozano explican que la razón por la cual el Gobierno de México sostuvo esta política durante varias décadas se deriva de la interpretación oficial que mantuvieron por muchos años sobre la problemática migratoria. Se consideraba que la migración era sobre todo un problema interno, dadas las deficiencias estructurales de la economía mexicana, y que a la vez servía como válvula de escape a esas deficiencias.

Hay pocas dudas que la emigración ha contribuido a aliviar la presión demográfica, económica, y política en México, particularmente en áreas rurales. Quizá, por esta razón, las distintas administraciones no sólo no han intentado reducirla o detenerla sino que en algunos casos han estado lejos de desear que la tendencia se revierta. Oficialmente la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos se ha asumido como una deficiencia del sistema que puede ser atacado con programas de desarrollo rural y regional.<sup>1</sup>

En términos generales, la visión oficial de la migración de las distintas administraciones desde la década de los setentas (desde Echeverría hasta Zedillo) se había explicado parcialmente, pues se limitaba a considerar que la problemática migratoria era producto de la falta de desarrollo interno. No se tomaron nunca en cuenta los factores que atraían a la migración, ya que el Gobierno de México no consideraba que estos factores implicaran responsabilidades por parte de Estados Unidos. La *política de la no-política* era unilateral, entre otras cosas porque la problemática migratoria sólo se explicaba desde esa óptica. En ese sentido podemos calificar de parcial a esta política.

Sin embargo, a pesar de que el Gobierno de México estaba consciente de que la migración se derivaba de una falta de desarrollo, nunca implementó un programa

<sup>1</sup> Jesús Tamayo y Fernando Lozano, "Mexican Perception on Rural Development and Migration of Workers to the United States and Actions Taken 1970-1988", en Díaz-Briquets y Sidney Weintraub, *Series on Development and international migration in Mexico, Central America and the Caribbean Basin*, Vol. II, Colorado, Westview Press, 1991, p. 383.

específico en las zonas de expulsión. ¿Por qué? Posiblemente no se justificaba porque las zonas expulsoras no son las más pobres (esto se sabe desde la época del presidente López Portillo, con el inicio de las encuestas de la frontera<sup>2</sup>), cómo justificar programas como COPLAMAR, PIDER Y SAM cuando hay zonas más necesitadas. Además, la encuesta de la frontera sobre la migración (EMIF)<sup>3</sup> demostró que la mayoría de los migrantes trabajaban antes de marcharse, su partida por lo tanto dejaba puestos vacantes, lo cual convenía al Gobierno de México, pues los migrantes se convertían en una válvula de escape para el desempleo, que contribuía a disminuir tensiones sociales. Esto se ha considerado el fundamento de la *política de la no-política*.<sup>4</sup> Bajo esta lógica, el *estatus quo* parecía conveniente para las distintas administraciones del Gobierno Mexicano. También habría que agregar que la creación de desarrollo es un proceso complejo y de muy largo plazo. Además, con las políticas neoliberales se considera que el disparador del desarrollo está en la efectividad de la integración comercial y la salud macroeconómica. Por ello, el entonces presidente Carlos Salinas insistió en que la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) disminuiría los flujos migratorios. La idea que considera al libre comercio como sustituto de la migración había sido propuesta también por la Comisión Asencio en 1990, pero con ciertas reservas. Salinas, a diferencia de los presidentes anteriores, hace declaraciones inusuales, algunas defienden incluso a los migrantes de las propias autoridades mexicanas; de hecho impulsa el Programa Paisano para proteger a los migrantes de extorsiones de las propias autoridades,<sup>5</sup> y el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior que busca institucionalizar el diálogo entre

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Ver Capítulo I, apartado siete: causas de la migración. p.14.

<sup>4</sup> Jorge A Bustamante, SOPEMI "Report for México (preliminary draft)", Paris, OECD, diciembre, 2001, p.43. Cfr. también: Mónica Vereza, "¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XIX?", en Consuelo Paz (Coord.), *Desde el Sur, visiones de EU y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, México, CISAN, 2001.

<sup>5</sup> El 6 de abril de 1989 se publicó el acuerdo para su creación en el *Diario Oficial*. Fuente: página web: [www.paisano.gob.mx](http://www.paisano.gob.mx)

las comunidades mexicanas y el gobierno de México<sup>6</sup>, pero en el ámbito bilateral se limita a plantear que sólo el crecimiento económico disminuirá el flujo de indocumentados, y argumenta que con la firma del tratado comercial (TLCAN) “México sustituirá la exportación de mano de obra por la de productos”.<sup>7</sup> Desde que concluyó el Acuerdo Bracero en 1965 y hasta la década de los ochentas, la retórica oficial del Gobierno de México subrayaba el maltrato a los migrantes en Estados Unidos por parte de la Patrulla Fronteriza y los grupos antimigrantes o restriccionistas, pero nunca se habían reconocido las graves violaciones a los derechos humanos y extorsiones de las propias autoridades a los migrantes mexicanos.

En síntesis, la política de la no-política asumía implícitamente que la migración mexicana era esencialmente un problema interno, pero no se hizo nada ex profeso para remediarlo, había programas de desarrollo generalizado enfocados a las zonas rurales (COPLAMAR), pero nada dirigido expresamente a las zonas expulsoras. El Gobierno de México se limitó a extender la red consular para la defensa de los migrantes. Se abstuvo de criticar (y de presentar contra propuestas bilaterales) las reformas que afectaban a los mexicanos. Al final se limitó a opinar, emitiendo algunas declaraciones discretas.<sup>8</sup> Por otro lado, en la década del setenta comenzó el estudio formal con encuestas internas sobre la migración (Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte y a Estados Unidos en 1977, ENEFNEU), que contribuyó paradójicamente a sustentar la *política de la no-política*, pues reveló que las zonas expulsoras no eran las más pobres, y que los migrantes tenían trabajo antes de partir, lo cual confirma la tesis de la válvula de escape para el desempleo, fundamento de esta política.

<sup>6</sup> Actualmente renombrado como Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

<sup>7</sup> Jesús Tamayo y Fernando Lozano, *op cit.*, p. 381

<sup>8</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores 1995-1999, Comunicados de prensa, 30 marzo 1997 y 20 agosto 1997. Por primera vez, con la instrumentación de la IIRIRA 1996 (fecha en que se anuncia la reglamentación de esta ley) la Secretaría de Relaciones Exteriores rompe con el silencio institucional y emite un comunicado de prensa, advirtiendo sobre las consecuencias que tendría la reglamentación y las implicaciones que estaban teniendo los operativos en la frontera. Pocos años antes un subsecretario mexicano se había pronunciado públicamente en contra de la propuesta 187.

Las causas de la migración estaban ligadas a factores macroeconómicos de largo plazo como la creación de desarrollo, por lo que se consideraba que las acciones coyunturales, como arreglos o mecanismos, tenían poco o nada que ofrecer para una posible solución, y por ello el enfoque estaba en la protección consular, sin tratar de mover lo estructural. Parecía que al Gobierno de México le beneficiaba el *status quo* y meterse en una política ofensiva podía revertirle el problema. Quizás una falta de comprensión integral del fenómeno y la tradicional política de la *no-intervención* en asuntos domésticos moldearon su posición en esos años.

## 2. El inicio y establecimiento de las bases para una cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia migratoria

Hemos visto brevemente en los capítulos anteriores los esfuerzos unilaterales de ambos gobiernos por tratar de controlar el flujo migratorio, cada cual por su lado, sin buscar la cooperación del otro. Ahora revisaremos qué se ha hecho en materia de cooperación bilateral.

La migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos ha sido el centro de la discordia en la relación bilateral y una fuente de tensiones y recriminaciones mutuas. En las últimas décadas no se ha logrado convertir esa tensión en fuente de vínculos positivos (Guanajuato fue un intento). Si se ha buscado la cooperación es por el interés de reducir los costos políticos que representa la problemática migratoria para ambos países. La respuesta histórica al problema ha sido la reacción y “contención” unilateral. Cada vez que los medios de comunicación enfocan las cámaras a los graves incidentes en la frontera, sobre todo las muertes de migrantes en su intento por cruzar ésta, las autoridades de ambos gobiernos se reúnen a discutir, y generalmente se preguntan cómo aliviar las consecuencias, de ahí que implementen “medidas” coyunturales, como si la causa del problema fuera

la despiadada madre naturaleza.<sup>9</sup> A veces el gobierno de México va más allá y conecta las causas con la política de contención, entonces la discusión gira en torno a cómo aliviar los efectos de las decisiones políticas.

En general, parece como si la intervención de ambos países y sus políticas migratorias no sirvieran para mucho, sobre todo las acciones derivadas del unilateralismo norteamericano y las tímidas acciones del Gobierno de México no prometen mucho.<sup>10</sup> Mientras tanto, el flujo de migrantes no deja de crecer.<sup>11</sup>

Sin embargo, después de años de actuar desde la trinchera unilateral, en la década de los noventas se experimentó un cambio: el inicio de la cooperación bilateral. Lo cual no significó que se abandonara la vía unilateral. Por ejemplo, en este mismo período el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley de la cual ya hemos hablado: la IIRIRA (1996), la más agresiva en la historia reciente de la migración, y se implementaron los operativos de bloqueo a lo largo de la frontera.

El inicio de la cooperación no significa que se haya dado una transformación sustantiva en la manera de responder a la problemática por parte de ambos países, se mantienen claramente las acciones unilaterales. Mónica Vereá y Manuel García y Griego caracterizan el inicio de las acciones bilaterales como un periodo de *colaboración sin concordancia*, para ello hay que distinguir ambos conceptos, como explican los autores:

<sup>9</sup> *Declaración Conjunta de los Gobiernos de México y Estados Unidos ante la trágica muerte de 14 migrantes en el desierto de Arizona*, Comunicado de prensa No. 097/01 Tlatelolco, D.F., 24 de mayo del 2001. Ver también: "Mueren 18 migrantes asfixiados en un tráiler abandonado en Texas", *La Jornada*, 15 de mayo de 2003. Información obtenida en Internet en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx). En ambos casos las autoridades se reunieron y declararon un conjunto de acciones, en el primer caso se firmó el "Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza" del 22 de junio de 2001 y en el segundo sólo se anunciaron un par de medidas sobre seguridad.

<sup>10</sup> Es necesario diferenciar entre la pasividad de la "política emigratoria mexicana" que proviene de la SRE y la gran actividad de los consulados, según mi testimonio personal.

<sup>11</sup> Ver cuadro "Crecimiento exponencial del flujo neto de mexicanos en Estados Unidos 1960-2000", cap. I, p. 3

Una cosa es la colaboración bilateral; 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.<sup>12</sup>

Efectivamente, esta idea de reducción de costos nacionales es el motor que alimentará la cooperación en esta década, y no la idea de beneficios mutuos, como veremos. En contraste con el pasado, encontramos mayores consultas bilaterales y nuevos intentos por coordinar políticas, pero nada que pueda revertir el problema de manera estructural. Este acercamiento bilateral o facilitación del diálogo sobre migración se explica, en parte, por la creciente integración económica y comercial que desencadenó la firma del acuerdo comercial de norteamérica (TLCAN).

Aunque poco antes de la firma del acuerdo el gobierno de México había comenzado a tener una política más activa hacia el tema migratorio y la cooperación bilateral se incrementó. Dentro del marco del acuerdo creció el acercamiento entre distintas secretarías o departamentos y no sólo a través de las cancillerías, que eran el punto de enlace tradicional. México cambia su estilo diplomático: es más activo internacionalmente; la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estados dejan de ser los únicos vínculos institucionales de la relación bilateral y gradualmente comienza a haber nexos entre otras dependencias; la creciente relación bilateral hace obsoleto canalizar todo a través de los vínculos tradicionales. Carlos Salinas, en la búsqueda de la firma del acuerdo comercial, utilizó el cabildeo interno por primera vez, y desde entonces ha sido un instrumento habitual del Gobierno de México, pero

<sup>12</sup> Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (Coords.) *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, CISAN y FCE, 1998, p.132. Para un recuento detallado de este periodo véase además Mónica Vereá Campos, “¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XIX?” en Consuelo Paz (Coord.) *Desde el Sur, visiones de EU y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI* (CISAN )

simultáneamente Estados Unidos incrementó sus controles en la frontera y esto generó mayor tensión (se puede decir que el incremento de la tensión en cierta manera propició también el diálogo).

Si bien el órgano bilateral más importante de la relación, la “Comisión Binacional México-Estados Unidos,” se creó en la época de López Portillo, gradualmente se ha incrementado el número de grupos temáticos o mesas específicas, presididas por distintas secretarías de ambos países, además de la mediación tradicional de las cancillerías. En 1987 se creó el “Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares” de la Comisión Binacional México-Estados Unidos.<sup>13</sup> Este grupo está integrado por el Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y su contraparte mexicana el Instituto Nacional de Migración (INM), el jefe de la Patrulla Fronteriza y los respectivos funcionarios de la parte consular de ambos países, y está presidido por los secretarios de estado de ambos gobiernos. En este grupo se canalizan propuestas y problemáticas específicas en el ámbito federal. En la década de los noventa se crearon varios instrumentos (o acuerdos) con el objetivo de coordinar acciones e incrementar el diálogo bilateral en las regiones fronterizas (después de todo la migración es un problema regional). Se busca institucionalizar la administración de la frontera en cooperación directa con las autoridades locales. En la “Declaración presidencial conjunta sobre migración”, realizada a partir de la visita del mandatario estadounidense, William Clinton, a su homólogo mexicano, Ernesto Zedillo, el 6 de mayo de 1997. Se reconoce por primera vez la necesidad de trabajar juntos y en permanente diálogo en los problemas de la frontera y la migración, ambos presidentes declararon que “la migración de nacionales mexicanos a Estados Unidos constituye una prioridad en nuestra agenda bilateral” y también se expresó

---

<sup>13</sup> La última reunión, la XIX, tuvo lugar en México, en noviembre 2002.

“la voluntad de ordenar los flujos migratorios y transformar la frontera en un área ejemplar de cooperación bilateral”.<sup>14</sup>

A partir de esa declaración se firmaron una serie de memorandos de entendimiento común que ponen sobre el papel una serie de acuerdos normativos y de procedimiento, para guiar la actividad de la protección de migrantes (sobre todo de los cónsules mexicanos ante las autoridades migratorias de Estados Unidos).

Destacan de estos tres: el “Memorándum sobre cooperación en contra de la violencia fronteriza” (firmado el 15 de febrero de 1999),<sup>15</sup> para investigar conjuntamente los casos de violencia hacia migrantes en la frontera; el “Memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México y Estados Unidos” (7 de mayo de 1996), cuyo objetivo es facilitar el trabajo consular, difundir lo derechos humanos entre las autoridades de ambos países, elevar el tema a las reuniones de más alto nivel y ratificar el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (el derecho de asistencia consular a los encarcelados extranjeros), entre otras acciones; y el “Memorándum de entendimiento sobre los mecanismos de consulta sobre funcionarios del SIN y protección consular”.

Este último Memorándum pone en marcha los “Mecanismos de Consulta al Interior” (11 de junio de 1998)<sup>16</sup> para mejorar la comunicación entre estas autoridades, revisar las acciones de los oficiales de la Patrulla Fronteriza, ratificar el acceso del personal consular a las estaciones de deportación, revisar el funcionamiento de los “arreglos de las repatriaciones seguras y ordenadas” a lo largo de la frontera<sup>17</sup> (para coordinar las masivas deportaciones de la frontera, con

<sup>14</sup> México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *La relación migratoria México-Estados Unidos, recopilación de documentos 1995-1999*, México, SRE, 1999. Desgraciadamente este esfuerzo de recopilación de documentos migratorios de la relación no se ha hecho con la nueva administración.

<sup>15</sup> *Op. cit.* pp.67-69

<sup>16</sup> *Op. cit.* pp. 57-59

<sup>17</sup> *Op. cit.* pp. 151-178. El primer arreglo fronterizo se da en la frontera En Cd. Acuña, el segundo en Coahuila-Del Río, el tercero en Texas y Piedras Negras y el cuarto en Coahuila-Eagle Pass.

procedimientos, horarios y puntos específicos),<sup>18</sup> entre otras funciones relevantes. Nunca antes se habían puesto de acuerdo los gobiernos para algo tan evidente: ordenar las deportaciones de mexicanos.

Estos arreglos de repatriación se firmaron en el marco de los “Mecanismos de Enlace Fronterizo” a nivel regional (1993), y constituyen foros de diálogos parecidos a los “Mecanismos de Consulta al Interior” de nivel local, para resolver problemas coyunturales como la coordinación de campañas de advertencia de cruces en zonas inhóspitas. Estos mecanismos han sido útiles, y a raíz de ellos se han creado otros con temas específicos como los “Mecanismos de Revisión Sobre la Violencia Fronteriza” (Procuradores de Justicia distritales y Cónsules de frontera), pero a la vez revelan la creciente complejidad de la administración de la frontera y las limitaciones de los actuales instrumentos bilaterales.

### 3. *Otros instrumentos que establece México en la década de los noventas.*

En la década de los noventas se crearon otros instrumentos que demuestran que en esos años el Gobierno de México se volvió más activo en el tema migratorio, independientemente del ámbito bilateral, uno de ellos es el “Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior” creado en 1990, hoy “Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, que busca “la revalorización de los migrantes y de sus comunidades”.<sup>19</sup> Una especie de política emigratoria que se centra en buscar el reconocimiento a la contribución económica y cultural de los migrantes a la sociedad huésped.

También se crea el Programa Paisano, que ya hemos mencionado, como un esfuerzo para eliminar la contradicción interna creada por la explotación de los

<sup>18</sup> En 1994 fueron deportados por la Patrulla Fronteriza 999 890 mexicanos y en 2000: 1 636 883. Este mismo año se alcanzó la cifra récord de deportados: 1.8 millones (incluyendo otras nacionalidades, *deportable aliens*). Datos del *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., 2000

<sup>19</sup> Se crea el 8 de agosto de 2002 por decreto presidencial y aglutina las labores de la extinta Oficina para la Atención de los Migrantes en el Exterior y el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fuente: página web [www.ser.gob.mx/ime/](http://www.ser.gob.mx/ime/) consultada el 22 de junio de 2003.

migrantes por las autoridades mexicanas cuando los primeros regresan a su tierra de vacaciones o para restablecerse nuevamente en México, pero este programa tiene grandes limitaciones.<sup>20</sup>

En el ámbito regional, el Gobierno de México fundó en 1996 la “Conferencia Regional sobre Migración,” órgano no vinculante pero de discusión sobre temas migratorios en la región de Centroamérica y Norteamérica, en la cual participan once países.<sup>21</sup> Esta instancia se crea a iniciativa de México y busca, por medio del diálogo, sin compromisos formales, acercar a los países con distintas problemáticas migratorias (origen, tránsito y destino) desde Panamá hasta Canadá.

Un elemento alentador es su propia conformación, ya que la Conferencia está abierta a las propuestas y recomendaciones de los organismos no gubernamentales (Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones), además de que en una misma mesa se sientan a dialogar tanto países expulsores (como México y Centroamérica, que son a la vez países de tránsito) como receptores de migración (Canadá, Estados Unidos y Costa Rica), y de cada país asisten representantes de las políticas migratorias nacionales, así como los encargados de la política consular.

De ahí que la naturaleza del foro obligue a analizar el problema migratorio con un enfoque integral y a buscar reducir la distancia entre posiciones aparentemente irreconciliables. El Grupo tiene la oportunidad de contribuir a mejorar el entendimiento del fenómeno migratorio, de identificar y proponer acciones concretas de políticas migratorias que libremente pudieran adoptar. Recientemente se creó la Secretaría Técnica para darle mayor seguimiento al plan de acción, que

<sup>20</sup> Para ahondar en las contradicciones que tienen el gobierno mexicano, de cómo las autoridades tratan a los migrantes centroamericanos que cruzan nuestro territorio rumbo al Norte, sólo hay que poner atención al reporte avalado por más de treinta organismos no gubernamentales de México: Foro Migraciones 2000-2001, *Migración: México entre sus dos fronteras*, México, 2002. Particularmente a los capítulos II y III, el “Marco Legal en materia migratoria en México” (las capacidades discrecionales de las autoridades son alarmantes) y “Violencia hacia los migrantes” (las policías municipales de los municipios mexicanos de la frontera, son literalmente mafias de asaltantes uniformados).

<sup>21</sup> También llamado Proceso Puebla, pues fue en esa ciudad dónde se dio la primera reunión. Países miembros: México, Estados Unidos, Canadá, Nicaragua, Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, Belice. Para conocer sobre el origen de la Conferencia, ver Gustavo Mohar, “Reflexiones sobre el Grupo Puebla: en búsqueda de un diálogo pendiente”, *Simposio sobre migración Internacional en las Américas; 4 al 6 e septiembre del 2000*, CEPAL y OIM, Chile, 2000.

está enfocado, sobre todo, a los derechos humanos y a cuestiones de seguridad. Pienso que los países de la región no han aprovechado el potencial de esta Conferencia, pues una buena parte de las recomendaciones e ideas que surgen de su seno no se ejecutan. Como participante en la delegación mexicana (2001-2002) constaté la actual falta de interés del gobierno, tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como del Instituto Nacional de Migración (INM), miembros de la Conferencia. Se paga la cuota anual, se habla mucho en las mesas, se toman los estudios y las recomendaciones, pero al llegar a México se guardan en el cajón y a los altos funcionarios les da amnesia con la abrumadora centralización y burocratización de responsabilidades. Mientras los mandos medios se resignan a su escaso margen de acción por la rígida estructura jerarquizada. Las diferencias derivadas de las distintas funciones y responsabilidades entre la SRE y el INM no se discuten ni se aclaran, por lo que se acumulan y repercuten en una delegación desarticulada, que no aprovecha el potencial de la Conferencia.

En el ámbito multilateral, el gobierno mexicano firma el 22 de mayo de 1991 (primer país en firmar) la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores y de sus Familiares”, que recientemente entró en vigor sin la firma de Estados Unidos. Por cierto, si uno observa quiénes son los países que han firmado esta convención no hay uno solo que sea receptor o de destino de migrantes, como Estados Unidos o países de Europa, lo que pone a pensar en sus posibilidades, más allá de que el día que fue aprobada, 18 de diciembre de 1990, ha quedado como el día mundial de los migrantes.<sup>22</sup> Sin embargo, no deja de ser positivo el hecho de que se logren a nivel mundial una serie de definiciones normativas como la prohibición de las deportaciones o expulsiones colectivas de los trabajadores migrantes (artículo 22), el énfasis en el derecho a la remuneración equivalente a los “nacionales de Estado”

---

<sup>22</sup> Naciones Unidas, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/158 de 1990. Fuente web: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) Oficina del Alto Comisionado para Refugiados. Sitios web de la campaña para la ratificación de la Convención: [www.migrantsrights.org](http://www.migrantsrights.org) y [www.december18.net](http://www.december18.net).

(artículo 25), y el acceso a los servicios médicos por urgencia (artículo 28) y educación (artículo 30), que prohíben de hecho la discriminación amparada en la falta de documentos.

Ninguna de las disposiciones de la presente Parte de la Convención se interpretará en el sentido de que implica la regularización de la situación de trabajadores migratorios o de familiares suyos no documentados o en situación irregular o el derecho a que su situación sea así regularizada, ni menoscabará las medidas encaminadas a asegurar las condiciones satisfactorias y equitativas para la migración.”(Artículo 35)

La Convención recomienda medidas para no incentivar la migración indocumentada, en dos sentidos: por un lado, propone que se tomen acciones para castigar a los empleadores que contraten a los indocumentados, y por el otro, reconoce que es necesaria la concesión de derechos civiles y laborales más amplios para los migrantes (comenzando por los indocumentados pero incluyendo a los documentados) por parte de los Estados para desalentar la irregularidad, de la cual se aprovechan algunas empresas o empleadores “con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal”.<sup>23</sup> Los Estados deberán tomar medidas para cambiar la situación irregular de los migrantes (Artículo 69). Es decir invita a la regularización.

Finalmente, estos instrumentos son positivos y bienvenidos pero han sido insuficientes para las dimensiones del fenómeno de la migración mexicana indocumentada a Estados Unidos. Coinciden con el inicio de la cooperación bilateral pero no se articulan bajo una sola política migratoria o emigratoria, lo cual incide en la falta de articulación de las acciones de la administración mexicana. La década de los noventa fue muy activa. México buscó distintos instrumentos, el esfuerzo institucional fue muy positivo, sobre todo si se compara con otras décadas, pero ante las dimensiones del problema sigue siendo limitado. La

---

<sup>23</sup> Tomado de la parte declarativa de la convención.

cooperación bilateral parecía estar lista para un gran acuerdo, más allá de los memorandos de entendimiento o los comunicados conjuntos.

#### *4. Propuestas iniciales que antecedieron a Guanajuato*

Las propuestas que a continuación exponemos, contribuyeron a superar la perspectiva simplista de la problemática migratoria a la que tiende la política migratoria de Estados Unidos y la opinión pública. En ellas se asume seriamente la complejidad que tiene este tema y se le divide en varias problemáticas específicas que permiten plantear soluciones de política, es decir viables en el corto o mediano plazo (indocumentados, trabajadores temporales, frontera, comunidad, desarrollo, etc.). Las tres propuestas que analizaremos convergen en una serie de conclusiones parecidas que permiten asumir la existencia de un consenso mínimo sobre el conjunto de acciones que deberían tomar tanto el gobierno de México como el de Estados Unidos, sobre todo este último. Además, como veremos, la Propuesta de Guanajuato es la expresión, o mejor dicho la síntesis en política de ese conjunto de conclusiones generales. No pretendo agotar en este trabajo la riqueza de las diversas y sugerentes ideas de estas propuestas, simplemente me propongo resaltar y ligar sus conclusiones con Guanajuato.

#### A. Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo 1987-1990.

“La cooperación bilateral para el desarrollo es la única solución para detener en el largo plazo la migración indocumentada”.<sup>24</sup>

El proceso que desembocó en la aprobación del “Acta de Reforma y Control de la Inmigración” de 1986 (IRCA), y que implicó más de cuatro años de consultas y discusiones, llevó a los Congresistas estadounidenses a reconocer que la problemática de la migración indocumentada no podía controlarse sólo con medidas legislativas unilaterales. Es por ello que en la sección 601 de esta acta se estipula la creación de una “Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo” (también conocida como Comisión Asencio) con el mandato claro de consultar y explorar con los países expulsores, como México y las regiones de Centroamérica y el Caribe, “programas mutuamente beneficiosos de comercio e inversión para aliviar las condiciones”.<sup>25</sup> Formaron parte de la Comisión tanto congresistas demócratas como republicanos, pero los estudios fueron encargados a especialistas en el tema migratorio, de Estados Unidos, de México y otros países. Dado que en ese tiempo, al igual que hoy, la mayoría de la migración indocumentada era mexicana, el estudio inevitablemente se concentra en el caso mexicano. Las consultas fueron bastante profundas, de hecho el presidente Miguel de la Madrid designó al Consejo Nacional de Población (CONAPO) como la contraparte.

Sidney Weintraub, especialista en el tema migratorio, considera a esta Comisión como un parteaguas, pues con ella inició el diálogo bilateral sobre

<sup>24</sup> Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo, *Inmigración Indocumentada a los Estados Unidos: el desarrollo económico como respuesta*, Washington, Julio de 1990, p.4 del Resumen Ejecutivo.

<sup>25</sup> *Ibid.*

migración entre el Gobierno de México y el de Estados Unidos, facilitado por la mediación de los académicos de ambos países.<sup>26</sup> Los miembros de la Comisión se entrevistaron con altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Hay que recordar que por esos años se da la regularización masiva propiciada por la IRCA, que benefició a más de tres millones de mexicanos, lo que seguramente contribuyó también a facilitar el diálogo bilateral.

El financiamiento de este estudio provino enteramente del Gobierno de Estados Unidos, por lo que podría decirse que desde el punto de vista económico dicho estudio no es binacional, pero la Comisión del Congreso, que sospechaba que las causas de la migración indocumentada se debían a otra frontera: la de las disparidades en el desarrollo de Estados Unidos y el sur, consideraba que se debía incorporar una perspectiva desde esos países para tener un estudio completo, y atacar así las causas y no los efectos. De tal manera que debía estudiarse el tema migratorio no sólo como un asunto de violación a la ley respectiva, sino como un asunto de disparidades. Por ello se incorporan académicos de países de origen de la migración.

Creo que tanto el Congreso como el Gobierno de Estados Unidos por primera vez toman conciencia de los límites de su política migratoria y de que ésta no es todopoderosa. La solución al problema de los indocumentados tendría que venir de acciones bilaterales más que unilaterales.

El estudio se realizó antes de la firma del TLCAN y contempla sobre todo ideas de carácter comercial, plantea, por ejemplo, que debería alentarse el intercambio comercial entre Estados Unidos y los países expulsores. Además, vincula los subsidios agrícolas que otorga el Gobierno de Estados Unidos al sector con la migración, pues estos pueden generar más migración. Por ejemplo, el subsidio al sector que produce azúcar de caña (fructuosa) en Estados Unidos afectó

---

<sup>26</sup> Sidney Weintraub, "IRCA and the facilitation of US-Mexico migration dialogue", en Estudio Binacional, 1998, pp. 1229-1233. Weintraub editó posteriormente los resultados de esta Comisión en siete volúmenes en Westview Press, y fungió como consejero principal de la Comisión.

directamente a la Cuenca del Caribe, principal exportador de este producto, la cual se vio forzada a disminuir su producción y a realizar despidos masivos de jornaleros, que se convierten en emigrantes potenciales. En hombres que buscan saltar la frontera hacia la prosperidad. A esto, que se llama declaraciones de impacto migratorio (*migration impact statements*), se ligan otro tipo de políticas como la comercial o la de reforma agraria y se asume que pueden tener impacto indirecto sobre la migración. Una vez más se confirman los límites que implica explicar la complejidad migratoria a partir del simplismo de una política, en este caso la migratoria.

El estudio profundiza en el tema del desarrollo y genera varias propuestas, pero esencialmente concluye lo siguiente: “no parece haber ninguna alternativa viable al desarrollo económico que pueda significativamente disminuir las presiones de la emigración indocumentada.”<sup>27</sup> Es evidente que la falta de desarrollo en los países expulsores genera migración. Sin embargo, uno podría preguntarse por qué las legislaciones posteriores a la IRCA, como la IIRIRA de 1996, no toman en cuenta esta obvia conclusión, y siguen insistiendo sólo en medidas unilaterales y de carácter legislativo. De hecho, la IRCA fue el único intento del Congreso de Estados Unidos por buscar una solución que no fuera sólo legislativa o de política migratoria. Sólo hasta la propuesta de Guanajuato se retomarán algunas de las recomendaciones de la Comisión Asencio.

La Comisión no se queda sólo en el enunciado de que la causa de la migración es la falta de desarrollo sino que elabora varias propuestas concretas. La más importante: la firma de un acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos, ya que al eliminar los aranceles se incrementará el comercio bilateral y ello redundará en mayor desarrollo; pero advierte que el desarrollo es un proceso muy complejo y de largo alcance, y que irónicamente en el corto plazo generará mayor

---

<sup>27</sup> El estudio de la Comisión cuenta con más de 43 análisis temáticos centrados en el desarrollo, elaborados por académicos de ambos países.

emigración, puesto que el incremento del ingreso, proveerá de recursos a los trabajadores (potenciales migrantes) para desplazarse hacia el norte. Por lo que se necesita que el incremento del ingreso sea sostenido durante el muy largo plazo, cuando las diferencias importantes se reduzcan aparecerán los incentivos para no migrar. Es la paradoja a la cual se enfrentan el desarrollo o la apertura de la política comercial, pero aún así la Comisión insiste en que se debe llevar a cabo, que es necesario mantener el esfuerzo por décadas, porque “la creación de desarrollo es un proceso lento que se mide por generaciones.”

Lo innovador de esta Comisión está en que por primera vez se propone no limitar las recomendaciones a medidas de política migratoria, sus soluciones se vinculan con otras políticas, demuestran la complejidad de la migración. Plantea que deben tomarse medidas económicas, como la propuesta de un acuerdo de libre comercio, pero también insiste en las consecuencias no intencionadas de las políticas de subsidio, como ya vimos en las “declaraciones de impacto migratorio”. Ahonda en que una de las consecuencias que acarrea el pago de la deuda externa en las economías locales de los países expulsores de migrantes es que obstaculiza el acceso a mejores niveles de desarrollo.

Finalmente, la Comisión concluye que es posible que la cooperación bilateral sustituya al unilateralismo, en otras palabras, a la política migratoria restrictivista; esta recomendación se dio pocos años antes de que dicha política llegara a su punto más alto con los aberrantes operativos de la franja fronteriza:

“[...] la fuerza que impulsa el trabajo de la Comisión consiste en promover medidas mutuamente beneficiosas de desarrollo económico con la finalidad de gradualmente reducir la necesidad de utilizar medidas legales unilaterales para controlar la inmigración indocumentada.”<sup>28</sup>

Considero que la Comisión nos deja una reflexión importante: el desarrollo es un proceso lento, de largo aliento; si el desarrollo es una solución pero es lento,

<sup>28</sup> Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo, *op.cit.*

representa un dilema a corto plazo, la migración indocumentada continuará; no obstante, aun si en el corto plazo se genera posiblemente más migración, hay que mantener los esfuerzos por décadas. De hecho, es lo que ha sucedido a raíz del TLCAN, la población mexicana en Estados Unidos se incrementó tan sólo en la década de los noventa en 84%. En mi opinión, esto representa un dilema político, puesto que las administraciones son renuentes a tomar medidas de largo plazo. Como hemos visto, la relación bilateral entre México y Estados Unidos se ha caracterizado por el limitado interés en la reducción de los costos políticos, lo que produce sólo medidas coyunturales pues los políticos hacen solamente lo necesario para contener la tensión que genera la migración, y prefieren sembrar sólo aquello que podrán cosechar dentro de su administración.

Es importante destacar la aportación de esta Comisión en términos del conocimiento, pero paradójicamente no ha sido aprovechado por su principal promotor y responsable de legislar en materia de política migratoria: el Congreso de los Estados Unidos de América, y ha caído en el olvido total. Es sin duda un gran marco de referencia para quien quiera abordar la liga desarrollo-migración.

## B. Estudio Binacional México- Estados Unidos 1995-1997.<sup>29</sup>

“La disfunción entre las intenciones de la política migratoria y los resultados obtenidos es una característica permanente de la historia de la inmigración [en Estados Unidos]”.<sup>30</sup>

Este estudio, sin duda el más completo que se ha realizado sobre la problemática migratoria (flujos, demografía, indocumentados, remesas, desarrollo, cooperación bilateral, frontera, etcétera) entre México y Estados Unidos, se ha convertido en un marco de referencia para quienes quieren profundizar en los distintos aspectos de la migración, pero también fue realizado con el objetivo de orientar la toma de decisiones para implementar políticas o iniciativas públicas bilaterales sobre migración. Al contrario de la práctica habitual de ambos gobiernos, el estudio no se limitó a hacer recomendaciones para aliviar las consecuencias no intencionadas de la política migratoria actual, su principal propuesta en materia de relación bilateral plantea que los gobiernos deberían reunirse también para planear y generar programas o iniciativas conjuntas. De ahí que el estudio ofrezca un menú de posibilidades que desafortunadamente los gobiernos no han aprovechado hasta el momento. Considero que en el Estudio Binacional se encuentran los argumentos o los instrumentos conceptuales para mejorar la relación bilateral, para que ésta transite de la *cooperación sin concordancia* a la *cooperación con concordancia o positiva*.

El estudio fue producto de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, gracias a un acuerdo alcanzado en marzo de 1994, en el seno del “Grupo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados

<sup>29</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores / US Commission on immigration Reform, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, Vol.1, 2, 3, (Reporte), México, 1998.

<sup>30</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores / US Commission on immigration Reform, “A report of the binational study on migration” [Resumen Ejecutivo] *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración* (México, 1998) p.65.

Unidos”, sus resultados se dieron en 1997 en el interior de la misma reunión, pero no han sido atendidos, salvo en Guanajuato.

Los gobiernos de ambos países acordaron llevar a cabo este estudio con el objetivo de profundizar la comprensión de la naturaleza, la dimensión y las consecuencias de la migración México-Estados Unidos. Se le solicitó a veinte académicos, diez de cada país, que se involucraran en el proyecto y que identificaran oportunidades u opciones para responder a la problemática migratoria. El primer paso fue emitir un diagnóstico para luego generar un conjunto de propuestas que se encuentran sintetizadas en un reporte o resumen ejecutivo. Se trabajó en cinco sub-grupos temáticos: cuantificación del flujo migratorio entre México y Estados Unidos (siempre ha sido un reto medir a esta población), características socio-económicas de los migrantes, causas de la migración, impacto en ambos países (económico y demográfico) y respuestas de política conjuntas e individuales a la migración por parte de ambos gobiernos.

Este estudio sigue la misma dinámica que el de la Comisión: se reúnen en varios tomos los estudios específicos y se sintetizan en un reporte una serie de recomendaciones muy concretas. Dando una particular importancia a la coordinación de políticas bilaterales en materia migratoria, dicho estudio hace, después de revisar cómo ha operado la relación bilateral, una serie de recomendaciones. A continuación enumeramos, sin entrar en detalles, algunas de las más importantes. Como veremos, en Guanajuato se contemplaron la mayoría de estas recomendaciones.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores / US Commission on immigration Reform, “A report of the binational study on migration” (Resumen Ejecutivo) *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, México, 1998. Es el reporte que se supone leyeron los funcionarios.

- Evaluar constantemente y conjuntamente las consecuencias no intencionadas e intencionadas de las reformas legislativas.
- Analizar los incentivos en los factores demanda, oferta y redes para la migración indocumentada y contrarrestarlos.
- Desarrollar declaraciones de impacto sobre migración en políticas comerciales y económicas (retomado de la Comisión Asencio).
- Promover la recolección conjunta de datos sobre el flujo y desarrollar el análisis.
- Identificar medidas que faciliten la movilidad de personas entre ambas naciones dado el incremento del comercio bilateral, incluso considerar a México como un caso especial dentro de la política migratoria.
- Identificar mecanismos que permitan incrementar beneficios y minimizar costos en la migración. Explorar el uso productivo de las remesas para el desarrollo
- Revisar los programas de trabajadores temporales críticamente, pues tienen muchos inconvenientes (como el de no permitir al trabajador cambiar de estatuto).
- Contrarrestar los costos sociales de la migración, como la des-unificación familiar.

Por otro lado, el estudio genera un modelo analítico de cómo han actuado ambos gobiernos cuando aparece en su horizonte la problemática migratoria, y que comprende cuatro etapas. El contexto determinado por la situación económica en Estados Unidos es el punto de partida, si ésta es mala, las causales se consideran ligadas al tema migratorio, y la respuesta tiende a ser restrictiva; si la situación es buena o si la economía crece, el tema migratorio cae en el olvido o hay condiciones para que la respuesta sea positiva o a favor de la inmigración, generalmente se reconocen las necesidades de mano de obra del período en expansión económica. Este modelo, descrito por lo especialistas a partir de su observación, demuestra además muy claramente cómo han, más que actuado, reaccionado ambos gobiernos.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> *Op.cit.* p.54

1. Un contexto subyacente, generalmente enraizado en la situación económica en Estados Unidos, genera o dispara (*triggering events*) una respuesta migratoria por parte del gobierno de este país (tradicionalmente unilateral).
2. Esto a su vez incentiva un periodo de debate en Estados Unidos y algunos compromisos políticos alcanzados resuelven la situación migratoria, pero dejan otros sobre la mesa sin resolver.
3. Se da una reacción mexicana a la acción estadounidense y quizá le sigue una contra respuesta estadounidense.
4. Entonces un nuevo contexto nace para las respuestas o disparadores que vendrán.

(Nota: ha habido una tendencia en el largo plazo: los intervalos entre los debates han disminuido, lo que significa que el problema está creciendo)

Este modelo es compatible con la conclusión de la Comisión Asencio sobre la política migratoria de Estados Unidos: "Hace mucho tiempo que la política inmigratoria de Estados Unidos es ambivalente y, a menudo, incoherente, lo que refleja en buena medida el sentir público sobre el asunto."<sup>33</sup> La articulación de la política migratoria o las respuestas a la migración por parte de este país están sujetas a un proceso coyuntural, como refleja este modelo. Lo que quiere decir que el debate político está moldeado por la visión que tiene la opinión pública estadounidense, mediada en la mayoría de los casos por *grupos de interés*, divididos generalmente entre restriccionistas y pro inmigración, y que tienen acceso al Gobierno y a las comisiones del Congreso norteamericano encargadas de legislar en esta materia.<sup>34</sup> La IRCA (1986) trató de complacer a ambos grupos, por un lado la regularización masiva y por el otro las restricciones para contratar indocumentados. La IIRIRA (1996), a nuestro juicio sólo ha complacido a los restriccionistas, por sus medidas en la frontera.

<sup>33</sup> Comisión, p.3

<sup>34</sup>No pretendo ahondar aquí en el tema de los grupos de interés en EUA pues es amplísimo. Tampoco el Estudio Binacional ahonda, pero advierte sobre las simplificaciones, ya que los grupos son muy variados y sus posiciones tienen muchos matices. Por ejemplo podemos ubicar a un sector de los grupos de interés por su oposición a la regularización de la migración de indocumentados, y su demanda de mayores restricciones para la migración en general. En el caso del Acuerdo Bracero México-Estados Unidos, el estudio de Richard Craig, *The bracero program*, demuestra que dicho acuerdo fue resultado, sobre todo, de la presión de los grupos de interés del sector agro-industrial sobre el Congreso estadounidense, pero estos grupos, paradójicamente pugnaron por mayores restricciones también.

Por otro lado, el Estudio Binacional explica que la posición del Gobierno de México sobre el tema migratorio ha tenido tres objetivos: el primero y el más importante es la protección de los Derechos Humanos, el segundo es evitar cambios abruptos en la política migratoria de Estados Unidos y en el flujo migratorio, y el tercero, a partir de las últimas reacciones y el clima contra la migración mexicana (IRIRA, iniciativa 187 de California, etc.), busca que se reconozca la contribución que hacen los migrantes mexicanos a la sociedad huésped. Sin embargo, pienso que al ritmo que está creciendo la migración mexicana a los Estados Unidos, la política emigratoria mexicana tiene que ir más allá de los derechos humanos.

Finalmente, los resultados obtenidos por el estudio demuestran que es necesario incrementar y fortalecer la institucionalización de los mecanismos bilaterales sobre migración (MEF, Grupo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, etc.) para identificar y desarrollar opciones de políticas conjuntas.

**C. Grupo México-Estados Unidos sobre Migración (Instituto Nacional Autónomo de México ITAM/ Carnegie Endowment for International Peace).<sup>35</sup>**

Un consenso mínimo a partir de una visión nueva: de la interdependencia a la gradual integración.

Este grupo binacional integrado por especialistas, funcionarios y activistas de la migración se creó en el año 2000 con el objetivo de presentar una propuesta para reformar la relación migratoria a los nuevos presidentes de México y los Estados Unidos. El grupo propuso hacer de la legalidad y la cooperación bilateral el instrumento para cambiar la relación. Asumió que “es inaceptable el *status quo*” de la problemática migratoria (sobre todo el caso de los indocumentados y la política de contención fronteriza).<sup>36</sup>

Con un gran sentido de la oportunidad que brindaba la renovación coincidente de los ejecutivos de cada país (lo cual ocurre cada diez años), y aunque aún no se sabía quiénes serían los presidentes electos pues estaban las campañas presidenciales, el grupo preparó un informe completo llamado: “Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida.”

En el caso mexicano, algunos de los miembros de este grupo quedaron como funcionarios de la nueva administración del presidente Vicente Fox, el caso más notorio fue el del ahora ex Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, principal impulsor de la Propuesta de Guanajuato. Sin duda, el grupo logró formar un virtuoso vínculo entre políticos, especialistas y dirigentes de organizaciones que

<sup>35</sup> Grupo México Estados-Unidos sobre Migración, *Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida* (México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Carnegie Endowment for International Peace, 2001)

<sup>36</sup> *Op.cit.* p.3

están a favor de la regularización migratoria, a partir de un sólido enfoque integral sobre la problemática migratoria.<sup>37</sup> El grupo se fijó un ambicioso plan:

El propósito de este esfuerzo es presentar las bases dirigidas a reformular gradualmente la relación migratoria entre México y Estados Unidos hasta convertirla en una verdadera asociación, y ofrecer a los nuevos presidentes y sus gobiernos un menú de alternativas factibles para lograrlo.<sup>38</sup>

El planteamiento general del grupo logró introducirse en ambas administraciones y se plasmó más tarde en lo que sería la Propuesta de Guanajuato, con algunas modificaciones. El informe del grupo se hizo llegar a los dos nuevos presidentes el 16 de febrero de 2001 en la reunión de Guanajuato, como un consenso mínimo con una visión nueva al que habían llegado altos funcionarios y especialistas de ambos países, sobre lo que se tenía que hacer para resolver la problemática migratoria.<sup>39</sup>

El planteamiento general del grupo, como he mencionado, se convirtió más tarde en la Propuesta de Guanajuato; no todas las recomendaciones se tomaron, pero sí las más importantes como la regularización de los indocumentados, la idea de un programa de trabajadores temporales, la seguridad en la frontera (revisar la política de contención fronteriza), la ampliación de los criterios para otorgar visas a nacionales mexicanos con base al TLCAN y la cooperación para el desarrollo en comunidades expulsoras de migrantes. Esto se conoció más tarde como la agenda de la “enchilada completa.”

Me parece que la propuesta del grupo partió de visión más amplia, que no se limitó a delinear un proyecto coyuntural para limar la tensión que tradicionalmente genera el problema migratorio en la relación bilateral. No buscaba disminuir costos políticos, sino ampliar oportunidades. Fue más allá,

<sup>37</sup> Miembros de organizaciones de mexicanos en Estados Unidos como MALDEF (defensa legal y la educación de los mexicano-estadounidenses), Cámara de comercio de Estados Unidos, AFL-CIO, Sin Fronteras (ONG), etcétera.

<sup>38</sup> *Op. cit.* p.1

<sup>39</sup> “Memorándum para los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, 12 de febrero de 2001”, *op.cit.* p.43

vinculó la problemática migratoria a una idea de comunidad trilateral de Norteamérica, no como un problema sino como un puente para superar las limitaciones del esquema de interdependencia del TLCAN. En otras palabras, pasar de la interdependencia a la integración, tipo comunidad europea, donde no sólo la política comercial se homologa entre los países, sino todo un conjunto de políticas. Desde luego con una visión gradual dadas las disparidades de prosperidad entre los tres países que forman el TLCAN. En ese sentido, el Grupo reconceptualizó el tratado de libre comercio más allá de la limitada racionalidad económica con la que se delineó originalmente y asumió que hay que homologar o armonizar otras políticas, sobre todo la laboral y la migratoria, lo que popularmente se conoció como el *NAFTA Plus*:

La relación migratoria entre México y Estados Unidos debe verse con nuevos ojos: como un fenómeno que simultáneamente refleja lo que en realidad son flujos normales de trabajadores dentro de un área de libre comercio cada vez más integrada.<sup>40</sup>

El argumento central de este grupo es que la contigüidad geográfica y la creciente interdependencia económica (TLCAN) imponen una relación especial migratoria más amplia, que ya no puede omitirse o dejarse de lado, pues la problemática está creciendo. La relación migratoria especial se debe comenzar a plantear como parte de un escalón hacia la construcción de una comunidad de Norteamérica, en el mediano y largo plazo. La interdependencia delineada en los términos del tratado es incompleta, los migrantes mexicanos se mueven a pesar de las grandes restricciones, y pareciera incluso que éstas incentivan la movilidad, la política que pretende regular ese movimiento esta rebasada, es obsoleta.

Según el informe de este grupo, a raíz del TLCAN la problemática migratoria se ha agudizado debido a la contradicción que surge cuando por un lado se libera el flujo de capital, el de bienes y el de servicios, pero por el otro se mantienen grandes

---

<sup>40</sup> *Op.cit.* p.7

restricciones al flujo de mano de obra. No se reconoce que al liberalizar el intercambio comercial, se debió también reformar el mercado laboral, no necesariamente con la apertura del primero, pero al menos no dejarlo en su *status quo*.

Para el Grupo, la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos representa un mercado laboral transnacional no regulado por los gobiernos de ambos países, que en parte los ha superado, tanto en términos de visión como en posibilidades reales para restringirlo.

Pienso que lo que en el fondo está diciendo el grupo es que la liberalización económica incrementó el interés y facilitó el movimiento de personas, a pesar de las restricciones que impone la política migratoria no reformada o no puesta al día con la liberalización económica.<sup>41</sup> Es claro que la migración mexicana, sobre todo indocumentada, se ha incrementado después de la firma del TLCAN, tal y como pronosticó la Comisión Asencio. El grupo resume el estado actual de la relación bilateral de esta manera: “socios en asuntos económicos y antagonistas en su relación migratoria”. Sobre la frontera de cerca de 3 000 kilómetros, afirma que:

[...] la franja fronteriza entre socios cercanos es algo diferente a una línea que necesita defenderse. [...] Las comunidades fronterizas de ambos países deben participar como socios iguales y de pleno derecho en las discusiones sobre su futuro.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Pienso que el Grupo plantea la propuesta evitando conscientemente que parezca utópica o muy crítica sobre las limitaciones del TLCAN, o muy arriesgada cuando sugiere una integración, para que pueda ser tomada en cuenta por ambos gobiernos.

<sup>42</sup> *Op. cit.*, p.5

Y sobre la política migratoria específica:

El enfoque actual del gobierno estadounidense hacia la migración indocumentada y la frontera se basa en el cambio constante de sus prioridades relativas a la aplicación interna de la ley, así como en una fortificación y militarización de la frontera sin precedentes. El punto de partida de este informe es la conclusión cada vez más aceptada de que el enfoque actual no está produciendo el resultado prometido de reducir la migración no autorizada. Más aún, tiene consecuencias perversas, aunque predecibles. Entre las más preocupantes se encuentran el número de muertes de migrantes que ha aumentado [...].<sup>43</sup>

Para este grupo, la ley migratoria (en su modalidad restriccionista, fortificada o militarizada) es ampliamente incoherente no sólo por los costos humanos que ésta genera sino también por la realidad de una América del Norte cada vez más integrada por la lógica de la racionalidad económica.

Encuentro una serie de coincidencias o un consenso no explícito entre la Comisión Asencio, el Estudio Binacional y este Grupo, ya que en los tres reportes se reconocen las grandes limitaciones de la actual política migratoria de Estados Unidos, su obsolescencia en varios aspectos, además de las consecuencias no intencionadas como las muertes en la frontera, e incluso lo contraproducente en cuanto a la problemática general de los indocumentados mexicanos, pues cada vez hay más. Pero también es inconsecuente con la asociación comercial y la colindancia o vecindad geográfica. Se puede tomar esto como consenso en el ámbito de los especialistas y algunos funcionarios dedicados al tema de la migración en ambos lados de la frontera. Este consenso había salido de su limitada esfera hasta antes del 11 de septiembre de 2001 y parecía estar haciendo eco en las esferas altas de las administraciones de ambos gobiernos.

Pase lo que pase, las propuestas expuestas y este consenso nos invitan a pensar la frontera y la región común como una línea y una región de convergencia

---

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p.7

y no de separación. Lo que quiere decir que tanto el Gobierno de México como el de Estados Unidos tienen que cambiar su forma actual de operar la relación bilateral (como dos trincheras de bandos opuestos en un mundo globalizado) a partir de una nueva visión, que irónicamente no viene de los Estados ni de un proyecto consciente de modelo de apertura económica, sino de un creciente y silencioso movimiento de personas, con expresiones culturales diversas.

## IV. LA PROPUESTA DE GUANAJUATO

### 1. *El reconocimiento de la prioridad y responsabilidad compartida de la migración en la relación bilateral.*

El 16 de febrero de 2001 los presidentes Vicente Fox y George W. Bush (éste último había tomado posesión tres semanas antes y realizaba su primer viaje al exterior) se reunieron en Guanajuato y declararon conjuntamente:

La migración es uno de los nexos que más vinculan a ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos que plantea este asunto. México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores, para bien del país. Pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garantice un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas a los migrantes.<sup>1</sup>

Estas declaraciones significaron en su momento un cambio importante ante una larga tradición en la relación bilateral caracterizada por las recriminaciones mutuas y las tensiones en lo referente al tema de la migración. Por primera vez los presidentes de ambos países se comprometieron a ordenar los flujos migratorios a partir de un nuevo esquema de *cooperación bilateral* y de *valores compartidos*. Consecuentes con este compromiso, ordenaron la creación de un Grupo de Alto Nivel para que diera inicio a una negociación en materia migratoria con el objetivo de “alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales [...]”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Hacia una prosperidad compartida: La Propuesta de Guanajuato / Towards a partnership for prosperity The Guanajuato Proposal; Declaración Conjunta de los Presidentes Vicente Fox Quesada y George W. Bush*, Comunicado; 16 de febrero, 2001 (ver anexo).

<sup>2</sup> *Op.cit.* El Grupo de Alto Nivel estuvo integrado por el secretario de relaciones exteriores Jorge G. Castañeda, el secretario de gobernación Santiago Creel Miranda, el secretario del departamento de estado, Colin L. Powell y el procurador de general, John Ashcroft.

La Propuesta de Guanajuato se articuló gracias al *reconocimiento de la prioridad y responsabilidad compartida de la migración en la relación bilateral*<sup>3</sup> que hicieron ambos presidentes. Este importante reconocimiento, que en el fondo es un entendimiento mutuo, un consenso básico sobre la problemática migratoria, permitió desencadenar el proceso de la negociación migratoria bilateral. Al asumir que la migración es un fenómeno de responsabilidad compartida se reconoce que no sólo los factores de origen sino incluso los de destino o los de atracción propician el flujo migratorio, y que estos factores generan responsabilidades y obligaciones para los dos países (el de origen y el de destino) con respecto a la regulación del flujo migratorio. Antes de Guanajuato se planteaba lo contrario, los Estados Unidos, sobre todo, consideraban que la migración era responsabilidad sólo del país de origen. Lo cual es tan absurdo como pretender que sólo los países productores de estupefacientes son culpables del problema del narcotráfico, sin tomar en cuenta la parte de responsabilidad de los países consumidores. Desde luego que no se trata de buscar culpables o de enfocar el fenómeno de la migración como un conflicto, sino de reconocer las oportunidades o complementariedades que éste brinda, tal y como hicieron ambos presidentes en Guanajuato. No se puede comprender el fenómeno de la migración si sólo se le mira desde la estrechez de una frontera nacional como sucede con otros temas globales como el medio ambiente o la economía. La comprensión que cada país tiene del fenómeno migratorio determina sin duda sus acciones y sus políticas.

En Guanajuato se reconoció que la migración es responsabilidad de ambos países, por lo que la solución tendrá que provenir de la cooperación bilateral y de los valores compartidos. México no debe detener a sus ciudadanos en busca de oportunidades y los Estados Unidos no deben obstaculizar a sus sectores

<sup>3</sup> El concepto responsabilidad compartida y prioridad se menciona por primera vez en el segundo comunicado: *México Estados Unidos Inician negociación sobre migración bilaterales*, del 4 de abril del 2001. Esta responsabilidad compartida también se reitera en el seno de la Comisión Binacional, en las reuniones XVIII y XIX

económicos que necesitan la mano de obra del migrante mexicano.<sup>4</sup> Es posible restringir los movimientos migratorios, pero no es legítimo por las consecuencias que se producen, es mejor reconocer que hay que ordenar los flujos migratorios a partir de las necesidades y los valores compartidos. Este es el consenso al que se llegó parcialmente en Guanajuato.

Partiendo de este consenso básico, el 4 de abril de 2001, dos meses después de este histórico reconocimiento, el Grupo de Alto Nivel articuló una serie de principios y una agenda.

Estos son los principios a los que llegó el Grupo:

- La negociación migratoria entre México y Estados Unidos es un ejercicio de responsabilidad compartida.
- La migración debe ser legal, segura y ordenada.
- Se deben garantizar los derechos humanos de los trabajadores migratorios independientemente de su estatus migratorio.
- La agenda binacional es una propuesta integral que busca convertir el problema migratorio en una oportunidad que beneficie a ambas naciones.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El Artículo 11 de la Constitución Mexicana señala: "Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las autoridades administrativas, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país." Pero la Ley General de Población (1974) en su artículo 3 y 78 (fracción III) si permite las restricciones a la emigración de mexicanos: "La comprobación, si se trata de mexicanos, de que puedan cumplir todos los requisitos que para entrar al país donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo."

<sup>5</sup> *México y Estados Unidos Inician Negociaciones sobre migración bilateral / Mexico and the United States begin negotiation on bilateral migration*, Comunicado, 4 de abril de 2001 [en este comunicado se encuentra la agenda] y Comunicado arriba citado, del 12 de febrero de 2001.

Los cinco temas o problemas específicos de la agenda:

1. Regularizar el *estatus* de los migrantes mexicanos que trabajan de manera indocumentada en los Estados Unidos.
2. Crear un programa de Trabajadores Huéspedes o Temporales.
3. Ampliar el régimen de visas laborales (*Contiguous border country proposal*).<sup>6</sup>
4. Ampliar la cooperación en la zona fronteriza para garantizar la seguridad y la integridad física de los migrantes y erradicar el tráfico de personas.
5. Fomentar el desarrollo de las áreas marginadas de México, principales expulsoras de migrantes.<sup>7</sup>

Esta agenda se conoció como la *enchilada completa*, metáfora culinaria con la que el Gobierno de México quería dar a entender que si faltaba uno sólo de los ingredientes no se obtendría el platillo, en este caso el acuerdo migratorio bilateral. La agenda se concibió pues a partir de un principio de no división de las partes, un principio integral. De tal manera que era imperativo avanzar en cada uno de los puntos. La posición de ambos gobiernos al respecto es muy clara, en el Comunicado Conjunto del 4 de abril de 2001 reconocen que los diversos elementos que componen la agenda acordada en esta ocasión están interconectados y forman un todo integrado para alcanzar una solución de fondo en el tema migratorio.<sup>8</sup>

En términos políticos se trataba de amarrar el interés primordial del Gobierno de México, la regularización, con el programa de trabajadores temporales, interés primordial de los republicanos y del Gobierno de Estados Unidos, para generar una agenda con posibilidades políticas. Pero al atacar varios frentes o insistir en la no división de la agenda también se acepta plenamente la complejidad del problema migratorio.

Lo que se logró conceptualmente con la Propuesta de Guanajuato es que la problemática migratoria dejara de ser una generalización simplista. Con el objetivo de generar soluciones o políticas específicas dicha problemática se desagregó en

<sup>6</sup> Se refiere a quitar a México del sistema de cuotas hemisféricas para pasarlo a un nuevo sistema que reconozca la vecindad geográfica y la nueva relación bilateral. Este punto podría incluir a Canadá.

<sup>7</sup> Comunicado conjunto, anteriormente citado, 4 de abril de 2001.

<sup>8</sup> *Idem*.

varios temas, por ello la agenda abarca situaciones aparentemente muy distintas: migrantes residentes indocumentados, migrantes temporales indocumentados, régimen de visas acorde a la relación comercial, seguridad en la frontera y desarrollo en zonas de origen. La posición del Gobierno de México era que ninguno de estos puntos debía faltar si se quería lograr una solución estructural del problema; este pretendía ser el mensaje de la “enchilada completa.” Además, al atacar cada uno de estos problemas se lograba balancear las expectativas no sólo de ambos gobiernos, también de los distintos grupos de interés.

*2. Reconstrucción de la agenda: el desarrollo de los temas y su convergencia en el Grupo de Trabajo.*

Para este apartado me he basado principalmente en los documentos del Grupo de Trabajo de la negociación migratoria. Este Grupo de funcionarios especializados en el tema migratorio fue creado ex profeso por el Grupo de Alto Nivel con funcionarios de ambos países para que desarrollara la agenda. El Grupo partió con sólidos instrumentos de trabajo: un marco de principios y una agenda definida, y, desde luego, con la visión de que la migración debería ser una oportunidad, más que una tensión para ambos países. Tuvo arriba de veinte reuniones de trabajo. Su función consistió en dotar de contenidos a la agenda de Guanajuato: proponer un esquema concreto de regularización, diseñar un programa detallado de trabajadores temporales, generar una propuesta de seguridad en la frontera, etc., para presentarla al Grupo de Alto Nivel.

El Grupo de Trabajo no pudo, sin embargo, concluir sus funciones, pues como sabemos se interrumpió el proceso; dado que no alcanzó a dejar una posición conjunta, el análisis que he realizado ha sido a partir de los reportes que dejó por separado la delegación de cada país, cuando me refiero a ellos los menciono como

los documentos de trabajo (*progress report*).<sup>9</sup> Estos documentos tenían el objetivo de convertirse en un reporte conjunto que se presentaría al Grupo de Alto Nivel, para que éste a su vez lo presentara como resultado del proceso de la negociación a ambos presidentes y lo sometiera a su consideración. A este reporte conjunto le faltaba, ciertamente, un largo camino por recorrer (Grupo de Alto Nivel, Ejecutivos y Congresos), pero considero valioso plantear aquí los puntos de convergencia a los que se había llegado, pues finalmente se logró profundizar de manera parcial en la agenda gracias al entendimiento entre funcionarios gubernamentales de ambos países sobre la problemática migratoria. Debo recalcar que estos documentos no son oficiales, pues como he mencionado, el Grupo no alcanzó a elaborar un reporte conjunto, pero finalmente son el reflejo de cómo se pensaba desarrollar cada tema de la agenda. También he considerado el documento presentado por la Secretaría de Relaciones Exteriores con el cual se inició la discusión en el seno del grupo: *Principles and Key elements of an agreement on migration between Mexico and the United States of America* (en su versión final del 9 de julio de 2001) y la respuesta presentada por el Departamento del Estado: *Analysis of Mexico's Statement of Principles Relating to Temporary Workers*.<sup>2</sup> Estos fueron borradores, por lo que no se pueden tomar como posiciones finales u oficiales, pues la negociación como sabemos se interrumpió. Incluyo también mi testimonio e interpretación personal de este proceso, ya que trabajé como asistente del responsable de la negociación por parte del Gobierno de México.

En suma, este es un esfuerzo de articulación, cuyo objetivo es recuperar los puntos de convergencia logrados entre ambos gobiernos a partir de Guanajuato, y presentar el desarrollo parcial de la agenda que generó el Grupo de Trabajo como una propuesta que se agrega las que ya hemos visto en los capítulos anteriores.

Independientemente de que la voluntad política del Gobierno de los Estados Unidos se esfumó, y por ello se explica la interrupción del proceso de negociación,

<sup>9</sup> Este documento lo denominó el gobierno de EU: *Progress Report: U.S.-Mexico Migration: one year report*, última versión es del 17 de mayo de 2002. El Gobierno de México llamó a su reporte simplemente: *Progress Report*, última versión es del 16 de mayo de 2002.

hubiera sido importante contar con el testimonio oficial de los acuerdos a los que llegaron los gobiernos, pero supongo que políticamente no les convenía, pues hubiesen dejado más huellas de un acuerdo incumplido.

A continuación expondré el desarrollo logrado en cada punto de la agenda hasta el momento de su interrupción, poco después del 11 de septiembre de 2001. En general se lograron esbozar la mayoría de los puntos, con coincidencias entre ambos grupos negociadores que consideramos un avance y que nos interesa rescatar como propuestas.

## A. La Regularización

“El intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados establecidos en Estados Unidos.”<sup>10</sup>

El primer punto de la agenda, la regularización, es el más complejo y el de mayor interés para el Gobierno de México; de hecho, la parte mexicana lo introdujo al descartar el concepto de *amnistía*, que para un sector de la opinión pública estadounidense significa otorgar el perdón a quién violó la ley. Regularizar significó, en el contexto de la agenda, dotar de un estatuto migratorio legal a quien no lo tiene: los indocumentados. La actual ley migratoria estadounidense no contempla la regularización, por lo que se tendrá que reformar.<sup>11</sup> A través de diversos mecanismos o instrumentos legislativos para que gradualmente cerca de 4 millones de mexicanos dieran el paso para salir de la clandestinidad por medio de la regularización. Lo que significaba que los mexicanos que viven, trabajan y contribuyen en Estados Unidos sin autorización pudieran ajustar su estado migratorio por medios oficiales, para adquirir en una primera instancia la residencia autorizada temporal y beneficiarse de los derechos o caminos que abre la legislación migratoria de Estados Unidos a cualquier migrante documentado.

La regularización en este sentido significa romper con el estatuto fijo del indocumentado (condenatorio, sin duda una especie de *apartheid*) y transitar a uno abierto, que permite obtener gradualmente derechos civiles y laborales: una alternativa para salir de la clandestinidad. Esta era la idea general de la Propuesta

<sup>10</sup> Comunicado conjunto anteriormente citado, 4 de abril de 2001, p.1

<sup>11</sup> La actual ley no permite la regularización del indocumentado que se encuentra residiendo en Estados Unidos, lo que si permite es lo que llaman ajuste de estatuto (obtener una *green card*, permiso para trabajar), pero el indocumentado tiene que salir del territorio nacional y obtenerla por medio de un Consulado. Esto es absurdo, pues difícilmente alguien se arriesgará después de años de residir en EUA a salirse, para dejarlo su suerte en manos de un procedimiento totalmente incierto y muchas veces discrecional y de hecho saturado.

de Guanajuato y del Gobierno de México sobre regularización que tenía que desarrollar el Grupo de Trabajo.<sup>12</sup>

La distancia entre esta idea general sobre la regularización y su concreción no logró acortarse. La delegación mexicana insistió en todo momento en que regularización no significa amnistía, y en que la problemática específica del indocumentado residente necesita una solución igualmente específica. El Gobierno de México argumentó que la concesión de ajustar el estatuto de estos mexicanos partía del hecho de sus méritos: trabajo, pago de impuestos, ausencia de expediente criminal, familia, etc. En ese sentido, la regularización debía interpretarse como un derecho ganado por los indocumentados ante el Estado norteamericano (mientras esto no suceda Estados Unidos mantendrá una deuda con ellos).

La delegación estadounidense, por su parte, estaba de acuerdo con la idea general de la regularización, siempre y cuando no fuera automática; coincidía en que se debía partir de los méritos, pero agregaba que había que especificar el “perdón” en cualquiera de los mecanismos de regularización que se implementaran, y que dicha regularización debía ser canalizada a un programa de trabajadores temporales. Esta delegación no distinguía, pues, entre la problemática de los indocumentados y la de los trabajadores temporales, y sus planteamientos contradecían la agenda que su propio gobierno había acordado, y en la que ambos temas estaban separados.

El argumento del Gobierno de México era claro: regularización y trabajadores no deben mezclarse, pues los migrantes indocumentados que residen no aplicarán a un programa temporal de trabajo para obtener su ajuste, ya que por lo general cuentan con trabajo. Ajustar un programa temporal a una problemática de migrantes residentes no tiene sentido. La insistencia por parte de Estados Unidos de canalizar la regularización a través de este tipo de programa de trabajadores se

---

<sup>12</sup> Par ver en detalle la propuesta del Gobierno de México, cfr. *Mexico's proposal, Principles and Key elements of an agreement on migration between Mexico and the United States of America*, 9 de julio de 2001, p.3.

dio sobre todo después del 11 de septiembre, pues antes de esa fecha parecía que se tomarían por separado ambas problemáticas, y de hecho así lo estipulaba la agenda.

Sin embargo, en los primeros meses del 2002 la delegación estadounidense propuso canalizar la regularización, además del programa de trabajadores temporales, por medio de la ampliación de diversos mecanismos legales que ya existen: H2-B (visas temporales para servicios), *LIFE Act 2000* (unificación familiar), etc. Estos mecanismos son muy limitados porque conceden muy pocas visas, pero si estaban dispuestos a ampliar los topes, quizá hubiera sido interesante buscar una vía, sin dejar de insistir en un programa específico para la regularización de migrantes residentes.

La regularización, el tema espinoso de la agenda, no se logró desarrollar, pero al menos la idea de abrir un camino para los mexicanos a partir de sus méritos se mantuvo como consenso en la mesa de negociación. La discusión siempre giró en torno al cómo.

Sin embargo, del Grupo de Trabajo surgió un concepto nuevo e interesante: *la regularización ganada* a partir de los méritos (*earn adjustment*). Al condicionar la regularización a los méritos, ésta se tiene que ganar y no simplemente regalar u otorgar, al contrario de como se entendió en la época de la amnistía de la IRCA. Vincular la regularización a los méritos puede generar un mayor respaldo por parte de una sociedad como la estadounidense que valora altamente los méritos, el ciudadano forjándose a sí mismo.

No es sólo una cuestión formal, sino que de este modo la regularización va ligada a obligaciones y responsabilidades, por lo tanto al reconocimiento de derechos civiles y laborales, y no queda en el vacío. Es un avance en el sentido de que se reconoce el trabajo (su aportación a la sociedad y al Estado) de los migrantes, por lo tanto sus derechos, los derechos que se han ganado. La amnistía de 1986 estuvo ligada al perdón, la atención se centraba en la violación a una ley, y

no en los méritos. En la amnistía el Estado todopoderoso perdona a los migrantes y no reconoce la deuda que tiene con ellos.

Para la estrategia futura del Gobierno de México considero conveniente que se deje de hablar de una regularización a secas como en la Propuesta de Guanajuato y que se hable en cambio de *regularización ganada*, que se insista en los derechos ganados por medio de los méritos.

Ironía del convencionalismo liberal, mientras los individuos que entran a un país que no es el suyo cruzando una frontera tienen que ganarse los derechos fundamentales, los nativos los adquieren de manera automática por el sólo hecho de entrar por el vientre de su madre. Para los convencionalismos, lo importante no es que todos los individuos seamos iguales ante la ley, sino cómo entramos a un territorio nacional. El derecho internacional justifica esta exclusión a partir del derecho a la soberanía que tienen las naciones; un derecho por cierto anquilosado que habrá de redefinir en una era global.

## B. Programa de Trabajadores Temporales (PTT)

[...] las posibles alternativas de programas sobre trabajadores, otorgando especial énfasis a su movilidad circular, a la protección de sus derechos laborales y a los requerimientos del mercado, [...].<sup>13</sup>

Para el Gobierno de México, el objetivo del PTT consistió en generar una alternativa no a la regularización sino al flujo de indocumentados que todos los años cruzan la frontera para trabajar temporalmente (que se están convirtiendo en residentes por las políticas de la contención fronteriza), esta es una población de migrantes distinta a la que vive de manera permanente en Estados Unidos sin documentos, como vimos en el primer capítulo. Sin embargo, a raíz del 11 de septiembre la posición del Gobierno de los Estados Unidos insistió en meter la regularización dentro de un costal que poco tiene que ver.

El objetivo de un programa en los términos planteados por el Gobierno de México era crear una solución para los migrantes estacionales.<sup>14</sup> El desafío de crear un programa que cumpliera con las expectativas de ambos gobiernos, de los empleadores, de los migrantes, que tenía en contra la oposición rotunda de la ALF-CIO y de la mayoría de los grupos pro-inmigración, y que no reprodujera vicios del Programa Bracero, se veía difícil.<sup>15</sup> Sin embargo, de todos los puntos de la agenda, fue éste el que logró mayor convergencia por parte de ambas delegaciones.

<sup>13</sup> Comunicado conjunto, 4 de abril de 2001, p.1

<sup>14</sup> Para ver en detalle de la propuesta del Gobierno de México, cfr. Mexico's proposal, *Principles and Key elements of an agreement on migration between Mexico and the United States of America*, 9 de julio de 2001, pp.6-8

<sup>15</sup> La gran oposición de los sindicatos (como AFL-CIO) y de los grupos pro inmigración (defensores de los derechos laborales de los migrantes) a un nuevo programa de trabajadores temporales, se deriva de una serie de razones, entre ellas: la memoria que se tiene de otros programas de trabajadores temporales que sufrieron grandes abusos, los actuales problemas de las visas H2-A y H2-B, la explotación derivada de la falta de movilidad del empleado y la confusión que propicia el Gobierno de EUA al mezclar la regularización con un programa de trabajadores temporales.

Enlisto los puntos de coincidencia sobre este programa: el diseño y operación del programa será de responsabilidad compartida para ambos gobiernos; no se implementará para el sector de la agricultura, al menos en las primeras etapas; el programa no deberá alterar los salarios o las condiciones laborales en Estados Unidos; se protegerá a los trabajadores del abuso o la explotación; se les darán los beneficios sociales y laborales equivalentes a los nacionales; estarán sujetos a las obligaciones y derechos nacionales, incluido el derecho a la unión sindical; el programa dará oportunidad a la unidad familiar, dependerá de las condiciones del mercado (atado a la demanda interna); estimulará la movilidad circular del trabajador entre México y Estados Unidos; será auto-financiable; permitirá transitar al trabajador de temporal a permanente de acuerdo a tiempo y méritos; la selección de los trabajadores estará vinculada a programas sociales y será responsabilidad del Gobierno de México con base en las necesidades que estipule el Gobierno de Estados Unidos; los derechos estipulados en la visa del trabajador le permitirán cambiar de empleador dentro de su sector (*visa portability*).

Este programa también buscaría eliminar la intermediación ilegal de los contratistas o enganchadores que en muchas ocasiones explotan a los trabajadores (como es actualmente el caso del programa de visas H2-A y H2-B. De hecho hubo un ofrecimiento para que el Gobierno de México participara en la administración de dichas visas y el punto se incluyó también en la agenda, como veremos más adelante). Se delegarían atribuciones posiblemente a empresas privadas (y a PROGRESA ver más adelante) que se encargarían del reclutamiento, certificarían a los trabajadores potenciales e incluso la solicitud de visado ante el consulado; estas empresas conectarían directamente al empleador con el empleado, con la constante supervisión de ambos gobiernos.

Los programas de trabajadores temporales se encuentran en el centro de una disputa pública en Estados Unidos, pues, por un lado, encontramos una fuerte oposición de los sectores que apoyan la migración, ya que si están mal diseñados

pueden generar una segregación interna; y por el otro, encontramos el apoyo de algunos restriccionistas, ya que detrás de ellos ha estado tradicionalmente la agroindustria, contenta de tener asegurada una mano de obra estable y totalmente subordinada. También encontramos el apoyo de los republicanos junto con el del actual Gobierno de Estados Unidos, quienes creen lograr un extraño equilibrio político al alimentar las necesidades de mano de obra extranjera al tiempo que mantienen las restricciones a la migración, (parece que después del 11 de septiembre lo único que obtendrá el Gobierno de México será un programa de trabajadores temporales, y esto quizá sin su participación).<sup>16</sup>

Creo que los principios con los cuales el Grupo de Trabajo creó este boceto de programa generaron buenas expectativas. Originalmente, me oponía a la conformación de estos, pero quedé convencido de que es posible y hasta deseable crear un programa de trabajadores temporales, siempre y cuando sea sobre la base de los principios a los que llegó este Grupo.

Hay que resaltar, sobre todo, la convergencia en tres puntos. El primero, y más importante de todos: la portabilidad de la visa, es decir, la capacidad de dotar al trabajador del derecho a elegir y a cambiar de empleador dentro del mismo sector: la apertura hacia al mercado (la extensión de la portabilidad quedó sin discutir y quizás ahí se hubiera dado el debate). Generalmente, ningún programa, por bien diseñado que esté, puede prever los problemas que surgirán (las consecuencias no intencionadas), sin embargo, al permitir que los mecanismo de mercado operen, se genera una autorregulación, y por lo tanto una autoprotección. El hecho de que tanto el empleador como el empleado (migrantes) puedan optar por continuar o no su relación de trabajo evita el abuso tradicional por parte del empleador a través de las visas para trabajadores temporales H2-A y H2-B, como sucedía con el Programa Bracero (¡en las H2-A el nombre del empleador está escrito en la visa!); con este sistema el migrante no tiene opciones, está condenado a sufrir las amenazas o a

<sup>16</sup> El Senador Republicano por Texas, John Cornyn, presentó a mediados del 2003 una propuesta para crear un programa de trabajadores: *The Border Security and Immigration reform act*.

regresar a su país. Con la portabilidad de la visa, el migrante puede cambiar fácilmente de empleador, de modo que pequeñas controversias laborales no tienen por qué convertirse en problemas mayores, ya que existe un instrumento para el término pacífico de la relación. El empleador está obligado a cumplir con las disposiciones acordadas, y de no ser así el migrante puede irse a buscar otra opción; pero sin la portabilidad no hay opciones fáciles. Estos mecanismos de mercado tan sencillos, que operan a diario en las sociedades contemporáneas, se crearían al interior del programa, evitando la segregación interna, que en muchos casos se da más por el diseño de los esquemas que por las intenciones de mala fe. Además, no tienen que intervenir sistemáticamente los consulados (sobrecargados de trabajo) o las autoridades del Departamento del Trabajo. Actualmente, el indocumentado tiene más opciones o incentivos que el trabajador temporal regularizado, de lo que se trata es de invertir esto.

El segundo punto de convergencia es que se contempló la idea de crear un puente para transitar de trabajador temporal a permanente, ya que las relaciones laborales estables y productivas entre el patrón y el empleador después de varios años buscan prolongarse. Además, como hemos comentado, los trabajadores temporales no debieran estar condenados a un estatuto fijo, debieran tener la misma oportunidad que el migrante documentado: poder transitar en el mediano y largo plazo a la ciudadanía. Quizá es el punto que menos le conviene al Gobierno de México, pues cuando el migrante ya no regresa a su lugar de origen, tampoco invierte ni transfiere conocimientos a su comunidad, por lo tanto se pierde el capital humano vital para el desarrollo. No obstante, es fundamental que estos programas abran la puerta a la obtención de derechos amplios, hay que negarse rotundamente al estatuto migratorio fijo y a la falta de portabilidad de la visa. Si el Gobierno de Estados Unidos no está dispuesto a crear ese incentivo no se debe de llevar a cabo el programa de trabajadores temporales. Estos programas son, como su nombre lo dice: temporales. En este sentido sólo sirven para resolver

necesidades coyunturales de mano de obra, no es una respuesta de largo plazo. La definición de la temporalidad es por ello fundamental, me parece que los cuatro o cinco años fijados en la propuesta de este Grupo es razonable. De tal manera que si el trabajador y empleador deciden prolongar la relación laboral, al primero se le debe dar el derecho a adquirir gradualmente la ciudadanía o el derecho a permanecer.

Por otro lado, estos programas deben verse en el marco de los incentivos para generar *circularidad* entre ambos países. Lo que se planteó al respecto en el programa, es que al migrante se le permitiera regresar a su país sin tener que iniciar cada vez el trámite mientras los movimientos se hicieran durante el tiempo en que se posea un permiso temporal. Sin embargo, la circularidad es un tema mucho más amplio y complejo, poco explorado, que no se limita a facilitar la circulación física del migrante por la frontera, sino que incluye mejorar la infraestructura, disminuir el costo del envío de la remesas, cuentas bancarias, apoyos financieros binacionales, etcétera.

Las restricciones a la circularidad que conscientemente genera la actual política migratoria de Estados Unidos tienen un impacto directo negativo sobre la poblaciones de origen, el más claro es la pérdida de capital humano (desunificación familiar, las remesas dejan de llegar cuando el migrante se convierte en permanente, cesa la transferencia de conocimiento entre zonas de origen y país huésped, entre otros factores graves).

Como menciona Patrick Weil:

Developed nations must recognize that the vast majority of immigrants wish to retain close links to their country of origin, and with drastically improved transportation and communication links, most migrants are increasingly able to do so. Northern states should adapt policies that, for the most part, accommodate immigrants' wishes to maintain active ties to their homeland; such measures are generally in the best interests of the receiving countries, source countries, and of course the immigrants themselves.<sup>17</sup>

Dentro del Grupo de Trabajo no se trató la circularidad de acuerdo a su verdadera dimensión, sin embargo, en la propuesta se menciona el interés por incentivar la circularidad para los trabajadores temporales. Observé que en cuanto al programa de trabajadores temporales, la obsesión de la delegación estadounidense parecía ser que los migrantes mexicanos no se quedarán, mientras que la de la delegación mexicana era que estos pudieran cambiar de temporales a permanentes.

Me parece que el principal objetivo de los programas temporales debe ser la facilitación de la circulación de los trabajadores entre dos países que buscan complementarse o desarrollarse (laboral, económica y demográficamente, México no tiene el monopolio de la necesidad de desarrollo), ya que de esa manera se benefician ambos países, y desde luego los migrantes. El tema de los programas de trabajadores temporales es también el de llevar las políticas migratorias a un esquema de circulación o complementariedad y no a uno de restricciones.

---

<sup>17</sup> Patrick Weil, *Towards a Coherent Policy of Co-Development Cooperative Efforts to Manage Emigration (CEME)*, [borrador], 3 mayo de 2001. Este autor asocia de manera sugerente la posibilidad de incrementar el desarrollo en las zonas de origen a la facilitación de la circulación entre el país huésped y el país expulsor.

### C. El incremento de las visas disponibles para nacionales mexicanos

The agreement should respond explicitly to the Mexican case, and, as appropriate, the Canadian case. This principle recognizes the especial relationship between our two countries (and Canada) based on geographical contiguity, deep-rooted social and cultural ties and robust and growing economic interdependence – particularly since the implementation of NAFTA. (Posición México)

The US recognizes the special relationship enjoyed with Mexico. As neighbor and major trading partner, special consideration is accorded.<sup>18</sup>(Respuesta EUA)

Como vemos, en este acuerdo del Grupo de Trabajo se intentó desarrollar la propuesta de incluir las políticas migratorias como parte de la consolidación del TLCAN, lo que también se llamó el *NAFTA Plus*, como ya comentamos en el capítulo anterior. Originalmente, el Grupo esbozó algunas ideas, pero al final se limitó a desarrollar una propuesta para ampliar las visas H2-B, que son para el sector de servicios.<sup>19</sup> Este tímido avance en la agenda se explica en parte por los acontecimientos del 11 de septiembre. La idea original consistía en promover dentro del marco del TLCAN la eliminación de los límites actuales a las cuotas hemisféricas para la región, con miras a establecer un régimen migratorio de Nortamérica (*North American Plan*<sup>20</sup>). De modo que los países de Norteamérica (incluyendo a Canadá) consideraran las políticas migratorias como parte de una relación única y especial, derivada de la firma del tratado y la contigüidad

<sup>18</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Mexico's proposal, *Principles and Key elements of an agreement on migration between Mexico and the United States of America* [Documento de trabajo], 9 de julio de 2001. US Department of State: *Analysis of Mexico's Statement of Principles Relating to Temporary Workers*, [Documento de Trabajo]. [s.f.]

<sup>19</sup> Las visas H2-A y H-2B se destinan para trabajadores temporales no calificados, las primeras son para la agricultura, las segundas para los servicios. En 2001, 62% de un total 56 000 visas H2B fueron para mexicanos. 92% de 32 000 visas H2-A fueron otorgadas, en el mismo año, a mexicanos. Confrontar las desproporciones entre los rubros: cuota anual total de visas para trabajar en el 2001 en EUA: 140, 000; unificación familiar: 480, 000. Fuente: *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., 2001.

<sup>20</sup> La delegación estadounidense lo nombra así, lo cual estimo deseable pero muy difícil de alcanzar. Grupo Técnico, Gobierno de Estados Unidos: *U.S.-Mexico Migration: one year report* (Última versión; 17 de mayo de 2002), p.3

geográfica. Lo que significaría que Estados Unidos sacara a México y a Canadá del sistema universalista de las cuotas mundiales (*world-wide numerical limitation*) y otorgara un trato de vecindad o sus socios económicos.

El Gobierno de México sostuvo el argumento de que la creación de este régimen excepcional migratorio de la región era un segundo paso, una consecuencia natural dentro de un proceso de integración creciente del Tratado.<sup>21</sup>

Por desgracia, como he mencionado, este punto terminó reducido a una pequeña excepción. En pleno contexto posterior al 11 de septiembre, el grupo de Estados Unidos se limitó a presentar al final una propuesta sobre las visas H2-B, que actualmente funcionan, pero cuyos límites son muy bajos. La idea era que en este programa de visas se podría privilegiar a México, poniendo sus listas de trabajadores por delante de las de otros países, y aumentarían las cuotas anuales sin que pasaran por la autorización del Congreso, al redefinir la temporalidad del trabajo. El Gobierno de México no la consideró seriamente puesto que estaba fuera de la idea original de crear un nuevo régimen acorde a la especificidad de la relación o de la propuesta de la colindancia fronteriza. Esta propuesta se presentó a principios de 2002, después del 11 de septiembre, lo cual evidenció las limitaciones a las que llegó la negociación, por la falta de voluntad del Gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, es claro que las visas H2-B y H2-A tienen que ser modificadas, por lo que pienso que el ofrecimiento debió ser considerado con una contra propuesta y la reserva de que no se mezclara con la Propuesta de Guanajuato.

---

<sup>21</sup> Mexico's proposal, p.2, punto 8: "In general, this proposal looks for establishing a migration understanding between the two governments that recognizes that realities of an increasing integrated Mexican-US labor market, one that has developed over many decades. Furthermore, these negotiations are consistent with the deepening economic integration of the two countries accelerated by NAFTA." La respuesta a este punto fue de mutuo acuerdo.

## D. Cooperación en Seguridad Fronteriza

El Gobierno de México se compromete de inmediato a intensificar acciones integrales en su propio territorio para lograr lo siguiente: reforzar los programas de seguridad fronteriza; considerar medidas para prevenir el acceso a cruces en áreas de alto riesgo; alertar a los migrantes potenciales sobre los peligros que conlleva el ingreso no autorizado a Estados Unidos; y reiterar a los migrantes las graves consecuencias de entrar en tratos con traficantes y criminales, cuyo único interés es aprovechar de su vulnerabilidad.”<sup>22</sup>

EL Gobierno de Estados Unidos se compromete a revisar de inmediato las operaciones de control fronterizo vigentes, tales como Guardián, Salvaguarda, Bloqueo y Río Grande, así como considerar los ajustes o alternativas apropiadas para promover la seguridad de los migrantes, de las autoridades y las comunidades fronterizas y para la muerte de migrantes en esa región.”<sup>23</sup>

El cuarto punto de la agenda, que se concentra en la problemática específica de la frontera, fue uno de los que, desde mi punto de vista, más se trabajó. El resultado palpable es sin duda la firma del “Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza”, el 22 de junio de 2001. En este plan se reconoce que “la coordinación es la única manera eficaz de alcanzar el objetivo común de fortalecer la seguridad pública en la región fronteriza México-Estados Unidos” (*active law enforcement cooperation*). Además, el Gobierno de Estados Unidos se comprometió a revisar sus operativos en la frontera. Después del 11 de septiembre parece imposible que esto suceda en el mediano plazo, pues el criterio de seguridad sufrió un giro, mientras que en el contexto de Guanajuato la idea de seguridad se refería al migrante (*Border safety*), a los derechos humanos y a los riesgos del cruce clandestino, ahora el término seguridad, evocado por las autoridades, tanto estadounidenses como mexicanas, se limita la noción de

<sup>22</sup> Si uno revisa las cifras de detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza, es innegable que el uso de polleros por parte del migrante incrementa las posibilidades de ingresar a EUA, pues la mayoría de las detenciones son a migrantes sin polleros, incluso disminuyen los riesgos al cruzar zonas inhóspitas cuando se contratan “guías” que conocen el territorio. Desde luego, nuestro Gobierno jamás va admitir que los polleros ayudan a los migrantes y que son una minoría los que extorsionan. Además, los polleros forman parte de las redes de la migración, lo que hace muy difícil distinguir entre “víctimas y victimarios.” No se trata de hacer una apología a los polleros sino de reconocer el fenómeno.

<sup>23</sup> Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza / *Plan of Action for Cooperation on Border Safety*, firmado por los Gobiernos de México y de Estados Unidos el 22 de junio de 2001. Punto 4, p.3

seguridad nacional como el combate al terrorismo (*Border security*), esto es resultado de un segundo plan firmado por ambos gobiernos.

Varios meses después de los acontecimientos de septiembre se firma en Monterrey (marzo de 2002) otro plan de seguridad para la frontera: la “Alianza para la Frontera México-Estados Unidos”, con objetivos muy distintos al primer plan; el principal es crear una cooperación en materia de seguridad nacional (en términos de terrorismo, intercambio de información de inteligencia, homologación de criterios para otorgar visas a terceros nacionales, etcétera). Este segundo plan representa, sobre todo, los nuevos intereses del Gobierno de Estados Unidos en la frontera, e incluso el Grupo de Trabajo estadounidense para la negociación migratoria los incorpora en su reporte, bajo el concepto de seguridad nacional (*security*), se abre así un nuevo apartado.<sup>24</sup>

Creo que el Gobierno de México lo firmó para ser consecuente con el espíritu de una relación bilateral, donde los intereses de ambos gobiernos deben considerarse, mas no porque estuviera dentro de los suyos. Hasta la fecha no se sabe si México obtuvo algo a cambio. Desafortunadamente, este segundo plan ha ensombrecido, si no es que sepultado al primero, el que realmente importa, pues con la revisión de los operativos se hubieran podido revertir las muertes en la frontera. Lo poco que se logró es que la Patrulla Fronteriza realizara acciones de rescate en los desiertos. En el segundo plan de acción, el de la Alianza, se menciona al primero superficialmente y no se busca complementar el uno con el otro.

El plan de acción original buscaba disminuir las muertes de los migrantes en la frontera, por medio de la cooperación en el rescate y de campañas preventivas para las posibles víctimas y, desde luego, mediante una vital revisión de los operativos. Poco antes de que se firmara dicho plan, en el mes de mayo de 2001 murieron 14 migrantes en el desierto de Arizona en su intento por llegar a Estados Unidos, esta

<sup>24</sup>En el idioma inglés existe dos palabras para diferenciar entre seguridad nacional (*security*) y seguridad fronteriza (*Border safety*).

tragedia conmocionó a muchos. De hecho, en el comunicado del plan se menciona esta tragedia.

La trágica muerte de 14 migrantes mexicanos en el desierto de Arizona el pasado mes de mayo, destacó la urgente necesidad de coordinar esfuerzos para garantizar la seguridad y la legalidad de los flujos de personas entre México y Estados Unidos, así como para considerar y evaluar las posibilidades y consecuencias de ampliar los esquemas para el ingreso legal de mexicanos a Estados Unidos.<sup>25</sup>

En esta declaración oficial de ambos gobiernos se reconoce que la administración actual de la frontera (“coordinar esfuerzos binacionales”) y la política migratoria de Estados Unidos tienen que cambiar (“ampliar esquemas”). En otras palabras, que las acciones para prevenir las muertes tienen que pasar por la revisión de los operativos y la ampliación de las admisiones de mexicanos, sin esto no habrá un impacto considerable sobre la problemática específica de la frontera y la reducción de muertes.

Las muertes en la frontera son el resultado directo del restriccionismo, su efecto más perverso. El que cada año se sigan tolerando cerca de 400 muertes, revela la percepción que tienen ambos gobiernos de los migrantes (simples números en unas estadísticas).<sup>26</sup> La prioridad en la frontera debería ser la solución de este drama, y no el combate a un fantasma o a una paranoia: el terrorismo. El tema de la seguridad en la frontera dejó de tener sentido para el Grupo de Trabajo cuando se sustituyeron las prioridades. La “Alianza para la Frontera” no contemplaba la convergencia en el tema de la migración en la frontera; en sus 22 puntos sólo menciona el plan original y “fortalecer los grupos dedicados a la atención, orientación y salvamento de migrantes en la frontera”, “ampliar las fuerzas dedicadas a combatir el tráfico ilegal de personas,” “establecer un mecanismo de enlace para la frontera entre las autoridades federales”. No se sabe en qué consistió

<sup>25</sup> Gobierno de México y Gobierno de Estados Unidos, *Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza* [Plan of Action for Cooperation on Border Safety] Tlatelolco, 22 de junio de 2001, p.1

<sup>26</sup> Cuando era precandidato, Fox declaró que las muertes en la frontera serían intolerables en su administración; Zedillo naturalizó las muertes al declarar que no eran responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos ni del de México, sino de las condiciones del desierto. Ver reporte SOPEMI, Jorge Bustamante.

ese fortalecimiento en el rescate (no pude obtener la información), como tampoco se sabe acerca de los nuevos mecanismos. En cuanto al combate al tráfico de migrantes sólo habría que decir que Estados Unidos tiene clasificados a todos los países del mundo y sigue el mismo esquema unilateral del combate al narcotráfico.<sup>27</sup>

La revisión de los operativos de la frontera propuesta por el Grupo de Alto Nivel no se ha dado hasta la fecha, lo único que se generó fue una serie de actividades de rescate en cooperación binacional entre la Patrulla Fronteriza y los Grupos Beta que no han tenido ningún resultado en cuanto a su objetivo: disminuir las muertes en la frontera.<sup>28</sup>

Además, el plan original pretende darle mayor apoyo a la cooperación, al diálogo y a la toma de decisiones en el ámbito local de la frontera, particularmente a los instrumentos que ya existen como los Mecanismos de Enlace Fronterizo (instituidos en 1996). Después de todo, es en el ámbito local donde se dan los problemas de la frontera, no en Washington o el Distrito Federal.

Estos mecanismos han probado su eficacia al reunir regularmente a los funcionarios regionales de ambos gobiernos para lanzar campañas preventivas o coordinar repatriaciones en formas y horarios de acuerdo a las autoridades locales; son estos los mecanismos que se necesitan reforzar antes de crear nuevos.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> US Department of State, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report*, June 2002. Este documento es toda una joya del unilateralismo: una certificación por el “juez” del mundo. México está en el nivel dos: “gobiernos que hacen esfuerzos por cumplir con los estándares.”

<sup>28</sup> El responsable de operar este plan en la parte mexicana es Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, las actividades se pueden dividir en tres: preventivas, como el señalamiento de zonas de riesgo a lo largo de la frontera e instalación de torres de vigilancia; cooperación en rescate, la Patrulla Fronteriza entrena a los Grupos Beta en técnicas de rescate; combate al tráfico de migrantes, esta actividad la realiza la Policía federal Preventiva y abarca operativos sorpresa en hoteles y zonas de cruce. Las limitaciones para llevar a cabo este plan en la parte mexicana son grandes, por ejemplo, los Grupos Beta no pasan de 130 individuos dispersos en una frontera de más de 3,000 Km., por lo que me pregunto si es verosímil decir que los grupos Beta evitarán más muertes, habiendo un flujo de clandestino de cerca de 250 000. Por lo que las acciones que no pasen por la reforma de los operativos fronterizos y la política migratorias en Estados Unidos están condenadas al fracaso. Lo que haga el gobierno de México por sí sólo no tendrá gran impacto (como las campañas preventivas, coordinación de rescates). Fuente: Boletines de prensa del INM (171/02)

<sup>29</sup> De acuerdo a diversos *notices informativos* que envían los cónsules mexicanos de la frontera a la Secretaría y a los cuales tuve acceso durante el 2001, pude constatar que son muy útiles, pero no sistematizan la información por ejemplo no mantienen registros sobre casos de violación a los derechos humanos. La contabilidad más sistematizada es la de las muertes en la frontera, pero depende de criterios no homogeneizados.

Y desde luego no olvidar el compromiso por parte del Gobierno de Estados Unidos de revisar sus operativos en la frontera.

## E. El desarrollo económico regional

La Sociedad para la Prosperidad busca crear empleos en donde más se necesitan, para garantizar que ningún mexicano o mexicana tenga que dejar su comunidad por falta de empleo u oportunidades.<sup>30</sup>

El quinto punto de la agenda aborda el desarrollo en las zonas expulsoras. A diferencia de las otras problemáticas de la agenda, ésta es de largo plazo; su objetivo: desincentivar la migración desde su origen mediante la creación de programas de desarrollo. En la propuesta original, cuando se redactó en la agenda del Grupo de Alto Nivel, se pensó generar algún plan para transferir recursos a las zonas expulsoras con el fin de impulsar su desarrollo. Los recursos provendrían en su mayoría del Gobierno de Estados Unidos, lo cual habla del espíritu de colaboración y ayuda mutua que hubo en la reunión de Guanajuato (una especie de subsidiariedad regional).

En términos generales se trata de utilizar el desarrollo como instrumento para desincentivar la migración indocumentada, como hemos visto es un viejo anhelo que viene de la Comisión Asencio de 1990.

En un principio, el Grupo de Trabajo de México propuso vincular el programa institucional Progres a con las zonas expulsoras, no sólo como el programa encargado de reclutar a los potenciales trabajadores temporales, sino también para captar los recursos provenientes del Gobierno de Estados Unidos e invertirlos en estas zonas, no se especificó cómo se invertirían dichos recursos.<sup>31</sup>

Sin embargo, en el documento de trabajo de la delegación estadounidense no hay una sola mención sobre el desarrollo en las zonas de origen, a pesar de que inicialmente esta propuesta fue recibida con buenos ojos por este grupo. En el documento de trabajo de la parte mexicana está claro el interés de vincular ambos

<sup>30</sup> Reporte a los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush, *Sociedad para la Prosperidad*, Monterrey, Marzo 22, 2002.

<sup>31</sup> PROGRESA tiene plenamente identificadas a cerca de 13 200 comunidades rurales que mantienen actividad migratoria; en noviembre de 2001, esta institución presentó un borrador general con las ideas rectoras para hacer el vínculo entre ambos programas. *Migration to the United States within the framework of PROGRESA*, México, noviembre, 2001.

programas (trabajadores temporales y Progresá) con la idea de captar recursos para invertirlos. Incluso, se menciona que será un requisito indispensable para llevar a cabo el programa de trabajadores temporales. Pero no se aclara la diferencia entre la participación de Progresá y las empresas privadas para el reclutamiento de este tipo de trabajadores, ya que ambos gobiernos manifestaron el interés en que este sector participara en la administración del programa (supongo que Progresá estaría sólo orientada a zonas donde hay un vínculo entre pobreza y migración). La parte estadounidense tampoco aceptó organizar un programa de trabajadores temporales para la agricultura sino para los servicios, a pesar de que las zonas en las que se ha enfocado Progresá son áreas eminentemente rurales.

Hay que recordar la advertencia que hiciera la Comisión Asencio: la generación de desarrollo es un esfuerzo que tiene que sostenerse por décadas, hasta superar las diferencias salariales entre comunidades de origen y de destino, lo cual no deja de ser una paradoja. Este punto de la agenda quedó muy vago, no alcanzó a definirse a pesar de ser el de mayor responsabilidad moral por parte del Gobierno de México. Me parece que debió ser el mejor articulado, pero sólo se presentó la idea, interesante por cierto, de vincular un programa institucional dedicado a atacar la pobreza mediana y extrema en zonas de alta y baja intensidad migratoria. Desde la época del presidente Echeverría, el tema de generar desarrollo en las zonas expulsoras de migrantes sólo se ha quedado en una intención de buena voluntad, que nunca ha desembocado en acciones efectivas y concretas, a pesar de que siempre ha representado un dilema político.

Por otro lado, dentro del marco general de cooperación que propició la reunión de Guanajuato se acordó la creación del programa: Sociedad para la Prosperidad, que contempla el desarrollo regional. Este programa sigue vigente, aunque no en los términos tan específicos que planteó el Grupo de Trabajo, ya que está dirigido a regiones atrasadas con el fin de elevar su productividad, sean o no expulsoras de migración. Creo que la idea de vincular Progresá a la migración debe desarrollarse.

Finalmente, como es sabido, el Gobierno de Estados Unidos se retiró unilateralmente del proceso de negociación. Esto puede confirmarse en la XIX reunión de la “Comisión Binacional México Estados Unidos”, del 26 de noviembre de 2002. Si comparamos los reportes sobre migración del 2001 y del 2002 elaborados por esta Comisión, comprobaremos que sólo se reitera la importancia del tema migratorio para ambos gobiernos, pero no se observa ningún avance en concreto en cuanto a la agenda migratoria.<sup>32</sup> Es aquí donde hasta la fecha nos encontramos estancados, con un compromiso roto.

### *3. La gestión bilateral de los flujos migratorios a partir de valores compartidos*

Desde una perspectiva histórica de lo que ha sido la relación bilateral México-Estados Unidos puede constatar que ambos gobiernos han sido bastante eficientes para coordinar el acuerdo comercial y cooperar en diversos temas (aduanas, narcotráfico, seguridad nacional, etc.). Sin embargo, en migración –tema que debería ser prioritario– se mantiene la cooperación sin concordancia. La Propuesta de Guanajuato fue el primer intento serio y progresista que buscó recuperar la gestión del flujo migratorio en nuestra Frontera Norte a partir de la cooperación bilateral y de valores compartidos. A muchos nos pareció que estábamos ante un parteaguas, para otros la propuesta simplemente no tenía posibilidades por el largo proceso que les esperaba. Al final del camino estaba el Congreso estadounidense (quien finalmente tiene el poder para legislar en materia migratoria). El Congreso hubiera tenido que deliberar, algunas de las opciones posibles eran: la ratificación, ciertos cambios sustantivos e incluso el rechazo.

Poco antes del 11 de septiembre el reconocimiento sobre la problemática migratoria fue inédito por parte de los medios, de los congresistas norteamericanos

<sup>32</sup> Los dos últimos reportes de la Comisión Binacional, del Grupo sobre Migración, constatan a mi juicio que no hay sino declaraciones de buena voluntad entre ambos gobiernos, se anuncian los programas y planes como si estos por sí solos fueran avances, uno no deja de preguntarse ¿dónde están los avances concretos? No hay más que ver el creciente número de muertes en la frontera.

y de altos funcionarios del Gobierno de Bush; es por ello, y porque tanto el cimientamiento conceptual (que parte del entendimiento mutuo) como cierta disposición política estaban puestos en la mesa de la negociación en ese momento, que me inclino a pensar que las posibilidades de alcanzar algún tipo de acuerdo migratorio bilateral eran muy altas.<sup>33</sup> No sólo tenemos los comunicados conjuntos o el testimonio del proceso de las negociaciones, también existen documentos oficiales del Departamento de Estado dirigidos al presidente estadounidense, donde se constata claramente la disposición para lograr un arreglo. En su momento el Secretario de Estado, Colin L. Powell, quien formaba parte del Grupo de Alto Nivel, reconoció lo siguiente:

Our society includes a subclass of people who are here illegally. Although some may burden our system, most contribute significantly to our way of life and to our economy. However, as unlawful residents they do not enjoy the protections of U.S. law and are vulnerable to abuse from all quarters. While I believe in a nation of laws and the responsibility to obey such laws, I also recognize the practical need to incorporate productive members of our community formally into our society.

To avoid disruptions of our economy, contributing undocumented residents should be afforded a way of qualifying for permanent-resident status in the United States based on the same merits as all immigrants.<sup>34</sup>

Sorprende que un secretario norteamericano acepte que exista una subclase de individuos dentro de su nación. Por otro lado, Guanajuato implicó que el gobierno estadounidense asumiera que la problemática migratoria rebasaba el ámbito de su soberanía y que era también un problema de política exterior o bilateral, cuando tradicionalmente se le ha considerado dentro del ámbito de la política interna (después del 11 de septiembre parece haber una regresión en este sentido). Para el Gobierno de México significó sacudirse la pasividad, reconocer su prioridad

<sup>33</sup> Para una muestra de las expectativas, véanse los editoriales de los siguientes diarios, que llaman a la reactivación de la negociación un año después: *Wall Street Journal*, "Help Wanted" (Wednesday, October 16, 2002); *Washington Post*, "Immigration Logic" (Friday, October 25, 2002) p. A28 y el artículo de D'Vera, "Cohn, Immigrants Account for Half of New Workers. Report Calls Them Increasingly Needed For Economic Growth" (*Washington Post*, December 2, 2002) p.A01.

<sup>34</sup> Memorandum for the president, Subject: *Mexican Migration talks: temporary worker program and the question of regularization*. From: Colin L. Powell. The Secretary of State, Washington, 27 de agosto de 2001.

abiertamente dentro de una relación muy asimétrica y buscar balancear la agenda bilateral con acuerdos, de manera inteligente y con imaginación.

La gestión bilateral de los flujos migratorios constituye el centro de la propuesta y quizá la única posibilidad que tienen ambos países para recuperar el control real. Creo que a diferencia de la perspectiva restriccionista estadounidense que va en contra de sus valores constitucionales y en contra de la relación de socios económicos, con Guanajuato se abrió la posibilidad de recuperar la gestión de los flujos a partir de valores liberales en los que convergen ambos gobiernos.<sup>35</sup>

Al reconocer que la migración es un fenómeno de responsabilidad compartida y “uno de los nexos que más nos vinculan” se abrió tentativamente la puerta a la complementariedad demográfica, laboral y económica; a partir del énfasis del ordenamiento de la circulación de la migración y no de su restricción.<sup>36</sup>

Sin duda, esto representó un avance, pero se quedó en lo conceptual, como mencionó Jorge Castañeda al momento de renunciar como secretario de la cancillería mexicana y ex miembro del Grupo de Alto Nivel. Se interrumpió un proceso valioso, no se generó ninguna política bilateral, salvo el “Plan de Acción sobre cooperación fronteriza”. En este trabajo me he dado a la tarea de reconstruir ese proceso inconcluso, porque también lo considero un avance conceptual, y me parece que no debería olvidarse; como hemos visto, ambos gobierno lograron ponerse de acuerdo en muchos puntos y articularon una agenda balanceada sobre un tema que representa todo un desafío.

Guanajuato generó grandes expectativas, ahora sólo representa un esfuerzo a seguir. Tanto la OIM, como la CEPAL y la OECD mencionaron este proceso con

<sup>35</sup>Esto forma parte de un debate más amplio, pero después de todo, ambos naciones tienen una constitución con principios liberales. En términos formales el individuo es un sujeto pleno de derechos, un ciudadano, por lo que mantener a un grupo de individuos como una subclase, con la justificación de ser extranjeros y porque violaron una ley que restringe el movimiento libre de las personas, no debería tener cabida pues se contradicen los valores de un Estado liberal ideal, donde los individuos son iguales, independientemente de su origen y su credo, y donde se consagra el derecho de libertad de movimiento. Como parte de otra investigación estoy indagando la posibilidad de crear una teoría liberal de la migración que elimine la contradicción en la libertad de movimiento que hoy tienen la mayoría los Estados liberales en sus políticas migratorias.

<sup>36</sup> Para conocer la complementariedad demográfica que aporta la migración en los países desarrollados, por el fenómeno del envejecimiento en estos países véase: Naciones Unidas, División de Población, *Replacement Migration*, (ESA/P/WP.160, 21 March 2000)

admiración en sus reportes anuales sobre migración. En las llamadas *fronteras de las disparidades* del mundo (Alemania-Polonia, España-Africa, Francia-Africa, etcétera) los gobiernos no se han puesto de acuerdo para manejar o regularizar los flujos migratorios clandestinos o indocumentados.<sup>37</sup> Lo más grave es que ni siquiera ha habido esfuerzos comparables como Guanajuato; propuesta que es sólo un paso dentro de un largo proceso que nos aguarda.

---

<sup>37</sup> Étienne Balibar, *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2001, p.165 El caso Europeo es aún más complicado y sus políticas son más restriccionistas que las de Estados Unidos. Pero hay una tendencia en el mundo actual al unilateralismo restriccionista, ver: Naciones Unidas, División de Población, *International Migration: explicit policies, uncertain consequences*, (UN/POP/MIG/BP/2, New York, 26 junio 2002). Tal parece que las *consecuencias no intencionadas* de las políticas migratorias es un fenómeno global.

## V. EL 11 DE SEPTIEMBRE

### 1. *Chauvinismo de la seguridad nacional: el retorno al unilateralismo y la política migratoria como instrumentos para el combate al terrorismo.*

Por desgracia el 11 de septiembre repercutió negativamente en el tema que aquí tratamos. No sólo se interrumpió de golpe la negociación que se había iniciado en Guanajuato, sino que la migración se vio ligada como nunca antes al tema de la seguridad nacional. No es que el hecho en sí (la agresión terrorista) explique el giro en el tema de la migración, es más bien la forma en la que el Gobierno de Estados Unidos ha respondido al 11 de septiembre.<sup>1</sup> Lo preocupante es el conjunto de acciones y decisiones políticas que el vecino del norte ha tomado y que asocian el tema de la migración con la seguridad nacional, como nunca antes.

Las últimas acciones coyunturales de política exterior de Washington se han caracterizado por el unilateralismo belicista y, en el ámbito doméstico, por la restricción de los derechos fundamentales, sobre todo de los migrantes y extranjeros. La manifestación más clara de este unilateralismo se dio a principios del presente año al interior de la máxima institución que representa el multilateralismo: las Naciones Unidas. Ante el asombro de la comunidad internacional, Estados Unidos, líder de una minoría (Gran Bretaña y España), se saltó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano supremo para la toma de decisiones en materia de seguridad, cuando no consiguieron un consenso a favor de sus intereses belicistas. Sin ningún argumento verosímil decidieron unilateralmente invadir Irak.<sup>2</sup> Este unilateralismo se ha identificado como la

<sup>1</sup> Un gobierno puede responder ante un acto terrorista de diversas maneras, siempre hay márgenes de acción, pero como ha señalado el filósofo norteamericano Richard Rorty, el gobierno de George W. Bush ha elegido la peor de las respuestas, la más violenta. "Fighting terrorism with democracy", *The Nation*, octubre 21, 2002

<sup>2</sup> México forma parte del Consejo como miembro no permanente para el periodo 2002-2003, y no respaldó la propuesta de Estados Unidos, por lo que se consideró que habría represalias. Entre otros analistas Andrés Oppenheimer considera que esta represalia se ha caracterizado por el enfriamiento en la relación bilateral.

*doctrina del ataque preventivo (pre-emptive attack)* y actualmente forma parte de toda una estrategia nacional de seguridad del Gobierno de Estados Unidos “our best defense is a good offense”.<sup>3</sup> John Baily, norteamericano especialista en asuntos mexicanos, constata con preocupación este unilateralismo:

Estamos viviendo un problema de unilateralismo por parte del Gobierno de Estados Unidos. Es un instinto peligroso y lo que me temo es, en esta coyuntura, en que la administración de George W. Bush piense que está en juego la sobrevivencia de su país, le de más impulso, le de más fuerza al instinto de unilateralismo.<sup>4</sup>

Por otro lado, en el ámbito doméstico las respuestas en Estados Unidos han sido igualmente decepcionantes: la política migratoria no sólo se ha incorporado a la lucha contra el terrorismo sino que es uno de sus instrumentos principales. Para darse una idea clara sólo hay que revisar las medidas administrativas y legislativas que en esta materia el gobierno del Presidente Bush aplicó después del 11 de septiembre, aunque hay algunas que son transitorias, otras tienen un carácter permanente. Hasta diciembre de 2002, el *Migration Policy Institute*, un *think tank* especializado en el tema de la migración con sede en Washington, había contabilizado más de 146 acciones o respuestas relacionadas con la migración y la seguridad nacional en Estados Unidos.<sup>5</sup> Menciono las que parecen tener mayor repercusión sobre nuestro tema, para demostrar el grado de participación que tiene y tendrá la política migratoria en el combate al terrorismo o la seguridad nacional.

Entre las reformas que no son transitorias está la creación de la gigantesca Secretaría de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), tienen una implicación de largo plazo; por lo cual creo que estamos ante un cambio en los fundamentos o criterios con los que se regularán de ahora en adelante los flujos de

<sup>3</sup> The President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 2002, p. 12

<sup>4</sup> “México debe abrir negociación con EU”, *Reforma*, 21 de mayo de 2003

<sup>5</sup> Migration Policy Institute (MPI), *Chronology of events since September 11, 2001. Related to immigration and national security Diciembre 2002*. Obtenido el 18 de abril de 2003 en [www.mpi.org](http://www.mpi.org)

personas en general (extranjeros, turistas, migrantes, etc.).<sup>6</sup> Esta secretaría de estado tendrá a su cargo 22 agencias federales y entre sus nuevas responsabilidades está el Servicio de Inmigración y Naturalización y la Patrulla Fronteriza. Cito textualmente los objetivos de esta gigantesca secretaría, en palabras del Presidente George W. Bush:

The President proposes to create a new Department of Homeland Security, the most significant transformation of the U.S. government in over a half-century by largely transforming and realigning the current confusing patchwork of government activities into a single department whose primary mission is to protect our homeland.<sup>7</sup>

Se calcula que la coordinación e integración total llevará tres años. Las funciones de las distintas agencias que se incorporarán o se crearán comprenden distintas especializaciones, disciplinas y objetivos: seguridad fronteriza, seguridad cibernética, investigación biológica, servicios migratorios, servicios de aduanas, guardia costera, etc. Todas estas agencias tendrán que subordinarse al principio de la seguridad nacional, y es ahí donde está el problema. Como menciona un reporte de la GAO (*General Accounting Office*), de enero de 2003, la operación de integrar a tantas y tan distintas agencias en una sola institución es de muy alto riesgo porque el tamaño de la institución será gigantesco, lo cual plantea a las agencias el enorme reto de coordinarse entre ellas cuando hasta la fecha no habían logrado siquiera coordinarse internamente (SIN). Si esta gran operación falla, la desprotección de Estados Unidos será mayor. El informe de la GAO no está contemplando las *consecuencias no intencionadas* que se desencadenarán al dar un giro tan brusco en los principios o prioridades de instituciones, como el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), que poco tienen que ver con el objetivo de la seguridad nacional.

<sup>6</sup> En noviembre de 2002 se crea el DHS, con un presupuesto original de 40 mil millones de dólares y cerca de 170 000 empleados.

<sup>7</sup> The President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Junio 2002, p.2

En el pasado reciente los objetivos del SIN y de la política migratoria en general eran más claros ya que dependían del Departamento de Justicia. La política migratoria se centraba en la aplicación de la justicia cuando se violaban ciertas leyes muy específicas como el hecho de entrar a Estados Unidos por puntos no autorizados, quedarse más tiempo del permitido o trabajar sin papeles. El nuevo principio es mucho más ambiguo: la seguridad nacional. Lo que significa que el migrante será tratado en primera instancia como un sujeto sospechoso para el Estado. Posiblemente experimentemos un restriccionismo más duro en la política migratoria, motivado ahora por el tema de la seguridad nacional. Por lo que puede esperarse que sigan prevaleciendo las consecuencias no intencionadas: la muerte de más de 2,000 migrantes, por mencionar sólo una de las más graves.

Además de la creación de esta secretaría, se han realizado, como he mencionado, un conjunto de acciones que se caracterizan por restringir y violar los derechos básicos de los individuos. El objetivo de estas disposiciones no es el ciudadano estadounidense sino el migrante, el extranjero, el portador de una cultura distinta que puede representar un nuevo peligro para la cultura hegemónica estadounidense, según la óptica de seguridad nacional post 11 de septiembre.

A continuación menciono algunas de estas disposiciones: el proceso de detención se vuelve discrecional y se incorporan autoridades, como las policías locales, que no están entrenadas ni familiarizadas con la ley migratoria; los criterios para detener extranjeros o deportarlos se hacen muy laxos, lo que da lugar al abuso —por ejemplo, se puede detener indefinidamente a quienes no se identifiquen o no porten un documento de identificación—; los procedimientos de las cortes migratorias son las encargadas de revisar la situación de los extranjeros detenidos por violar las leyes migratorias se hacen expeditos, además de que, según determine discrecionalmente el juez, los procesos en dichas cortes pueden

cerrar sus puertas a los observadores de derechos humanos por razones de “seguridad nacional”; el número de jueces que tiene que deliberar se reduce; se permite al Procurador General autorizar a las corporaciones policíacas locales y estatales el ejercicio, además de sus funciones del fuero común, de funciones de la ley migratoria; el Servicio de Inmigración y Naturalización autoriza a sus oficiales a entrevistar extranjeros al menor indicio de sospecha y a entregar información sobre ellos si así lo requieren otras agencias federales o locales, lo cual estaba totalmente prohibido antes del 11 de septiembre; se crea el sistema de vigilancia permanente del estatus migratorio de los estudiantes extranjeros (SEVIS) que obliga a las instituciones académicas a reportar altas y bajas, qué carrera están estudiando los matriculados extranjeros y a darles seguimiento.

Todas estas acciones no tienen nada que ver con la protección de los individuos sino con la estrategia de seguridad nacional; que busca facilitar el trabajo a las autoridades para perseguir a supuestos terroristas y propiciar la intervención del Estado sin justificación en la vida privada de los individuos; en otras palabras, son medidas antiliberales. Para comprender la gravedad de estas medidas hay que tener en cuenta que su objetivo no es el ciudadano con plenos derechos, sino el migrante, el extranjero, que es el que menos posibilidades tiene de defensa. Es decir, individuos que están por debajo de los ciudadanos pues el Estado no les reconoce derechos civiles, sólo se les reconocen sus derechos humanos y, según sea su estatuto migratorio, sus derechos laborales. Los indocumentados son los más vulnerables.

Éstas, entre otras muchas acciones, revelan el giro preocupante que el gobierno actual le ha dado a la política migratoria en Estados Unidos. Si el migrante antes del 11 de septiembre era, entre otras cosas, un chivo expiatorio del *chauvinismo del estado de bienestar*, a la lista de agravios parece incluirse ahora el *chauvinismo de la*

*seguridad nacional*.<sup>8</sup> Lo cual quiere decir que algunos grupos de políticos nativos consideran a los migrantes candidatos ideales para fomentar el terrorismo y un riesgo para la seguridad nacional, simplemente por ser extranjeros, por ser el otro, el sospechoso. Esto es quizás revelador de falta de imaginación y de un sinnúmero de prejuicios, pues el extranjero es el extraño, el desconocido (incluso, la raíz griega de la palabra extranjero, latinoamericano o del “tercer mundo,” significa: enemigo), a quien fácilmente se le pone una etiqueta. Los chauvinistas no pueden imaginar que los migrantes de América Latina construyan lazos patrióticos en la nación huésped, que incluso estén dispuestos a defender a su nuevo país y que los atentados del 11 de septiembre también los afectaron. Miles de mexicanos forman parte del ejército norteamericano, en la mayoría de los casos porque es el único camino que tienen para regularizar su estatuto migratorio. El Estado norteamericano les concede la ciudadanía de manera automática, ya que están muertos. Varios mexicanos murieron en la invasión a Irak ¿cuántos nativos están dispuestos a dar su vida, cuántos a ingresar al ejército? Esta es la lógica imperial, que otros pongan los muertos.

Quienes abanderan este *chauvinismo de la seguridad nacional* consideran que la causa de los sucesos del 11 de septiembre se explica en gran parte por la política migratoria, dado que ésta no detectó a los terroristas.<sup>9</sup> Como si la política migratoria fuera culpable de los crímenes cometidos por extranjeros o migrantes (indocumentados o documentados) en territorio estadounidense.

<sup>8</sup> Tomo este concepto de Habermas, *Facticidad y Validez*, p. 636. Trasladado a nuestro contexto, significa que algunos grupos nativos consideran que los migrantes, los extranjeros, son los culpables de la reducción de los servicios sociales que presta el Estado y que por ello no deberán tener acceso a estos servicios. Este argumento es muy común en EUA, véase la propuesta 187 de California. Tom Tancredo, el congresista republicano, continúa impulsando este chauvinismo. No se reconoce que la mayoría de los migrantes mexicanos trabajan y pagan impuestos. Este tema es parte de una polémica mayor, que tiene que ver más con el recorte en el gasto social que con los migrantes, pues el recorte impacta en la cobertura de los servicios sociales.

<sup>9</sup> Hay toda una red de organizaciones civiles y políticas anti-migración o restricciónistas, que se oponían al acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos, esgrimiendo el argumento del chauvinismo de bienestar; parece que ahora han encontrado nuevos aires. Ver: Center for Immigration Studies [www.cis.org](http://www.cis.org). Steven A. Camarota y Mark Krikorian son los máximos representantes de este chauvinismo de la seguridad nacional en Estados Unidos.

¿Cómo podía esperarse que un sistema que regula entre ochocientos mil y un millón de movimientos diarios de personas y automóviles, esto tan sólo en su frontera sur, detectara un puñado de terroristas? La política migratoria tiene límites insalvables y grandes limitaciones superables, pero el nuevo objetivo parece complicar más la situación. Esperemos que el giro sólo sea temporal, es decir, que la paranoia que se ha apoderado del Gobierno de Estados Unidos y el chauvinismo de la seguridad nacional dejen de ser rentables para los políticos. Afortunadamente, en este país existe una sociedad con balances y contrapesos, una sociedad compleja, que no se identifica con las acciones ni se ve reflejada en los excesos del actual Gobierno.

## 2. *En busca de un equilibrio en la agenda bilateral: migración y seguridad nacional.*

El Gobierno estadounidense ha dejado muy claro que el acuerdo migratorio está totalmente condicionado al tema de la seguridad. La nueva coyuntura implica que para nuestro vecino del norte no es posible avanzar en la agenda migratoria bilateral, si no se avanza *antes* en materia de seguridad nacional. El vocero de la Casa Blanca, Ari Fleischer, declaró recientemente:

La posición del Presidente es que se mantiene comprometido en mejorar la seguridad en la frontera y en avanzar en nuestra agenda bilateral de inmigración, por supuesto, constante con las preocupaciones y necesidades de la seguridad de EU.<sup>10</sup>

Esta posición ha sido reiterada numerosas veces por diversos funcionarios de alto nivel del Gobierno de este país. No ha habido hasta la fecha ninguna declaración por parte de esta administración que entierre por completo la posibilidad de renovar el acuerdo migratorio, pero sí ha confirmado que está condicionado y que se dará seguramente en otros términos.

<sup>10</sup> *Reforma*, 28 de mayo 2003 (el subrayado es mío)

La mayoría de las declaraciones han reiterado que aún es posible un arreglo, particularmente importante es la última declaración de Tom Ridge, Secretario de Seguridad Interna (DHS), quien ahora tendrá a su cargo la política migratoria:

Sabemos que en los EU hay millones de personas ilegales [indocumentados], sabemos que en los EU una basta [sic] mayoría de estos hombres, mujeres y niños son buenos, decentes, trabajan duro, que contribuyen con sus comunidades. También sabemos que este es un asunto que no puede continuar sin ser resuelto<sup>11</sup>.

Estas declaraciones de altos funcionarios del Gobierno norteamericano nos permiten vislumbrar posibilidades de llegar quizás en el mediano plazo a algún tipo de acuerdo migratorio entre ambos países. Pero lo irónico es que las declaraciones del Gobierno de México (quien debería ser el principal interesado en retomar el asunto por razones obvias) sobre la posibilidad de retomar el acuerdo han sido poco claras y muy contradictorias. Incluso, el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, parece el enterrador de toda posibilidad. La primera declaración del Canciller sobre el tema del acuerdo migratorio y la última que he obtenido, hasta antes de terminar este trabajo, demuestran con sus propias palabras lo anterior. El 7 de febrero, a pocos días de haber tomado posesión de su cargo, en una entrevista con un periódico, el canciller Derbez habló sobre el acuerdo migratorio, y expuso su *visión*. Esta declaración causó un gran desconcierto:

Nuestras sociedades no están listas para la firma (de un pacto), pero para lo que están listas es para el concepto. Lo que buscamos es un calendario, eso es a lo que yo llamo cortar la *whole enchilada* en pequeños pedazos. Yo no he visto gente que se coma una enchilada completa de un trago, (sic) muchos de ellos seguramente se atragantan. [...] vamos dando pasos: la parte comercial, la de servicios... Ese tipo de cosas son las que veo en el largo plazo y mi visión es de 25 o 30 años.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Conferencia de prensa, Secretarios Creel y Ridge, 24 de abril 2003, en la revisión del la Alianza para la Frontera, Obtenido el 15 de mayo de 2003 en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx) (el subrayado es mío)

<sup>12</sup> "Derbez, contra la doctrina; Castañeda del todo o nada". *El Universal*, 7 de febrero de 2003

Quién parece no estar listo es él, como tampoco están listos ciertos funcionarios y ciertos congresistas estadounidenses. Son sectores de la sociedad, tanto en Estados Unidos como en México, los que demandan ordenar los flujos. El Secretario parece navegar en contra de los objetivos que su gobierno se fijó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006: “[...] iniciar una negociación integral con Estados Unidos que aborde las raíces estructurales del fenómeno migratorio (laboral y social).”<sup>13</sup>

En otra declaración, nada menos que en Washington, cambia las prioridades de la agenda bilateral de manera automática, con la facilidad de quien se quita un saco:

El primer punto es lo que sucedió después del 11 de septiembre. Después de esta fecha, quedó claro en las mentes de todas las naciones y en especial para México y Estados Unidos, que la prioridad número uno de nuestra relación es el combate al terrorismo. Ésta es una prioridad tanto para el gobierno mexicano como para el gobierno estadounidense y debe considerarse como tal. [...] quisiera resaltar que es nuestra prioridad número uno.<sup>14</sup>

Me pregunto si es verosímil esta declaración, si alguien en el gobierno estadounidense podría creer en tales palabras después de que México no lo apoyó en el Consejo de Seguridad con su voto y de que tan sólo dos semanas después el jefe del Secretario, el Presidente Vicente Fox, reiteró que: “la migración es la prioridad del Gobierno de México” e “insistiremos hasta el final de este gobierno”, en entrevista concedida al influyente periódico el *Washington Post* que seguramente leen las autoridades estadounidenses.<sup>15</sup> Estas declaraciones no sólo demuestran la falta de coordinación, también merman la credibilidad del Gobierno de México, esencial para reactivar el acuerdo migratorio. Una agenda entre dos países democráticos e independientes no se articula ocultando la prioridad que se fijó este

<sup>13</sup> Gobierno de Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 60-61

<sup>14</sup> Ponencia del Secretario de Relaciones Exteriores ante el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, en Nueva York, el 7 de mayo de 2003. Obtenido en: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

<sup>15</sup> Kevin Sullivan y Mary Jordan, “Fox Ask for Action on immigration”, *Washington Post*, May 27, 2003, p.A10. Obtenido en: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)

gobierno al inicio de su administración (absolutamente consecuente con las demandas de la sociedad) ni sustituyéndola por medio de un artilugio discursivo para complacer al vecino del norte.

Pocas semanas antes de las declaraciones del Presidente Fox y del tropiezo que el 24 de abril tuviera el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, en una visita a la frontera para revisar el plan de la “Alianza para la Frontera” (en presencia de su homólogo, el Secretario Tom Ridge) había planteado una alternativa a la contraposición de prioridades (seguridad Vs. migración), por medio de una sugerente articulación de estas:

Pensamos que un acuerdo migratorio pueda conducir a una mejor situación de seguridad. [...] el tema migratorio es un asunto de gran prioridad para nuestra relación bilateral, y es por ello que consideramos que es un asunto que no debe dejarse fuera de nuestras discusiones, porque además tiene que ver con una visión integral de lo que es la relación. El tema migratorio significa hablar de la economía, significa hablar de empleo, significa hablar de seguridad también.<sup>16</sup>

El 5 de mayo, en ocasión de los festejos de la batalla de Puebla, que los mexicano-americanos festejan con gran entusiasmo, Santiago Creel ahondó más en esta idea, que llamó la *tesis de seguridad*, de no contraponer en las agendas el nuevo interés del Gobierno de Estados Unidos, la seguridad, y el del Gobierno de México:

Es nuestro deber proteger a los mexicanos que se encuentran al norte de nuestras fronteras. Lo hacemos y lo seguiremos haciendo de manera permanente. Dándoles seguridad a ellos ayudamos, al mismo tiempo, a la seguridad de nuestro vecino del norte. Esa debe ser, precisamente, la nueva tesis, la tesis de la seguridad para abordar y solucionar la problemática de los migrantes que trabajan en los Estados Unidos. [...]

El argumento de seguridad es fundamental, seguridad para nuestros migrantes en sus derechos humanos, en sus derechos laborales, en sus derechos civiles y, también, seguridad nacional para el vecino del norte al poder saber cuántos migrantes existen trabajando actualmente, en dónde se encuentran, cuándo ingresaron [...]

<sup>16</sup> Versión estenográfica de la participación del Secretario de Gobernación, Santiago Creel, durante la conferencia conjunta con el secretario del Interior de Estados Unidos, Tom Ridge, en la Mesa de Otay, San Diego, California. 24 de abril 2003. Obtenido en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

Lo que no es justificable pensar es que se puede lograr una adecuada seguridad cuando más de cuatro millones de personas ingresan sin saber cuándo lo hacen, trabajan en lugares donde no se conocen o están sin un registro oficial en un territorio de una nación extranjera.<sup>17</sup>

Esta tesis parece buscar un equilibrio entre la migración y la seguridad, sin abandonar el interés original de México. La complementariedad de los intereses en las agendas debe ser el camino a seguir; frente al nuevo tema de la seguridad nacional se justifica aún más la cooperación bilateral. Con esta tesis que esperemos desarrolle el gobierno, se abre una posibilidad para definir la relación entre migración y seguridad en otros términos que no sean lo que expusimos al principio: *convertir al migrante en un nuevo chivo expiatorio*. Además, la cooperación bilateral en materia de seguridad nacional, cuando se tiene una frontera común con tantos vínculos (comercio, comunidades, flujos de personas, etc.), no debería de ser una opción, es inevitable por la geografía y la historia. Algún funcionario norteamericano mencionó que la relación bilateral es como un matrimonio sin derecho a divorcio

O acaso estos gobiernos quieren una globalización atrincherada. Ambos son Estados con constituciones y valores liberales, son sociedades semi-abiertas. Considero que con el 11 de septiembre han quedado más claros los intereses de estas administraciones, lo cual es fundamental para sentarse a negociar, aunque sea quizás más difícil lograr un acuerdo. Me parece que el camino no se abre escondiendo la agenda migratoria o subordinándola a la del poderoso vecino del norte. No se trata de negar la relación hegemónica, la asimetría, las tensiones o las grandes disparidades de la relación sino ventilarlas conscientemente para buscar los equilibrios.<sup>18</sup> Para ello, el gobierno de Vicente Fox tendrá que usar su

<sup>17</sup> Discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, el 5 de mayo 2003. Obtenido en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

<sup>18</sup> Hay un conjunto de sugerentes ideas sobre cómo equilibrar nuestra relación con Estados Unidos en un artículo de Jorge G. Castañeda titulado "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, 288, Diciembre 2001. De hecho, en un discurso en París, el entonces canciller mencionó esta idea de ventilar más abiertamente la hegemonía de EUA, como una responsabilidad que tenían los países, de ahí la necesidad de buscar los equilibrios.

imaginación, a fin de que la relación sea un camino de dos vías, en el que ambas agendas sean consideradas. El acuerdo migratorio ha quedado condicionado a la cooperación en materia de seguridad nacional. Irónicamente, la seguridad nacional de Estados Unidos no depende sólo, en estos tiempos de globalización, de la parafernalia militar, sino que ha quedado también condicionada a la cooperación bilateral y multilateral.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 revelaron la gran vulnerabilidad de Estados Unidos: las limitaciones de la seguridad nacional a partir de la parafernalia militar, ante un enemigo prácticamente desconocido en su tierra: el terrorismo sin Estado. De ahí que la cooperación internacional en materia de seguridad nacional entre los Estados se convierta en un camino a seguir. Era difícil de creer en otros tiempos que un grupo de terroristas (que no necesitan a un Estado que los respalde) pudiera amenazar o vulnerar, como efectivamente lo hicieron, a una poderosa nación. Ningún gobierno aceptaría públicamente su vulnerabilidad. ¿Qué Estado imperial en el mundo lo haría?

Después de todo, la condicionalidad en materia de cooperación en seguridad nacional no tiene que ser una desventaja, nos obliga a ver por la agenda del otro, pero también obliga al otro a ver por la otra parte. En ese sentido el Gobierno de México tiene que desarrollar con sus propios argumentos y con imaginación la tesis de la seguridad, para que la migración se convierta en parte de la solución y no en la explicación de la vulnerabilidad de Estados Unidos.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

### *Hacia el reconocimiento de la complejidad del fenómeno migratorio*

La globalización económica trae consigo una serie adicional de factores para la política de inmigración. Intensifica, multiplica y diversifica los efectos de la interacción. Si aceptamos que los flujos de inmigración están parcialmente enraizados en una dinámica más grande, entonces llegaremos a enfrentar la necesidad de un replanteamiento radical sobre lo que significa gobernar y reglamentar los flujos de inmigración.

Saskia Sassen<sup>1</sup>

Es inevitable que refiera las conclusiones de esta tesis al contexto bilateral e internacional que prevalece después de los acontecimientos del 11 de septiembre. La prioridad obsesiva de la seguridad nacional en la agenda tanto doméstica como de política exterior del gobierno de Estados Unidos; pretexto que desplazó el tema de la migración de la agenda con México. Particularmente decepcionante ha sido la decisión del gobierno estadounidense de utilizar a la política migratoria como instrumento para el combate al terrorismo, (por fortuna los gobiernos son temporales, así como algunos de los temas en política exterior son variables, como el combate al terrorismo, otros son invariables o inevitables, como la migración o la colindancia con México).

Sin duda, la nueva coyuntura se ha vuelto muy difícil e incierta para la migración, no sólo en el caso de México, también en el mundo occidental, parece que el incremento de los controles fronterizos marca la pauta a seguir. Equivocadamente se piensa que la migración se va a detener con la “fortificación” de la frontera norte o, en el caso europeo, con el incremento de la vigilancia del estrecho de Gibraltar, como si los flujos migratorios respondieran sólo a lo que acontece en las fronteras.

---

<sup>1</sup> Saskia Sassen, “Le regulación de la migración en una era global: un nuevo paisaje de políticas,” en *La familia Tradicional: Migración México-Estados Unidos*, editado por Jorge Durand y Primitivo Rodríguez, Baja California Sur, Red de Estudios para el Desarrollo Rural, A.C., noviembre 1999.

El tema migratorio salió de la lista de prioridades de la agenda bilateral México-Estados Unidos y por ello se impone una pregunta: ¿cómo hacer para que vuelva a ocupar el lugar prioritario? Por el momento parece no haber respuesta, sobre todo, si nos limitamos a poner la esperanza en la coyuntura o a pensar sólo desde ahí. A partir de una comprensión más amplia e histórica de la problemática, como expongo, la migración se da por causas estructurales para las cuales la política migratoria ofrece pocas soluciones. Por un lado encontramos que se pueden dar soluciones muy simples, casi automáticas, que aparentemente sólo se requiere de la voluntad política, como es el caso de la regularización masiva de los indocumentados arraigados. Por otro lado ordenar el flujo de nuevos migrantes mexicanos indocumentados se presta sólo a un proceso gradual de largo plazo, en el que la política migratoria tienen grandes limitaciones, por ello se debe permitir que operen otros mecanismo, como el mercado libre pero regulado de trabajadores temporales. La “migración cero”, como alguna vez sugirió un ministro francés, es una ingenuidad probada por los flujos de las recientes décadas y las proyecciones demográficas sobre la migración; no sólo para Europa, también para Estados Unidos. Debemos afrontar el problema reconociendo la complejidad del fenómeno migratorio, asumir las limitaciones inherentes de las políticas migratorias y, sobre todo, evitar los esquemas unilaterales. La migración es un fenómeno mundial –incluso civilizatorio, en el sentido que la historia de los anales otorga a este término de largo aliento– arraigado en la mayoría de las culturas y civilizaciones. No es posible que se siga postergando la solución del tema; ni su trato adyacente en las agendas internacionales. La respuesta no vendrá de los convencionalismos nacionalistas o de la fortificación de las fronteras, sino del reconocimiento de la complejidad de un fenómeno que trasciende las fronteras y las soberanías. Es necesario concebir a la migración tal y como se entiende hoy en día el comercio

internacional o el medio ambiente, bajo un esquema global y de integración. Por lo que las posibilidades unilaterales de un gobierno para solucionar la problemática no son únicamente limitadas sino contraproducentes.

En ese sentido, la Propuesta de Guanajuato pretendía sentar las bases a partir de un entendimiento compartido sobre la naturaleza del problema migratorio entre los gobiernos de México y de Estados Unidos. Este entendimiento desencadenaría tentativamente un proceso gradual de soluciones; a partir de un marco general que estaba compuesto por los cinco puntos de la agenda. El 11 de septiembre demostró la fragilidad de ese entendimiento sobre la migración y la falta de arraigo del compromiso que se estableció en Guanajuato. Hasta el día hoy el tema no se ha logrado consolidar no sólo en el gobierno de Estados Unidos, sino en la cancillería mexicana, como refleja el desorden de las declaraciones expuestas en capítulo anterior.

Uno de los esfuerzos del gobierno mexicano deberá estar encaminado a construir gradualmente las condiciones para que el tema migratorio regrese a la mesa bilateral, tal y como se hiciera con Guanajuato; ya que no fue el azar lo que generó la propuesta, sino la persistente labor del gobierno de México. Una coyuntura podría abrirse con el desarrollo de la tesis de seguridad que propuso la Secretaría de Gobernación.

Otra posibilidad para lograr soluciones, a más largo plazo, está en la articulación de una política institucional de reconocimiento del migrante. Después del 11 de septiembre se ve con mayor claridad que la tendencia histórica a hacer del migrante un "chivo expiatorio" no ha desaparecido, al contrario, parece una tradición histórica que se perpetúa y que cambia de excusa (chauvinismo de bienestar o ahora seguridad nacional). Si el migrante es una fácil presa, es porque no tiene los elementos para defenderse, sobre todo el indocumentado. Los políticos

norteamericanos encuentran una “causa” a la cual le atribuyen un sinnúmero de problemas, hasta el deterioro del medio ambiente. Sin embargo, si el migrante pudiera votar, como el ciudadano, seguramente cambiarían los políticos su retórica. La lucha por la adquisición de mayores derechos civiles y laborales marca el camino a seguir. Mientras los migrantes mexicanos no sean, también, ciudadanos norteamericanos, el Estado mexicano mantiene una obligación que cumplir.

Es basto el trabajo que el gobierno de México debe realizar a nivel de mentalidades y percepciones, pues la liga entre la imagen que se forman las autoridades sobre el migrante en general y sus decisiones es evidente; si consideran al migrante como un sujeto negativo, capaz de atentar contra el Estado-nación, entonces aplican una política negativa, restriccionista. El contexto actual parece facilitar la imagen negativa. Por ello, una política de reconocimiento del migrante mexicano y latinoamericano tiene que estar encaminada a combatir la imagen negativa, partiendo del reconocimiento de la aportación que hace a ambas sociedades, la doble lealtad nacional y empatía cultural.

Las autoridades consulares mexicanas trabajan en esta línea de reconstrucción de la imagen de ese macro-sujeto que llamamos migrante (trabajador, honrado, confiable, etc.). Este debe ser el eje de la labor cotidiana, sobre todo, en un contexto agresivo para los migrantes. Esperemos que con la reciente creación del “Instituto de los Mexicanos en el Exterior” (IME) se articule mejor esta incipiente política de reconocimiento del migrante mexicano, que en cierta manera los cónsules han venido aplicando. Falta un apoyo mayor de parte de la cancillería mexicana. Ante todo, el migrante mexicano es un actor no reconocido del desarrollo binacional, ya que, como hemos visto, por un lado aportan la mano de obra necesaria para que una economía pueda crecer y por el otro, entre otras aportaciones, envían remesas

a sus lugares de origen, con lo cual estimulan la economía local. No son refugiados económicos.

Por otro lado está la imagen que se forma la opinión pública estadounidense de los migrantes, ligada a su vez a la que el gobierno estadounidense tiene del migrante. Creo válido para nuestro contexto lo que menciona el filósofo alemán Jûrgen Habermas para el caso europeo:

La disponibilidad a integrar políticamente a los inmigrantes económicos depende también de cómo perciban las poblaciones autóctonas las consecuencias sociales y económicas de la inmigración".<sup>2</sup>

Por lo general casi siempre se habla de consecuencias negativas a partir de una tesis reduccionista. Los clásicos: la tesis del abuso de los servicios sociales, de la invasión al territorio, de la desintegración cultural, del robo de empleos y ahora de la amenaza del terrorismo. Hay una tendencia a no mencionar las consecuencias positivas en las sociedades huéspedes. Una política de reconocimiento del migrante mexicano y latinoamericano podría al menos equilibrar el debate público, al incorporar las consecuencias positivas de la migración, para que el electorado o la opinión pública puedan decidir con mayores elementos, sobre la manera en la que se deberá integrar los migrantes.

Otra propuesta es que el gobierno de México construya una política migratoria multilateral y regional, pues no la tiene. Hasta ahora sólo ha realizado acciones dispersas. Además de la agenda bilateral, se deberá contemplar una agenda migratoria internacional, pues en esta nueva coyuntura se necesita generar presión por varios lados. Se debe evitar que en los foros que tratan la migración (OIM, OECD, NU, CEPAL, etc.) se encasille o limite el tema migratorio a los derechos humanos, al tráfico de migrantes o a la seguridad nacional. Tanto Estados

---

<sup>2</sup> Habermas, *Facticidad y Validez*, p.636.

Unidos como la mayoría de países huéspedes, tradicionalmente limitan el tema a esos asuntos.<sup>3</sup> A la migración en nuestra región se le debe reconocer su naturaleza multidimensional y transfronteriza, la migración alimenta una serie de mercados laborales internacionales no reconocidos. Por ejemplo, se debe comenzar a hablar en las negociaciones comerciales de la incorporación de la migración. Es necesario elevar el tema a nivel ministerial. Cambiar el status quo implica reconocer la complejidad de la migración; hablar sólo en los términos de derechos humanos, tráfico y seguridad significa mantenerlo. El reconocimiento de la complejidad de la migración y de que el migrante es sobre todo un actor de desarrollo debe ser un imperativo.

El actual gobierno norteamericano podrá negar el imperativo de la migración, pero no por mucho tiempo. Hoy los "hispanos" son la primera minoría en este país, por el momento se encuentran divididos y desarticulados (además no son un grupo homogéneo como generalmente los queremos ver), por lo que su influencia en la política estadounidense no depende sólo de su crecimiento demográfico sino de su capacidad para participar políticamente, lo cual está permitido sólo a quien sea ciudadano. Pienso que pronto comenzará a resquebrajarse la idea de limitar los derechos políticos sólo a los ciudadanos.

Por otro lado, tampoco podemos esperar a que llegue el ansiado desarrollo en nuestro país para arreglar los flujos, como declaró el nuevo embajador de Estados Unidos, Tony Garza. Absurdo, pues para cuando se tenga tal desarrollo ya no será

<sup>3</sup> Para botón de muestra véase la última Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, Santiago de Chile, 20-22 de noviembre de 2002. Extrañamente, los organizadores de esta Conferencia (OIM, CEPAL y EUA), cambiaron el objetivo original que se marcó para este evento en la Tercera Cumbre de las Américas, en abril de 2001, en Québec. Cito textual el objetivo que era: "Considerarán [los países miembros] la incorporación del tema de la migración en las negociaciones sobre comercio e integración económica. Apoyarán programas de cooperación sobre procedimientos de migración para mercados laborales trans-fronterizos y la migración de trabajadores tanto en los países de origen como en los de destino, como un medio para incrementar el crecimiento económico, con pleno conocimiento del papel que la cooperación en educación y capacitación puede jugar en la mitigación de cualquier consecuencia adversa del movimiento de capital humano de países más pequeños y menos desarrollados". Sin embargo, todo se concentró en la trata y DH, testimonio personal. Fuente: Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Québec y Plan de Acción*, abril 2001.

necesario un arreglo, son las muertes en la frontera las que nos obligan a construir un marco urgentemente y los desarraigos masivos. La problemática actual debe ser el punto de partida. A México le llevará varias décadas lograr salarios equiparables a los del vecino del norte, elemento central para reducir la migración, y se calcula que demográficamente ésta continuará por espacio de dos a tres décadas.

En cierta manera, la Propuesta de Guanajuato pretendía acelerar un proceso, que creo tarde o temprano se dará, regularización y ordenamiento de flujos, por el crecimiento demográfico de la población "hispana," que podría redundar en una mayor participación política. Lo cual seguramente tendría un impacto sobre las decisiones del gobierno estadounidense.<sup>4</sup> Por lo pronto durante la primera década del nuevo siglo la solución tendrá que venir de algún tipo de acuerdo entre los ejecutivos de México y Estados Unidos.

Por último, Guanajuato es un referente importante del diálogo bilateral, porque ha sido la propuesta más compleja y positiva que se ha dado en la historia de ambos países, como hemos podido comprobar en el análisis que de ella hemos hecho en capítulos anteriores. Las condiciones mínimas para firmar un gran acuerdo o una serie de pequeños acuerdos que nos lleven a crear un nuevo régimen migratorio con Estados Unidos se esbozaron claramente en Guanajuato.

Como conclusión esencial de este trabajo, sintetizo en la siguiente página, una serie de ideas normativas que me surgieron durante el proceso de elaboración de este trabajo, complemento de la propuesta, que buscan un equilibrio entre la política migratoria restriccionista y la apertura total de las fronteras.

Como diría Eduardo Galeano: la utopía o los ideales ciertamente están adelante de nosotros, pero para eso son, para que nos pongan a caminar.

---

<sup>4</sup>US Census Bureau 2003, 38 millones de hispanos, [última actualización obtenida].

*Diez ideas normativas*

1. **Equivalencia entre lo que se exige y se hace.** Nada de lo que exija el gobierno mexicano para mejorar las condiciones generales de los mexicanos al gobierno estadounidense contará con la suficiente legitimidad si no es consecuencia, a su vez, de un proceso que mejore el trato y las condiciones de los migrantes sin documentos en México. Una política migratoria articulada mejoraría sustantivamente la posición para demandar el cumplimiento de los compromisos del acuerdo migratorio pendiente, del 2001, con los Estados Unidos.
2. A partir de la **regularización ganada**, en la nación huésped, se da el pleno reconocimiento del migrante arraigado indocumentado. Esta regularización implica la adquisición permanente de derechos civiles y laborales. Estos derechos redundan en una mejor integración y *empoderación* del migrante en la nación huésped.
3. El migrante mexicano y latinoamericano es un **agente de desarrollo** tanto en el país de destino como en el de origen (**la doble lealtad nacional** existe y debe ser reconocida por los gobiernos).
4. Las acciones dirigidas a eliminar las consecuencias no intencionadas, pero predecibles como las muertes en la frontera, de la política migratoria norteamericana, si no pasan por **revisión de los operativos fronterizos** están condenadas al fracaso. Fundamental revitalizar el “Plan de Acción sobre Seguridad Fronteriza”. Asimismo, es necesario abrir **mecanismos de derogación bilateral** para las leyes y políticas migratorias, de ahora en adelante.
5. La construcción de **un marco normativo bilateral** para regular los flujos migratorios se debe crear a partir de valores y necesidades compartidos. Los flujos migratorios entre dos socios comerciales —que además de compartir valores están vinculados por la contigüidad geográfica— deben ser ordenados, seguros, legales y previsibles. Se debe avanzar más allá de la lógica comercial de la relación. Lo que implica que ambos gobiernos vean y no sólo la vislumbren a “la migración como fuente potencial de beneficios mutuos y no de conflictos,” tal y como se reconoció en Guanajuato. A partir de las confluencias en valores y necesidades se debe incrementar la cooperación en el marco de la aplicación de nuevas leyes migratorias, entre ambos países.

6. La migración mexicana a EUA es ante todo la expresión de un conjunto de **mercados laborales transfronterizos** (o globalizados).
7. Si no se reconoce **la complejidad migratoria** no se puede dar la gestión de los flujos. Es necesario aceptar los límites y limitaciones de las decisiones políticas en materia migratoria. Para superar los obstáculos actuales se necesita **dejar que los mecanismos del mercado laboral operen** más libremente; al reconocer los otros factores que deben interactuar con la regulación migratoria (políticas, como la laboral deben ser incluidas).
8. Hay que distinguir claramente entre **límites inherentes de la política migratoria** (problemas insuperables, desde la perspectiva única de la política, para abrir opciones naturales o de mercado) y las **limitaciones de la política** y su práctica (que son superables y tiene que ver una practica, como la contención de la frontera).
9. **Incentivar políticas o programas para la circulación**, en oposición a la restricción (co-desarrollo). Apoyar la migración temporal o circular por medio de los programas de trabajadores temporales más generosos. Hay condiciones normativas mínimas de lo contrario no se deben de llevar acabo estos programas. Portabilidad de la visa y camino legal para transitar de migrante permanente y ciudadano.
10. Los **convencionalismos de la identidad** como el nacionalismo, el comunitarismo y la soberanía no ofrecen opciones, significan un lastre para recuperar la gestión de los flujos migratorios por parte de los estados-nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFL-CIO, *Building understanding creating change: A report on the AFL-CIO forums on immigration workers' rights*, August 2000.
- Aleinikoff, Thomas, David A. Martin e Hirosho Motomura, *Immigration, Process and Policy*, Colorado, West Publishing, 1995.
- Andreas, Peter, ed., *The Wall Around the West*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2000.
- Baliba, Étienne r, *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2001.
- Banco Mundial "Overview and Policy Messages: Striving, for Stability in Development Finance," Washington, D. C., Global Development Finance, 2003.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Carens, Joseph H., *Culture, Citizenship and Community: a contextual exploration of justice as Evenhandedness*, New York, Oxford University Press, 2002.
- Castañeda, Jorge G, "Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, 288, Diciembre 2001.
- Cole, Phillip, *Philosophies of exclusion: liberal political theory and immigration*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2000.
- Commission for the study of international migration and cooperative economic development, *Research addendum: Unauthorized migration: addressing the root causes*, Washington, D. C., 1990, 2 Vols.
- Commission For The Study of International Migration and Cooperative Economic Development, *Unauthorized Migration: An Economic Development Response* Washington, D. C, Morgan., 17 de julio de 1990.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *La población de México en el nuevo siglo*, México, 2001.
- CONAPO, *Migración México-Estados Unidos*, México, 2001.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Colegio de la Frontera Norte y CONAPO *Encuesta sobre Migración en la Frontera 1998-2000*, México.,2001.
- CONAPO, *Migración internacional: Migrantes temporales*, Boletín No. 16, México, 2001.

- CONAPO, *Migración Internacional: Migrantes mexicanos en Estados Unidos*, Boletín No. 15, México, 2001.
- Cornelius, Wayne A., “Death at the Border Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy”, *Population and development review*, vol. 27, No.4, diciembre de 2001.
- Craig, Richard B., *The bracero program* (Austin, University of Texas, 1971).
- D’Vera, “Cohn, Immigrants Account for Half of New Workers. Report Calls Them Increasingly Needed For Economic Growth”, *Washington Post*, December 2, 2002, p. A01
- Díaz-Briquets and Sidney Weintraub, en *Regional and sectoral development in México as alternatives to migration*, Colorado, West View Press, 1990, 3 Vols.
- Federation for American Immigration Reform’s (FAIR), *Immigration 101: A Primer on Immigration and the Need for Reform*, 2000.
- Foro Migraciones 2000-2001, *Migración: México entre sus dos fronteras*, México, 2002.
- Ghosh, Bimal, *Managing Migration*, New York, Oxford University Press, 2000.
- Grupo México-Estados Unidos sobre migración, *Migración México-Estados Unidos. una responsabilidad compartida*, Carnegie Endowment e ITAM, 2000.
- Griswold, Daniel T. *Willing Workers, fixing the problem of illegal mexican migration to the United States* (Washington, D.C., Center for Trade Policy Studies, 2002.
- Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, España, Tecnos, 2002.
- Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional*, España, Paidós, 2000.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, España, Trotta, 1998.
- Hickman, Larry y Alexander Thomas, *The esencial Dewey*, Bloomington Indiana University Press, 1998, 2 Vols.
- Hobsbawm, Eric, *La era del capital, 1848-1875*, Argentina, Critica, 1998.
- Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service 2002*, Washington D.C., September 2000.
- Jacobson, David, ed., *Immigration Reader: America in a Multidisciplinary Perspective*, USA, Blackwell Publishers, 1998.

- Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Massey, Douglas S., “March of folly, US immigration policy after NAFTA”, *The american prospect*, No. 37, March-abril 1998.
- Merquior, J.G., *Rousseau and Weber, two studies in the theory of legitimacy*, London, Routledge\_ and Kegan Paul, 1980.
- Miller, David y Michael Walzer (comp), *Pluralismo, justicia e igualdad*, México, FCE, 1997.
- Mohar, Gustavo, “Reflexiones sobre el Grupo Puebla: en búsqueda de un dialogo pendiente”, en *Simposio sobre migración Internacional en las Américas; 4 al 6 de septiembre* de 2000, CEPAL y OIM, Santiago de Chile, 2000.
- Naciones Unidas, División de Población, *International Migration*, 2002.
- Naciones Unidas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de Desarrollo Humano, 2002*.
- Naciones Unidas, Population Division, Department of Economic and Socila Affairs, *International Migration 2002*, (ST/ESA/SER.A/219), USA, 2003.
- Naciones Unidas, Population Division, *International Migration: explicit policies uncertain consequences* (UN/POP/MIG/BP/2), New York, 26 junio 2002.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *Trends in International Migration SOPEMI 2001*, París, OECD., december 2001.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo; 2000*, Ginebra, 2000.
- Orozco y González, *Las organziaciones mexicano-americanas, hispanos y mexicanas en Estados Unidos*, México, Instituto Nacional de Migración y Fundación Solidaridad Mexico-Americana, 2000.
- Reyes, Belinda I, Hans P. Johnson y Richard Van Swearingen, *Holding the Line: the effect of the recent border build-up on unauthorized immigration*, California, Public Policy Institute of California, 2002.
- Rorty, Richrad, “Fighting terrorism with democracy”, *The Nation*, Octubre 21, 2002.
- Santibáñes, Jorge, “La migración tiene su costo”, *Reforma*, 19 de junio de 2000.
- Saskia Sassen, “Le regulación de la migración en una era global: un nuevo paisaje de políticas,” en *La familia Tradicional: Migración México-Estados Unidos*, editado

por Jorge Durand y Primitivo Rodríguez, Baja California Sur, Red de Estudios para el Desarrollo Rural, A.C., noviembre 1999.

- Secretaría de Relaciones Exteriores y US Commission on Immigration Reform, *Binational Study: Migration Between Mexico and The United States Estudio/ Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, Austin, Morgan, 1998, 3 Vols.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La relación migratoria México-Estados Unidos, recopilación de documentos, 1995-1999*, México, D. F., 1999.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La relación migratoria México-Estados Unidos, recopilación de documentos del año 2000*, México, D. F. 2000.
- Tamayo, Jesús y Fernando Lozano, “Mexican Perception on Rural Development and Migration of Workers to the United States and Actions Taken 1970-1988”, en Díaz-Briquets y Sidney Weintraub, *Series on Development and international migration in Mexico, Central america and the Caribbean Basin*, Colorado, Westview Press, 1991, 2 Vols.
- Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Québec y Plan de Acción*, Abril 2001.
- The Federation for American Immigration Reform’s (FAIR), *Immigration 101: A Primer on Immigration and the Need for Reform*, Washington, D.C, 2000.
- Verea Campos, Mónica, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.) *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, CISAN y FCE, 1998.
- Verea, Mónica, “¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XIX?”, en Consuelo Paz (coord.), *Desde el Sur, visiones de EU y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, México, CISAN, 2001.
- Walzer, Michael, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, USA, Basic Book, 1983.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, FCE, 2001.
- Walzer, Michael, *What it means to be an american?*, New York, Marsilio, 1992.
- Wall Street Journal, “Help Wanted, Wenesday”, October 16, 2002
- Washington Pots, “Immigration Logic”, Friday, October 25, 2002, p. A28

- Wayne A., “*Death at the Border: efficacy and unintended consequences of US immigration control policy*”, *Population and Development review*, vol. 27, No.4, December 2001
- Weil, Patrick, *Towards a Coherent Policy of Co-Development Cooperative Efforts to Manage Emigration (CEME)*, [borrador] Mayo 3 de 2001.
- Weissbrodt, David S., *Immigration Law and Procedure in a Nutshell*, USA, West Group, 1992.
- Wihtol, Catherine, “Faut-il ouvrir les frontières”, 2000.

## DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., Porrúa, 2002.
- Constitution of the United States of America*, México, D. F., Ediciones Luciana, 2002.
- “Ley General de Población” [1974] en *Colección en Materia de Población, Nacionalidad, y Extranjeros* (México, D. F., Delma, 2002.
- “Declaración conjunta de los gobiernos de México y Estados Unidos ante la trágica muerte de 14 migrantes en el desierto de Arizona”. *Comunicado de prensa* No. 097/01, Tlatelolco, D.F, 24 de mayo del 2001.
- Estados Unidos, The President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D. C., The White House, septiembre 2002.
- Estados Unidos, Department of State, *Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000, Trafficking in Persons Report*, June 2002.
- Estados Unidos Mexicanos (Gobierno de los), Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2000.

## DOCUMENTOS SOBRE LA NEGOCIACIÓN MIGRATORIA

- Alianza para la frontera México-Estados Unidos: Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera*, [US Mexico Border Partnership, Declaration on Embracing Technology and Cooperation to Promote the Secure and Efficient Flow of People and Commerce across our Shared border] Monterrey, 22 de marzo de 2002
- Declaración Conjunta de los Presidentes Vicente Fox y George Bush; Hacia una prosperidad compartida: La Propuesta de Guanajuato* [Towards a partnership for prosperity The Guanajuato Proposal] 16 de febrero 2001.
- Comunicado conjunto: México y Estados Unidos Inician Negociaciones sobre migración Bilateral* [Mexico and the United States begin negotiation on bilateral migration] 4 de abril de 2001.
- Comunicado conjunto*, [Visita de Estado del Presidente Vicente Fox a los Estados Unidos / Joint Statement between the United States of America and the Mexican States] Washington, D.C, 7 de septiembre de 2001
- Compromisos de Monterrey: Declaración conjunta de los Presidentes de México y los Estados Unidos de América* [The Monterey Commitments: Joint Statement by President of Mexico and the United states of America] Monterrey, 22 de marzo de 2002.
- Estados Unidos (Gobierno de los), Grupo de Trabajo, *U.S.-Mexico Migration: one year report* [Documento de Trabajo/Progress Report] versión del 17 de mayo de 2002.
- Estados Unidos de México (Gobierno de los) *Progress Report* [Documento de trabajo progress report], versión del 16 de mayo de 2002.
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza [Plan of Action for Cooperation on Border Safety] Tlatelolco, 22 de junio de 2001
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mexico's proposal: Principles and Key elements of an agreement on migration between Mexico and the United States of America* [Documento de trabajo].9 de julio de 2001.
- US Department of State, *Analysis of Mexico's Statement of Principles Relating to Temporary Workers*, [s. F.], [Documento de trabajo].
- US Department of State, *Background, Options, and Recomendations for a Resident Temporary Work Program*, [s. F.], [Documento de Trabajo]

- “Memorándum para los presidentes Vicente Fox y George W. Bush”, en Grupo México-Estados- Unidos sobre Migración, *Migración México-Estados Unidos: Una responsabilidad compartida*, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Carnegie Endowment for International Peace, México, 2001.
- “Memorandum for the president. Subject: Mexican Migration talks: temporary worker program and the question of regularization. From: Colin L. Powell. The Secretary of State, Washington, 27 de agosto de 2001.
- XVIII Comisión Binacional México-Estados Unidos, *Reporte del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares*, Washington D. C., 4 de septiembre de 2001.
- XIX Comisión Binacional México- Estados Unidos, *Reporte del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares*, México D.F., 26 de noviembre de 2002.
- Progesa, *Migration to the United States within the framework of PROGRESA* [documento de trabajo] México, Noviembre 2001.
- Sociedad para la Prosperidad*, reporte a los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, Monterrey, Marzo 22, 2002.

## REFERENCIAS OBTENIDA EN LA INTERNET

- CEPAL, *Globalización y Desarrollo*, Cap. XVIII: “La migración internacional y la globalización” (LC/G.2157(SES.29/3, CEPAL, 2002) Consulta en [pág. web: www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)
- “Derbez, contra la doctrina; Castañeda del todo o nada”. *El Universal*, 7 de febrero de 2003. Obtenido en [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)
- Derbez, Luis Ernesto, Participación del Secretario de Relaciones Exteriores ante el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, el 7 de mayo de 2003. Obtenido el 10 de mayo de 2003 en [www.ser.gob.mx](http://www.ser.gob.mx)
- Discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, el 5 de mayo 2003. Obtenido en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)
- General Accounting Office (GAO), enero de 2003
- Huntington, Samuel P., *Reconsidering Immigration, is Mexico a Special Case?* (Washington, D. C.Center for Immigration Studies, 2000 [www.cis.org](http://www.cis.org))
- México, Secretaria de Gobernación, *Conferencia de prensa, Secretarios Creel y Ridge, 24 de abril 2003, en la revisión del la Alianza para la Frontera*, Boletín obtenido el

15 de mayo de 2003 en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

- México, Secretaría de Gobernación, "Versión estenográfica de la participación del Secretario de Gobernación, Santiago Creel, durante la conferencia conjunta con el Secretario del Interior de Estados Unidos, Tom Ridge, en la Mesa de Otay" San Diego, California. El 24 de abril 2003. Obtenida en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)
- Migration Policy Institute (MPI), *Chronology of events since september 11, 2001. Related to immigration and national security*, Diciembre 2002- Obtenido el 18 de abril de 2003 en [www.mpi.org](http://www.mpi.org)
- "Mueren 18 migrantes asfixiados en un trailer abandonado en Texas", *La Jornada*, 15 de mayo de 2003. Obtenido el 15 de mayo en: [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- Naciones Unidas, Asamblea General de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Refugiados, "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores y de sus Familiares", Resolución 45/158 de 1990. Obtenida en p. web: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)
- Sullivan, Kevin y Mary Jordan, "Fox Ask for Action on immigration", *Washington Post*, May 2, 2003. Obtenido el 27 de mayo de 2003 en [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)
- US Census Bureau, *Profile of the Foreign –Born population in the United States: 2000* (Diciembre 2001): [www.census.gov](http://www.census.gov)
- US Census Bureau, *Evaluating Components of International Migration: the residua foreign born* (marzo de 2001) Consulta en pág. Web [www.census.gov](http://www.census.gov)

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Crecimiento exponencial del flujo neto de mexicanos en Estados Unidos, 1960-2000.....	p.9
<b>Cuadro 2.</b> La circularidad de la migración a EUA.....	p.11
<b>Cuadro 3.</b> Población de origen y nacida en México, en EUA.....	p.14
<b>Cuadro 4.</b> Comparativo mexicanos con otras nacionalidades.....	p.15
<b>Cuadro 5.</b> Población total indocumentada 2000.....	p.17
<b>Mapa 6.</b> Operativos de contención en la frontera.....	p.43
<b>Cuadro 7.</b> Muertes en la frontera 1996-2002.....	p.45

**Declaración Conjunta de los Presidentes  
Vicente Fox y George W. Bush  
(San Cristóbal, Guanajuato, febrero 16, 2001)**

**HACIA UNA PROSPERIDAD COMPARATIDA  
LA PROPUESTA DE GUANAJUATO**

---

Nos hemos reunido este día en el Rancho San Cristóbal, Guanajuato, para acordar, como amigos y vecinos que somos, las importantes metas y principios bajo los cuales habremos de conducir las relaciones entre nuestros dos países en los años venideros.

Como nunca antes, nuestras dos naciones se encuentran unidas por valores e intereses que abarcan la gama entera de nuestra amplia relación. Estos se fundamentan en el respeto por la democracia y los derechos humanos, no sólo en nuestros países, sino en el concierto de las naciones. Asimismo, compartimos un compromiso con el libre comercio como motor del crecimiento económico y de un desarrollo incluyente. Estamos comprometidos con el estado de derecho como el marco del que depende la libertad y la prosperidad de nuestros ciudadanos. A partir de esta visión, podremos avanzar en el marco de una relación plena, madura y equitativa.

Una de nuestras más altas prioridades consiste en lograr que cada persona despliegue cabalmente su potencial, de forma tal que podamos contribuir a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades. Reconocemos el dinamismo alcanzado a través del TLCAN, el cual ha generado incrementos muy significativos en el intercambio comercial, transformando nuestra relación económica. Una vez realizadas las consultas con nuestros socios canadienses, nos esforzaremos por consolidar una comunidad económica de América del Norte que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables. Con este fin apoyamos medidas que deriven en una política fiscal sana, bajas tasas de inflación y sistemas financieros sólidos.

La migración es uno de los nexos que más vinculan a ambos países. Los enfoques y políticas que adoptemos sobre este fenómeno deben reflejar nuestros valores y necesidades, al tiempo que superemos con éxito los retos que plantea este asunto. México debe aprovechar al máximo el talento y la productividad de sus propios trabajadores, para bien del país. Pero es necesario un esquema ordenado de flujos migratorios que garantice un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas a los migrantes.

Con este propósito, hemos instruido a nuestros dos gobiernos para iniciar, a la brevedad, negociaciones formales de alto nivel tendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales, mismos que ocupan a nuestros dos países. Este esfuerzo será encabezado por el Secretario de Estado y el Procurador General de Estados Unidos y por los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación de México.

Ambos países, concedemos la mayor importancia a la calidad de vida en nuestra frontera. Trabajaremos a favor del desarrollo económico y social de las comunidades fronterizas,

combatiendo la violencia y buscando construir un entorno de certidumbre y seguridad. Por ello formaremos un nuevo grupo de trabajo de alto nivel bajo los auspicios de la Comisión Binacional para identificar los pasos específicos que habrá de dar cada país a fin de mejorar la eficiencia de las actividades fronterizas. De inmediato, iniciaremos conversaciones para dar cumplimiento a la resolución del Panel del TLCAN sobre autotransporte.

El narcotráfico, el consumo de drogas ilícitas y el crimen organizado constituyen amenazas de primer orden para el bienestar de nuestras sociedades. Para combatir esta amenaza, debemos fortalecer nuestras respectivas estrategias e instituciones de procuración de justicia, así como fomentar una cooperación bilateral y multilateral de mayor confianza mutua- Nos proponemos reducir la demanda de drogas y eliminar a las organizaciones de narcotraficantes. Con ese fin, adoptaremos medidas inmediatas para revisar nuestras políticas y los esfuerzos de coordinación entre las autoridades de ambos países, respetando siempre la jurisdicción de cada nación.

En consultas con nuestros socios canadienses en el TLCAN, desarrollaremos un enfoque de América del Norte con respecto al tema de los recursos energéticos. Asimismo, y partiendo de la fortaleza de nuestras respectivas culturas, buscaremos ampliar nuestra relación a través de fórmulas que aseguren un mejor futuro para ambos pueblos. La educación es la llave para alcanzar ese futuro; aumentaremos los intercambios y becas profesionales que contribuyan a desarrollar el capital humano y a fomentar el respeto por la herencia cultural de cada país. Buscaremos nuevos esquemas de cooperación en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la protección del medio ambiente, ya que de ello depende nuestro progreso económico y el bienestar de nuestros pueblos.

Más allá de la agenda bilateral, ambos gobiernos hemos decidido iniciar discusiones sobre temas regionales y hemisféricos. La próxima Cumbre de las Américas, que tendrá lugar en abril en la Ciudad de Quebec, constituirá un valioso foro para que las democracias del continente analicen proyectos y avances hacia metas comunes como el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el impulso a la prosperidad económica a través del libre comercio y la educación. Refrendamos así nuestro respaldo al establecimiento, lo antes posible, del Área de Libre Comercio de las Américas.

Creemos que hoy, nuestras dos naciones pueden avanzar hacia una auténtica prosperidad compartida, sobre la base de valores democráticos comunes y de un diálogo franco que se traduzca en amplios beneficios para nuestros países. Deseamos dejar atrás las limitaciones del pasado y aprovechar con audacia esta oportunidad inédita. Para alcanzar estas metas y dar seguimiento a los compromisos adquiridos hoy, hemos acordado reunirnos tan frecuentemente como sea necesario durante nuestros respectivos mandatos. Lo haremos como amigos y con un espíritu de respeto y confianza mutua.

---

**COMUNICADO CONJUNTO DE LAS SECRETARIAS DE RELACIONES EXTERIORES  
Y DE GOBERNACION****Tlatelolco, DF, 4 de abril del 2001.****MEXICO Y ESTADOS UNIDOS INICIAN NEGOCIACIONES SOBRE MIGRACION  
BILATERAL**

---

Los gobiernos de México y Estados Unidos iniciaron hoy negociaciones con el propósito de asegurar que la migración entre los dos países sea ordenada, segura, legal y humana y garantice la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. En cumplimiento de las instrucciones de los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush, la reunión estuvo encabezada por los Secretarios de Gobernación, Santiago Creel, de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, así como del Secretario de Estado, Colin Powell y el Procurador General de los Estados Unidos, John Ashcroft.

Ambos gobiernos conciben este proceso como un ejercicio de responsabilidad compartida, con una perspectiva de largo plazo, que asegure que la migración de mexicanos a los Estados Unidos brinde oportunidades y beneficios mutuos. Ambos gobiernos reiteraron también estar comprometidos con el ordenamiento de los flujos y la seguridad de las personas a lo largo de su frontera común. Reconocieron que los diversos elementos que componen la agenda acordada en esta ocasión, están interconectados y forman un todo integrado para alcanzar una solución de fondo al tema migratorio.

En esta primera ronda de negociaciones se acordó la mecánica que seguirán las mismas bajo un calendario preciso sobre cada una de sus tareas futuras, además de establecer los parámetros para esta iniciativa binacional.

Las autoridades de ambos países intercambiaron puntos de vista con respecto a los objetivos de corto, mediano y largo plazos, e iniciaron un análisis sobre las acciones que correspondería llevar a cabo tanto a los poderes ejecutivos, como legislativos de cada país.

La agenda incluyó el análisis y discusión sobre la seguridad fronteriza, el régimen de las visas H-2; el intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados establecidos en Estados Unidos; las posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales, otorgando especial énfasis a su movilidad circular, a la protección de sus derechos laborales y a los requerimientos del mercado laboral, la cooperación en asuntos de procuración de justicia; el desarrollo económico regional, así como la programación de las futuras reuniones del Grupo de Trabajo, establecido para atender esta agenda.

Ambas partes acordaron emitir un llamado a todos los mexicanos que radican actualmente en Estados Unidos y que califican para beneficiarse de las disposiciones de la enmienda migratoria recientemente aprobada, conocida como Life Act (Ley de Migración Legal y Equidad Familiar), para que hagan uso de los beneficios que esta ley les otorga,

especialmente la relativa al ajuste migratorio dispuesto por la sección 245(i), cuyo plazo para solicitar dicho ajuste vence el próximo 30 de abril.

Las autoridades de los dos países acordaron celebrar diversas reuniones a o largo de la frontera, para fortalecer los mecanismos de cooperación ya existentes y desarrollar nuevas iniciativas para reforzar la seguridad de las personas en esa región. Asimismo, ambos gobiernos acordaron incrementar de manera significativa los recursos dedicados para este propósito. Se otorgará prioridad a los programas enfocados a combatir el tráfico de personas y evitar la muerte de migrantes en la frontera.

En suma, el trabajo iniciado el día de hoy, busca atender el conjunto de aspectos que integran el fenómeno migratorio entre los dos países.

El Grupo de Trabajo deberá presentar un primer informe a la próxima reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos! que tendrá lugar este verano. Además, el Grupo llevará a cabo todos los esfuerzos necesarios para obtener sus primeros resultados en el otoño de este año y reportar lo conducente a los Presidentes de ambas naciones.

---

Finalmente...adiós a la loza que traía encima...

Editorial Malandrín