

# **CAPÍTULO III**

## **MIGRACIÓN INSTITUCIONALIZADA: UN ACUERDO PARA LA LEGALIDAD**

### **Introducción.**

La propuesta de un acuerdo migratorio es una idea que se ha venido cocinando a fuego lento, tal vez demasiado lento desde la perspectiva mexicana. A pesar que ha sido un problema que arrastramos por más de un siglo, han sido en años recientes que se le ha dado un impulso, al menos su posicionamiento en la agenda bilateral se considera una innovación.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte como detonante y posteriormente Fox y su administración son los elementos que lo han impulsado. La creación de un acuerdo migratorio se convirtió en tema prioritario del gobierno de Fox para posicionarlo en la agenda bilateral. La propuesta se hizo, se trata de un largo proceso que había que apresurar. Las cartas de negociación estaban sobre la mesa y todo parecía indicar que México tenía los ases bajo su manga. La viabilidad de su implementación brindaba a los mexicanos la ilusión de creer en la posibilidad de establecer una serie de reglas y normas que permitirían la regularización del fenómeno. Pero una sucia jugada cambió la dirección del juego.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre desviaron la visión estadounidense hacia otro juego, el de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. Los avances que se habían efectuado sobre el acuerdo migratorio bilateral quedaron sobre la mesa. La aparición de nuevos jugadores como el caso de Irak dejó nuevamente las cartas de

negociación mexicana sobre la mesa. La presión estadounidense para obtener el apoyo de la comunidad internacional para la invasión a Irak colocó a México en la angustia e incertidumbre. No se sabía con exactitud cuál sería la reacción de Estados Unidos ante un voto negativo mexicano en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A final de cuentas, sin importar éste la guerra se llevó a cabo y la falta de apoyo mexicano a Estados Unidos no pareció tener repercusiones.

Estados Unidos y México saben de la importancia de la migración mexicana hacia territorio estadounidense. El interés estadounidense radica en el hecho de disminuir el flujo de migrantes ilegales y tener mayor control sobre la seguridad de sus fronteras, mientras que para México es la creación de un acuerdo migratorio que legalice y regule a miles de migrantes indocumentados.

A pesar que se han obtenido importantes logros al respecto, el principal ha quedado rezagado. La prioridad política de Estados Unidos está determinada, ahora depende de la habilidad del gobierno mexicano para tocar la vulnerabilidad de Estados Unidos y poder obtener partes del paquete integral de legalización que se pretendía.

No sólo está en juego el futuro de la migración, sino de la relación. Haciendo un análisis costo-beneficio de la cooperación y el conflicto, se considera que la solución más viable al fenómeno migratorio es la institucionalización. ¿Por qué?, debido a las estructuras que crearía y los beneficios que generaría.

La relación ha avanzado en la creación de acuerdos de seguridad fronteriza, una especie de amnistía representada por la aceptación de un documento de identificación oficial, la reducción del envío de remesas, entre otras. Sin embargo falta lo principal, la creación e implementación de un acuerdo para legalizar la migración ilegal mexicana en

Estados Unidos. Para superar la situación actual, es decir de incertidumbre y postergación se requiere de completa disposición y cooperación de parte de ambos gobiernos. No obstante la presencia de elementos ajenos a la relación lo ha dificultado.

### **3.1. La idea de un acuerdo migratorio: institucionalización como alternativa y necesidad del fenómeno migratorio.**

No es que la idea de un acuerdo migratorio sea reciente, si bien últimamente ha tenido un mayor impulso, es una cuestión que data de décadas, incluso de más de un siglo atrás. Pero ante un fenómeno tan complejo como es la migración, ¿cuáles serían los mecanismos para entender y explicar la interacción entre los individuos y demás actores involucrados?, ¿cómo se tomarían decisiones colectivas sin pasar por alto los intereses de cada una de las partes involucradas?, ¿cómo se obtendría un mayor flujo de información y desde luego más cooperación?

Es imposible conocer con anticipación las acciones que los estados llevarán a cabo, aunque resulta de gran ayuda el conocer las estrategias de comportamiento existentes, las referidas en el capítulo uno mediante las cuales se estableció la evolución de la relación teniendo en cuenta la cooperación y el conflicto, para tener por lo menos una noción de cuál será la tendencia de comportamiento. Para adentrarnos de lleno en lo que sería la institucionalización de la migración, resulta útil conocer cuáles serían las tendencias respecto a la cooperación y al conflicto de acuerdo a las teorías consideradas en el capítulo uno.

### **3.1.1. Enfoque teórico de la cooperación y el conflicto en la relación migratoria de México y Estados Unidos.**

#### **A. Realismo.**

En cuanto a la relación migratoria en general es claro observar que la teoría realista puede explicar el comportamiento de Estados Unidos respecto a la migración como racional ciento por ciento, es decir se ha basado en intereses propios provocando que la toma de decisiones sea unilateral. A lo largo de la historia cuando le ha interesado y convenido tratar el tema lo ha hecho; cuando no tiene interés alguno, simplemente lo ha ignorado.

La cooperación entre ambos países se ha dado cuando la capacidad de poder ha sido similar, ni siquiera podemos decir que sea igual. Cuando Estados Unidos necesitó desesperadamente mano de obra -en el siglo XIX con la construcción del ferrocarril y desarrollo del campo, su participación en las Guerras Mundiales, la creación del Programa Bracero, etcétera-, la cooperación fue eminente. No obstante una vez que esas capacidades de poder fueron desiguales, cuando no necesitó más a los trabajadores, adoptó medidas unilaterales -deportaciones masivas, leyes antimigración, creación de mecanismos de control y seguridad, etcétera-, para deshacerse de todos los trabajadores que anteriormente había demandado.

Es evidente que el realismo plantea una situación de acciones unilaterales. La teoría no contempla la cooperación debido a las desigualdades de poder que poseen los Estados. Cuando se mencionó que el realismo casi explica la totalidad de la relación es por el planteamiento que fue hasta la década de los 90, en específico con la integración a consecuencia del TLCAN y sobre todo el posterior impulso de Fox que la tendencia de

comportamiento en la relación respecto a la migración se ha modificado o por lo menos está en proceso. De acuerdo al realismo, la falta de cooperación entre México y Estados Unidos tiende al conflicto, al mantenimiento del *status quo*, o a las acciones unilaterales.

## **B. Dependencia.**

Desde la perspectiva de la teoría de dependencia, el fenómeno de migración puede ser explicado si se parte del hecho que éste se genera por las diferencias económicas entre los dos países. Una persona se ve en la necesidad de migrar a donde pueda obtener ventajas del desarrollo. Debido a la diferencia en cuanto a la economía de los países, México es dependiente de la economía estadounidense. Los mexicanos buscan un mejor nivel de vida y terminan marchándose al país que les ofrece más beneficios, siendo la mejor opción los Estados Unidos. El país desarrollado cuenta con mejores estructuras, las cuales se reflejan en el ámbito laboral, cuentan con más empleos, mejores salarios, tecnología, etcétera. Es un hecho que si el propósito de los migrantes es tener un mejor nivel de vida, la opción más viable es dirigirse a un lugar en donde pueda obtener esos beneficios.

Respecto a la cooperación, ésta se dará únicamente cuando estén de por medio intereses estadounidenses. Si Estados Unidos decide que se tiene que actuar mediante cooperación explícita o tácita, dependerá totalmente de su percepción, sin que México pueda hacer algo al respecto. De igual manera, el conflicto surgirá sólo si se vieran afectados los intereses estadounidenses, pues aunque los afectados sean los mexicanos, la situación no llegaría a generar conflicto, a menos que los intereses estadounidenses resultaran dañados.

Esto demuestra que la dependencia no es una teoría que explica ampliamente la relación, ya que se ha demostrado que las consecuencias de la migración afectan ambos Estados y para su solución es necesaria la cooperación. Entonces el objetivo de considerar esta teoría como marco de referencia del fenómeno migratorio es que explique la dependencia como una estructura opresora, la cual se refiere al hecho que en la relación México Estados Unidos, el desarrollo o subdesarrollo de México, está sujeto al desarrollo y la expansión económica de quien nos domina.

### **C. Interdependencia.**

En la teoría de la interdependencia simple ni México ni Estados Unidos tiene la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de acciones unilaterales. Se necesita de cooperación mutua para obtener resultados benéficos, no obstante el cooperar no implica que los resultados sean los que se desean obtener. Se necesita de un análisis costo-beneficio para determinar si los costos han sido mayores a los beneficios o viceversa. Se afirma que sí ha habido una transacción mayor entre los países, lo cual ha favorecido la cooperación, no obstante es necesario profundizar en el tema .

La interdependencia simple afirma que entre más intensos son los patrones de interacción se tiende a la complementariedad económica. En la última década, este ha sido el objetivo de los dos países, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el mejor de los ejemplos, sin embargo no hay duda que la interdependencia entre México y Estados Unidos se ha dado en temas clave o ancla, lo cual nos lleva a vincular la relación con otra vertiente de la teoría. La migración no aparece como un tema permanente en la agenda bilateral. Fue en los últimos años, posteriores a la firma del

TLCAN que la adquiere importancia, o por lo menos se le considerada tema de la agenda binacional. Sin embargo con los atentados del 11 de septiembre, la migración pasa a ocupar un lugar muy por debajo del que ya se había establecido; definitivamente se trata de un tema ancla.

Es indispensable introducir elementos fundamentales que conforman esta teoría, como es el caso de la cooperación y el conflicto. En el apartado de la teoría realista, se hizo un análisis de las diferentes facetas de cooperación y conflicto por las que ha pasado la migración con el paso del tiempo. En la teoría de la interdependencia se establece que entre más contacto haya entre los países, aumentará la fricción<sup>1</sup>. En la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, se puede percibir que el conflicto ha radicado en los aspectos sociales y económicos por parte de Estados Unidos. La percepción que se tiene de la migración, sobre todo la indocumentada "es el estereotipar a los migrantes como transgresores de la legislación migratoria, usurpadores que toman los puestos de trabajo que por derecho les pertenecen a los ciudadanos estadounidenses y como responsables directos de muchos males sociales<sup>2</sup>. En el caso mexicano, el conflicto respecto a la migración radica básicamente en derechos humanos.

Por otro lado, la cooperación entre ambos países sí se ha presentado por cuestiones de vulnerabilidad, más que por sensibilidades. Lo que acontece en Estados Unidos en cuanto a la migración de mexicanos por supuesto es un problema para México. La migración mexicana hacia Estados Unidos es un fenómeno impulsado por la interacción de factores que tienen su origen y repercusiones en ambos lados de la frontera. "Ambos países enfrentan retos cada vez más complejos derivados de la

---

<sup>1</sup> Rico "Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate", en *Op. Cit.* pp 275

<sup>2</sup>Tuirán "La migración a Estados Unidos, tendencias presentes y desafíos futuros. En *Op. Cit.* pp 158.

migración. En los últimos años los dos gobiernos han realizado un esfuerzo sin precedente para establecer el diálogo constructivo, así como para fortalecer los canales de comunicación y los mecanismos de consulta en la materia. Demostrando que existe voluntad política y espacios para alcanzar soluciones concertadas a los problemas que plantea la vecindad"<sup>3</sup>.

Es un hecho que la relación bilateral en cuanto a la migración es interdependientemente asimétrica, ésta ha implicado costos al igual que beneficios. Se trata de un tema ancla, en el cual la vulnerabilidad ha generado cooperación. El conflicto ha sido parte de la diferencia en cuanto a los intereses, además de las percepciones que se tiene respecto al mismo tema. La migración genera dependencia mutua, aunque no en la misma medida.

#### **D. Institucionalismo liberal.**

Lo que se propone es considerar el institucionalismo liberal como la mejor solución o alternativa para el fenómeno migratorio. Cabe resaltar que el institucionalismo no se ha puesto en práctica en la migración, así que el objetivo será establecer por qué es la institucionalización la mejor estrategia de comportamiento que debe existir entre México y Estados Unidos.

##### **3.1.1.1 ¿Por qué y para qué se requiere de la institucionalización?**

Lo que la migración requiere es un régimen que se base en un sistema de principios explícitos, normas y reglas que permitan entender y regularizar el problema

---

<sup>3</sup> *Ibidem* pp 160-161.



para posteriormente brindar soluciones basándose en decisiones colectivas y la convergencia de expectativas.

En general, la expectativa de Estados Unidos es detener el flujo de migrantes ilegales a su territorio, además después del fatídico 11 de septiembre está sumamente interesado en la seguridad en sus fronteras e impedir el ingreso de terroristas a su territorio. Por otro lado la expectativa de México es conseguir la regularización de la situación migratoria de los ilegales. La convergencia de ambas expectativas serían disminuir el flujo de migrantes ilegales mediante la adopción de un sistema que permita a los trabajadores mexicanos entrar y permanecer legalmente a Estados Unidos, sirviéndole a éste último como mecanismo y herramienta de seguridad.

### **3.1.1.2 En qué consiste la institucionalización: ventajas y desventajas.**

Es complicado determinar las ventajas y desventajas para ambos países, no porque no existan o resulte difícil encontrarlas, sino más bien porque se relacionan entre sí. Resultaría reiterativo el estar enunciando lo mismo pero con un enfoque diferente, es decir en algunos casos lo que resulta desventaja para México es ventaja para Estados Unidos y viceversa, o simplemente resultan ventajas mutuas. Por eso es que se mencionarán las ventajas y desventajas que la institucionalización generaría para ambos países, pero no serán clasificadas por país.

La legalización de inmigrantes no sería una carga para las personas que pagan sus impuestos o para aquellos que se ubican hasta el fondo en la distribución de ingresos, ni mucho menos provocaría un mayor flujo de migrantes. Si se abriera un canal que permitiera la contratación de trabajadores mexicanos mediante una visa de trabajo

temporal, el actual flujo de ilegales desaparecería, además que les ahorraría 3 billones de dólares al año a los Estados Unidos<sup>4</sup>.

Las instituciones facilitarían el flujo de información mediante expectativas compartidas para la obtención de beneficios mutuos, lo que lleva a una constante búsqueda de cooperación. La migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos beneficia tanto al país proveedor, como al receptor. A la economía estadounidense la beneficia proveyéndole de trabajadores que se encargan de llenar los vacíos en el mercado laboral. Generalmente los migrantes mexicanos no compiten para obtener un empleo contra trabajadores estadounidenses, tienden a adquirir empleos que los estadounidenses no aceptan por ser pobremente remunerados, no requerir de grandes habilidades o preparación. Se trata de una especie de válvula de seguridad para el mercado laboral, en donde la demanda de trabajadores es establecida y rápidamente abastecida por la oferta de trabajadores mexicanos.

La migración mexicana puede ser considerada un círculo vicioso. Normalmente, un trabajador estadounidense necesitaría aproximadamente 16 años de preparación para ingresar al mercado laboral<sup>5</sup>, por el contrario un inmigrante ilegal puede incorporarse rápidamente sin necesidad de invertir en su preparación. Además su misma condición de ilegalidad no le permite estar en condiciones de exigir un salario justo, ni algún tipo de asistencia social. Lo que se intenta establecer es que normalmente se tendría que preparar a los trabajadores por muchos años, lo que implicaría invertir en ellos, sin embargo esto se puede ahorrar contratando trabajadores que por su escasa preparación, no es necesario

---

<sup>4</sup> Traducción propia. Griswold, Daniel. “Willing workers. Fixing the Problem of Illegal Mexican Migration to the United States” CATO Institute. Washington D.C., 15 de octubre de 2002. pp 1. <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-019es.html>

<sup>5</sup> *Ibidem* pp 9.

invertir, además de ser trabajadores que se atenderán al sueldo y trato se que le de. Simplemente si no contrataran a los migrantes, no existirían flujos migratorios. ¿Acaso se puede imaginar a un migrante, ilegal y desempleado viviendo en Estados Unidos?

La creación de instituciones entre México y Estados Unidos para la migración establecerían las reglas y estructuras necesarias para su regularización, ya que éstas determinarían el comportamiento a seguir, por lo menos delimitaría la conducta, es decir se actuaría de acuerdo a medidas acordadas. El institucionalismo proveería condiciones necesarias para una relación de mayor provecho para ambas partes.

Básicamente la institucionalización depende de la determinación de Estados Unidos, son ellos los que no quieren comprometerse en un acuerdo migratorio. Recientemente el presidente Bush declaró que respalda la idea de brindar una oportunidad a los migrantes ilegales mexicanos en su país, no obstante lo hace sin pronunciarse a favor de ningún proyecto de ley en particular<sup>6</sup>. Entonces la pregunta es cómo pretenden los Estados Unidos darle oportunidad a los migrantes, si no consideran el establecimiento de leyes que regulen la migración.

El temor norteamericano a la legalización de la migración radica en los siguientes puntos:

- la legalización generaría un mayor flujo migratorio;
- serían afectados los trabajadores nativos de habilidades laborales poco calificadas;
- los migrantes se convertirían en una carga para los contribuyentes;
- se crearía una clase social baja permanente;
- el rompimiento de la ley sería recompensado;

---

<sup>6</sup> Rueda de prensa del presidente de Estados Unidos George W. Bush. En actualidades de la Biblioteca Benjamín Franklin. Embajada de los Estados Unidos en México. 17 de junio de 2003. <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/biblioteca.htm>

- se crearía un compromiso de lucha contra el terrorismo para la seguridad de la frontera<sup>7</sup>.

Desde mi perspectiva, la mayoría, si no es que todos los puntos establecidos anteriormente no tiene razón de ser y mucho menos provocar ese sentimiento que desemboca en negación respecto a institucionalizar la migración.

Con la institucionalización de la migración los migrantes mexicanos obtendrían libertad para ingresar a Estados Unidos, al conocer esto optarían por regresar a lado de sus familias a sus comunidades de origen después de un determinado tiempo. Incluso, no se verían en la necesidad de llevar a sus familiares con ellos, ya que podrían ir y regresar conforme se estableciera.

Definitivamente los trabajadores migrantes se pondrían a merced de las leyes de la oferta y la demanda. Cuando la demanda de trabajadores sea alta, la oferta tenderá a aumentar, mientras que cuando sea baja, la oferta también tendrá que serlo. Por ejemplo, las medidas de seguridad a partir de los tan mencionados ataques terroristas del 11 de septiembre, disminuyeron la demanda y oferta de mano de obra. Según cifras del INS a partir de esa fecha, el número de migrantes capturados tratando de cruzar ilegalmente a territorio estadounidense cayó a niveles no vistos desde los primeros años de la década de los 90<sup>8</sup>. Además la misma retórica de la integración económica a través del TLCAN, expresa que se crearán oportunidades de más y mejores empleos en el país, con lo cual los trabajadores mexicanos no se verán en la necesidad de tener que migrar en busca de

---

<sup>7</sup> Griswold *Op. Cit.* pp 11.

<sup>8</sup> \_\_\_\_\_ U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1997. Washington D.C., 1999, pp 198.

mejorar su nivel de vida. A diferencia de estos supuestos, lo que sí provocaría la institucionalización sería el regreso a los flujos migratorios circulares.

Respecto a la competencia calificada como injusta entre los migrantes mexicanos y los trabajadores estadounidenses poco calificados, el principal argumento que se manifiesta es la desventaja en que estarían los nativos que no cuentan con un diploma de educación media superior (*high school*), lo cual considera que dificulta el escapar de la pobreza. Sin embargo estudios realizados demuestran que en ocasiones anteriores, cuando ha tenido lugar esta competencia (periodos de grandes migraciones) ha sido éste motivo para permanecer en la escuela, graduarse y obtener un diploma<sup>9</sup>.

Viéndolo positivamente, la competencia entre estos dos grupos de trabajadores, alentaría a los nativos a permanecer en la escuela con el objetivo de incrementar sus habilidades laborales. Un país como Estados Unidos necesita que sus ciudadanos sean personas preparadas, dispuestas a competir y luchar por su supremacía. Entonces lo que necesitan no es menos competencia de los migrantes, sino más educación para el desarrollo de sus habilidades.

Tampoco es cierto que con la legalización de la migración, los migrantes se convertirían en una carga para los contribuyentes estadounidenses. El temor radica en que al convertirse en acreedores de asistencia social, escuela y cuidado médico, los fondos que se invertirían serían los impuestos de los estadounidenses. Efectivamente los migrantes ganan por debajo del promedio de ingresos de los estadounidenses, pagan menos impuestos y utilizan más los servicios de asistencia social, cabe mencionar que los utilizan más en comparación con los blancos, siendo los de origen afro-americano el

---

<sup>9</sup> Rodney, Ramcharam, "Migration and Human Capital Formation: Theory and evidence from the U.S. High School Movement". IMF Institute Working Paper No. 02/123, International Monetary Fund, July 01, 2001, pp 3. citado en Griswold, *Op. Cit.* pp. 13.

grupo étnico que más los utilizan. Básicamente el típico migrante mexicano va a Estados Unidos a trabajar, no a recibir asistencia social, incluso recientes cambios ocurridos en la asistencia social han dificultado que los migrantes se conviertan en una carga. Un cifra interesante revela que al hacer un cálculo de el impacto o costo fiscal que los migrantes, con todo y su descendencia, tienen sobre los contribuyentes y el gobierno respecto a servicios médicos, de seguro, asistencia social, escuela y protección contra incendios, resulta que los migrantes y su descendencia pagan 800 mil dólares más de impuestos en relación a lo que consumen de esos servicios durante su periodo de vida<sup>10</sup>.

Definitivamente la legalización de la migración será asimilada por la sociedad estadounidense, para ellos la legalización se convertiría en un problema, “el problema mexicano”. Desgraciadamente los migrantes mexicanos son los que presentan menor nivel de estudios. Se sabe que la primer generación cuenta con 7 años de estudio aproximadamente. A pesar que la segunda alcanza alrededor de 11, no sucede lo mismo con la tercera ni las que le siguen, lo que hace suponer que su bajo nivel educativo no les permitirá desarrollar las habilidades necesarias para obtener mayores ingresos, ni mejores empleos, creando una clase social baja permanente. Sin embargo, los migrantes mexicanos no están destinados a permanecer así el resto de su vida. Millones de ellos han conseguido posicionarse en la clase media, gracias a sus ingresos y a su interés por continuar estudiando. Este preocupación por parte de los estadounidenses más bien se debe al aumento significativo que ha tenido la población mexicana en Estados Unidos y la importancia o impacto que ha adquirido. “La migración mexicana es un reto a nuestra

---

<sup>10</sup> Griswold *Op. Cit.* pp 22.

integridad cultural, a nuestra identidad nacional y al futuro como país”<sup>11</sup>, lógicamente se trata de un autor estadounidense.

A lo largo de esta investigación, se ha tenido presente que los actos terroristas contra Estados Unidos efectuados el 11 de septiembre dieron un giro de 180 grados a la política estadounidense. También se ha explicado que la frontera entre ambos países ha sido un símbolo de trabajo en común y cooperación. La actual prioridad estadounidense es la lucha contra el terrorismo y la defensa de su seguridad nacional. Sin embargo, no veo en donde pueda verse afectada esa prioridad con la legalización de la migración, por el contrario ésta sería una herramienta a su favor. Además, cabe resaltar que ninguno de los responsables de los atentados eran de origen mexicano y tampoco entraron por la frontera con México. Legalizando o no la migración, la frontera es asunto bilateral, y así se ha demostrado. Se considera que la legalización generaría más beneficios que costos con respecto a su seguridad fronteriza.

El único punto en donde podría estar de acuerdo es que la legalización pareciera recompensar el rompimiento de la ley. Si se le considera como violación a leyes y normas establecidas por el gobierno estadounidense, es ilógico pensar en legalizar a aquellos quienes las han violado y corrompido. No obstante la migración es una realidad que va más allá del rompimiento y violación de reglas, en él se ven envueltos una serie de acontecimientos y acciones. Se habla de violación de leyes y normas, pero que hay con la violación a los Derechos Humanos, la discriminación, incluso las pérdidas de vidas de miles de migrantes.

---

<sup>11</sup> Buchanan Patrick, “Immigration: A Cause of the Clash of the Civilizations or a Solution to it?”. The American Enterprise online, Diciembre 2000. <http://www.theamericanenterprise.org/taem02c.htm>

No podemos basar nuestras acciones en argumentos huecos como: “la legalización de la migración sería como recompensar el rompimiento de la ley”. La migración es un fenómeno que afecta ambos lados de la frontera, en ocasiones generadora de beneficios otras de costos, pero es una realidad inevitable y como tal se le tiene que dar la importancia que merece.

El mercado laboral estadounidense y su demanda necesita de la legalización migratoria, un sistema que se encargue de la regularización que cree un canal mediante el cual los migrantes mexicanos puedan entrar y permanecer en los Estados Unidos por un periodo determinado de tiempo.

### **3.2 De la idea a la práctica: el proceso del acuerdo migratorio.**

En los capítulos anteriores se ha demostrado basándose en los conceptos de cooperación y conflicto que la relación bilateral de México y Estados Unidos ha evolucionado. También fue mencionado que debido a cambios en los patrones y perfiles de los migrantes mexicanos el fenómeno de la migración se ha tornado sumamente complicado y complejo. Sin embargo si se pretende poner en práctica un acuerdo migratorio es necesario explicar cuál ha sido la evolución que la relación ha tenido respecto a la migración, porque este tema también ha sufrido los altibajos de la cooperación y el conflicto a través del tiempo.

Por años el objetivo tradicional del gobierno mexicano fue evitar cambios abruptos en la política migratoria estadounidense y en el flujo de migrantes; cooperación, conflicto e indiferencia parecieran ser los vértices de la relación. En la actualidad, esta política no tiene vigencia, sin embargo “mientras que en el año 2000 México era ya el



segundo socio comercial de Estados Unidos, en el terreno migratorio predomina el unilateralismo y sus consecuencias perversas<sup>12</sup>.

Antes de describir la nueva perspectiva que se tiene de la relación bilateral es pertinente hacer un análisis histórico de cómo ha influido el tema migratorio en la relación para así establecer las bases que permitan comprender la situación actual.

### **3.2.1 Antecedentes históricos: evolución de la relación bilateral en cuestiones migratorias.**

La relación bilateral en cuanto a la migración se ha caracterizado por presentar variaciones, algunas veces demostrando una actitud de cooperación otras de conflicto, pero no cabe duda que la relación respecto a la migración ha sido una constante. La migración de mexicanos hacia Estados Unidos se remonta siglos atrás. Para hablar de las relaciones México- Estados Unidos en cuestiones migratorias, se debe considerar desde el siglo XIX, hasta la actualidad.

"Pocos temas tienen implicaciones tan grandes en la relación entre México y los Estados Unidos como lo es la migración<sup>13</sup>. Sidney Weintraub afirma que la tensión creada por la migración entre México y los Estados Unidos es tal vez el tema menos tratable de la relación entre dos vecinos (...). En ocasiones, la fricción sobre el tema entre los dos países es modesta, otras incandescente, pero nunca está ausente<sup>14</sup>.

Algunos ejemplos de lo antes mencionado son la violenta ruptura que ocasionó la Guerra de Texas y la expansión de la frontera norteamericana, la guerra de 1848, la

---

<sup>12</sup> Fernández de Castro, "La migración sobre la mesa de negociación" en *Ibidem* 111.

<sup>13</sup> \_\_\_\_\_ Comisión Binacional México-Estados Unidos. *Op. Cit.* Pp 1.

<sup>14</sup> Weintraub, Sidney. "US Foreign Policy and Mexican immigration" en Frank D. Bean et al. Eds. "At the crossroads: mexico and US Immigration Policy" citado por \_\_\_\_\_ Comisión Binacional México-Estados Unidos *Op. Cit.* pp1.

deportación de 1929, así como ciclos económicos y políticos que fueron imponiendo nuevas condiciones en el reclutamiento de la mano de obra y en las formas de producir y reproducir intercambios y enfrentar conflictos.

Las raíces de la migración mexicana a Estados Unidos tienen sus orígenes siglos atrás. Podemos mencionar que en tiempos de la colonia, una gran parte del actual territorio estadounidense pertenecía a México, los estados de California, Arizona, Nevada, Uta, Nuevo México y Texas para ser exactos.

La presencia de mexicanos en estos territorios era eminente. La anexión de Texas a los Estados Unidos en 1845, así como la pérdida de más de la mitad del territorio nacional mexicano, por la guerra en los años de 1846-1848 provocaron que miles de familias mexicanas se separaran. De acuerdo a lo estipulado en el Tratado Guadalupe Hidalgo<sup>15</sup> muchos de los ciudadanos que pasaron a ocupar, ahora territorio estadounidense, optaron por nacionalizarse.

Los primeros registros de flujos migratorios mexicanos, como tales, datan de hace más de 130 años. La industrialización y rápido desarrollo de los Estados Unidos generó una demanda masiva de mano de obra. La necesidad de importar mano de obra barata para la construcción de vías férreas, la explotación de minas de cobre y carbón y el cultivo de los campos estadounidenses, consolidaron el flujo de migrantes mexicanos.

A partir del siglo XX la contratación de mano de obra se concentra en los campos agrícolas y conforme avanza la industrialización, la demanda aumenta. No obstante en

---

<sup>15</sup> El Tratado de Guadalupe Hidalgo fue firmado en el año de 1848. En él se estipula que los Estados Unidos se anexará territorio mexicano, por haber perdido la guerra.

1891 los Estados Unidos crean una ley que restringe la admisión de trabajadores mexicanos<sup>16</sup>.

Una vez que Estados Unidos se involucra en la Primera Guerra Mundial lleva a cabo de manera inmediata el reclutamiento de mexicanos para combate, así como trabajadores, dando origen al primer programa bracero de índole agrícola 1917-1918. El programa fue negociado conjuntamente por ambos gobiernos, por medio del cual, trabajadores de origen mexicano tenían autorización de ir a trabajar a Estados Unidos por periodos de tiempo establecidos.

En 1920 se establece la Patrulla Fronteriza estadounidense. La entrada indocumentada es considerada delito y digna de sanción. En 1929 con la Gran Depresión, se expulsan a más de 400,000 trabajadores mexicanos. No obstante con la posterior recuperación económica se revierte el flujo y se intensifica con el ingreso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Una prueba de este incremento, además de la cooperación de ambos países es la firma de otro Programa Bracero.

El Programa Bracero se renovó por varios años, hasta 1964, fecha oficial de su culminación. Durante los años del programa, Estados Unidos adoptó una serie de medidas con el fin de controlar los flujos migratorios. Ejemplos de ello fue la "*Texas Proviso*", mediante la cual se determinó como delito grave importar extranjeros ilegales<sup>17</sup>, así como las deportaciones masivas de trabajadores no autorizados bajo la "Operación Espaldas Mojadas".

---

<sup>16</sup> Gómez Arnau, Remedios. México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos. México CISEUA y UNAM. 1991 en \_\_\_\_\_ Comisión Binacional. *Op. Cit.* pp 2.

<sup>17</sup> García y Grieco, Manuel. The importation of Mexican Contract Laborers to the United States 1924-1964: Antecedents, operation and legacy. Working Paper 11. La Jolla C.A. Center for US-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego , 1980, en *Ibidem* pp 2.

En México comienza a agotarse el modelo económico de sustitución de importaciones y el campo. Sin contar con el apoyo suficiente, el campo es afectado, lo que genera una prolongada crisis económica, la cual encuentra una parcial salida a través de la migración hacia el Norte<sup>18</sup>. Este nuevo impulso a la migración fue un factor relevante en el fortalecimiento y expansión de las redes de migración, "provocando en los últimos 25 años cambios extraordinarios, tanto en el tamaño, así como en la composición de los flujos migratorios, que han transformado a cientos de comunidades mexicanas y estadounidenses en el intercambio de personas, bienes y capital<sup>19</sup>".

### **3.2.2 Cambio de la política mexicana respecto a la migración.**

Desde el fin del Programa Bracero en 1964 hasta finales de los ochenta, México mantuvo la política de "no tener política". Era el *status quo* la mejor opción para el desarrollo de la relación. El gobierno mexicano permitió que el fenómeno migratorio quedara a disposición de la oferta y demanda de mano de obra de los Estados Unidos. No fue sino hasta la década de los noventa cuando México abandona su postura de no injerencia y se da a la búsqueda de un nuevo entendimiento<sup>20</sup>.

El año de 1986 es importante para la migración mexicana hacia Estados Unidos. En este año, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés) legaliza a dos millones de residentes no autorizados. Además impone sanciones a los empleadores que aún sabiendo, contrata trabajadores no autorizados.

---

<sup>18</sup> González Casanova, Pablo. *México hoy*. Fondo de Cultura Económica . México. DF 1996, pp 256.

<sup>19</sup> Muñoz Humberto. *Migración y desigualdad social en México*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México. México DF, 1987, pp. 103.

<sup>20</sup> Fernández de Castro, Domínguez. *Op. Cit.* pp 280-282.

A raíz que Estados Unidos promulga la IRCA pretendía establecer un mayor control sobre la inmigración no autorizada. En México, la reacción ante esta ley produjo un cambio en la forma de responder ante el fenómeno migratorio, iniciándose así el abandono de la política de evitar entrometerse en asuntos internos migratorios<sup>21</sup>.

La recesión económica de inicios de los noventa, así como la sensación que la IRCA no había servido para controlar el flujo de indocumentados, explica el inicio de un ciclo antiinmigrante en Estados Unidos, tanto en actitudes como iniciativas<sup>22</sup>.

La negociación del TLCAN y su posterior entrada en vigor, dio pauta para la institucionalización de asuntos bilaterales, formalizó diálogos y creó mecanismos para el manejo de éstos. “El TLCAN empezó a ejercer su influencia en las esferas del manejo y administración del fenómeno<sup>23</sup>”. Se estrecha la relación entre ambos países, tomando nuevas direcciones. Se consideran temas nunca antes considerados en la agenda, como es el caso de la migración, el narcotráfico, etc. No significa que estos temas nunca estuvieran presentes, no obstante la mayoría de las veces eran ignorados.

Durante los mandatos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León la actitud respecto a la migración se convierte en una alteración al *status quo*. Se refuerza el diálogo, se fortalecen los mecanismos de consulta creándose nuevos instrumentos de cooperación, como es el caso de la Comisión Binacional, cuyo objetivo

---

<sup>21</sup> Alba, Francisco. Op. Cit. pp 59-61.

<sup>22</sup> En 1994 es aprobada en el estado de California la propuesta 187, que de no haber sido invalidada, habría dejado a miles de indocumentados sin derecho a servicios de salud y educación. Mientras que a nivel federal, da inicio en la frontera las operaciones Guardián y Mantén la Línea, con el objetivo de detener la migración indocumentada. En 1996 es aprobada la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA por sus siglas en inglés) con la decisión de aumentar los efectivos de la patrulla fronteriza y castigar severamente a quienes permanecieran en territorio estadounidense al tener una visa vencida.

<sup>23</sup> Alba, en Pellicer Olga y Fernández de Castro Rafael. México y Estados Unidos. Las rutas de la cooperación. Instituto Matías Romero, Instituto Tecnológico de México y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1998, pp 61.

era la realización del Estudio Binacional de Migración que permitió forjar una perspectiva binacional del fenómeno. Mediante el Estudio Binacional se logró la cuantificación del flujo de migrantes, la determinación de las características, además de las causas y consecuencias del fenómeno, pero no consiguió llegar a un acuerdo acerca del impacto y los costos que el fenómeno provoca. Lo que se intenta demostrar es que a pesar del cambio de política que México sufrió, además de la disposición de ambos países, no se logra establecer ningún tipo de acuerdo.

### **3.2.3 La migración como prioridad de la actual política mexicana.**

Lo que diferencia la postura de México en relación a años anteriores respecto a la prioridad de la política exterior es la innovación por parte del gobierno de Fox de colocar el tema de la migración por primera vez en la historia en la agenda de negociaciones con Washington.

Fueron varios los factores que consiguieron que el tema migratorio se ubicara como uno de los principales en la agenda bilateral. El primero surgió en la campaña electoral de Fox, quien se dio a conocer como un candidato con “el paisano en el corazón”. El segundo, Jorge G. Castañeda. Como analista, anteriormente había señalado los términos desventajosos que obtenía México por parte de Estados Unidos respecto a la migración, una vez Canciller se sabía de sus tendencias y el impulso que le daría. Tercero, la diplomacia de Fox tuvo como objetivo fundamental mejorar la integración económica y establecer una relación madura con Estados Unidos a través de una propuesta migratoria. Cuarto, la cooperación mediante el cambio de posición de la central trabajadora AFL CIO (Asociación Federal Estadounidense del Trabajo-Congreso de

Organizaciones Industriales) respecto a la migración y su interés e implementación de crear de un grupo binacional de expertos mexicanos y estadounidenses, encargados de investigar acerca del fenómeno migratorio<sup>24</sup>. Quinto, la magnitud y complejidad que el fenómeno desarrolló. Sexto el valor político que han adquirido tanto los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos, así como los estadounidenses de ascendencia mexicana. Séptimo las ventajas económicas que los migrantes generan a ambos países, por parte de México la entrada de remesas y las divisas que genera, mientras que por Estados Unidos la oferta de mano de obra barata y los beneficios que aportan. Último, los ciclos económicos de Estados Unidos.

A lo largo de su campaña electoral, Fox hablaba de gobernar a 120 millones de mexicanos, es decir 100 millones en México, más 7 millones de migrantes en Estados Unidos, y los 13 millones de estadounidenses de origen mexicano. Se cree que su interés en los migrantes proviene de su experiencia como gobernador de Guanajuato, un estado tradicional exportador de ellos, en donde pudo observar las implicaciones de la migración, costos sociales, económicos, etcétera. En este sentido el valor político que adquieren los migrantes ha sido fundamental. El clima político indicaba que la posibilidad de llegar a un acuerdo migratorio era viable, ambas partes habían considerado a los mexicanos o descendientes de éstos factor fundamental en su campaña electoral. Como se mencionó en el capítulo dos, el impacto político tanto de los mexicanos que residen en Estados Unidos, así como los estadounidenses de procedencia mexicana puede ser determinante para cualquier elección, debido a que el número de personas podría determinar la victoria en una contienda electoral.

---

<sup>24</sup> Fernández de Castro Rafael, Cambio y continuidad en la Política Exterior de México *Op.Cit.* 112-117.

La magnitud y complejidad del fenómeno se ha visto provocada por modificaciones en las características y perfiles de los migrantes, al respecto una característica fundamental que se convierte en necesidad es el cambio de los flujos migratorios, es decir ha dejado de ser circular, lo que ha provocado que con más frecuencia los migrantes opten por establecerse permanentemente en territorio estadounidense. Si a esto se agregan los ciclos económicos estadounidenses, resulta de vital importancia ejercer y mantener control sobre los flujos migratorios una vez que el ciclo se encuentra a la baja. Si con la situación actual se ha comprobado que ambos países obtienen beneficios de la migración, una vez que esto se pudiera controlar, incrementarían.

La respuesta de Washington ante las nuevas propuestas fue bastante positiva. Coincidió la iniciación de los periodos presidenciales de ambos países; el presidente estadounidense, al igual que el mexicano, presentaba un antecedente que determinaría su posición respecto al tema migratorio, haber sido gobernador de uno de los estados con mayor número de mexicanos, en donde el voto latino para su elección como presidente jugó un papel fundamental.

El primer viaje como presidente electo de Bush, el 16 de febrero de 2001 a escasos 20 días de haber tomado posesión, confirmó la importancia que Estados Unidos le brindaría a su vecino. Mientras que Fox, desde su primer viaje a Estados Unidos, “mencionó la necesidad de un cambio cualitativo en la relación bilateral para mejorar los términos de la integración y una mayor madurez (...). La propuesta migratoria llegaría a constituirse en la punta de lanza de esa nueva relación que iba más allá de los términos



del mercado para beneficiar a sectores sociales mexicanos de escasos recursos. La negociación sería un parteaguas de la relación bilateral”<sup>25</sup>.

México estableció sus lineamientos estratégicos de negociación. La denuncia del *status quo* bilateral como inaceptable y transitar de un manejo unilateral de la migración a una binacional, insistiendo en la “responsabilidad compartida”; poner énfasis en la complementariedad del ciclo demográfico de ambas poblaciones; lograr que el Departamento de estado tomara la iniciativa; y realizar una negociación expedita<sup>26</sup>. A pesar que las percepciones de los países al respecto eran diferentes, logró la aceptación de elementos sobre los cuales se basarían las negociaciones. Así, durante el primer encuentro de la Comisión de Migración, el 4 de abril de 2001 se establecieron los siguientes puntos.

- 1.- Un programa de trabajadores temporales.
- 2.- Regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados.
- 3.- Programas de impulso al desarrollo regional de México.
- 4.- La promoción de programas para el fortalecimiento de la seguridad en la frontera.
- 5.- Revisión del programa de visas<sup>27</sup>.

La propuesta del programa de trabajadores temporales consistía en no repetir los errores de los anteriores programas de braceros. No se quería la creación de un programa piloto en la agricultura, sino un programa en los sectores industriales y de servicios, en

---

<sup>25</sup> *Ibidem* pp 115.

<sup>26</sup> \_\_\_\_\_ Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de Gestión del Dr. Jorge G. Castañeda. Período del 1 de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2001. <http://www.sre.gob.mx/acerca/informes/inf2001.htm>

<sup>27</sup> *Ibidem*.

donde los trabajadores migrantes tuvieran los mismos beneficios que los trabajadores estadounidenses.

La regularización exigía ajustar la situación migratoria a partir del año de entrada a los Estados Unidos. Legalizar a aquellos migrantes que hubieran llegado antes de 1997, siempre y cuando contaran con un empleo y no tuvieran antecedentes penales. Mientras que para los migrantes que llegaron en años posteriores se les contemplara para la posible legalización tomando en cuenta sus antecedentes y méritos logrados. Siendo estos dos los puntos que acapararían la atención de México.

Respecto a los otros, se actuó en función de la creencia que un programa de desarrollo regional en México tenía la posibilidad, a largo plazo, de disminuir la tasa de migración. Por otro lado, se sabía que la seguridad en la frontera era vital: Cabe resaltar que las medidas unilaterales de reforzamiento de la frontera por parte de Estados Unidos desató dos aspectos negativos de la migración. El primero fue la búsqueda de nuevos lugares de cruce, los cuales al ser altamente riesgosos, ponen en peligro la vida de aquellos que intentan cruzar, teniendo en los últimos años un considerable aumento en las cifras de muertes de migrantes indocumentados. El segundo aspecto se trata del tráfico de personas. Los migrantes ante la dificultad de ingresar se ponen a merced de los traficantes, mejor conocidos como polleros o coyotes, arriesgando su vida y fomentado el tráfico, el cual se ha convertido en un negocio bastante lucrativo y con tendencia al crecimiento. Sin lugar a duda, el combate a estos peligros es fundamental y tiene que convertirse en una cuestión bilateral.

Las negociaciones siguieron su curso, en la segunda reunión de la Comisión de Migración (junio de 2001) se mostró un avance en la presentación del plan de seguridad

de la frontera. La cooperación estaba presente aunque sólo se presentara en aquellos temas de interés para Estados Unidos. En la reunión sostenida entre Castañeda y Powell, previa a la visita de estado de Fox a Washington en septiembre de 2001, el Secretario de Estado estadounidense manifestó que por razones de política interna, no estaban dispuestos a aceptar la propuesta de regularización, motivo por el cual México no dejaría de insistir en el logro de sus propósitos.

La visita de estado de Fox a la Casa Blanca creó una gran esperanza para México, realmente se contemplaba la posibilidad de lograr el tan anhelado acuerdo migratorio. Fox expresó: “se necesita un acuerdo migratorio para finales de este año, para asegurarnos que en los cuatro años del gobierno del presidente Bush o en los seis del mío no quede ningún mexicano indocumentado en este país”<sup>28</sup>. Además, una sesión con el Congreso y la reunión con líderes legislativos, en donde estaban presentes miembros de ambas Cámaras fueron factores que fortalecían la creencia.

Ante el Congreso Fox habló de las bases sobre las que se debía establecer la relación. “La confianza debe ser el elemento clave en nuestra relación, fomentemos la confianza entre nuestras sociedades, construyamos la confianza a lo largo de nuestra frontera común. Tomemos el camino menos recorrido y construyamos la confianza a cada paso. Sólo la confianza nos permitirá enfrentar constructivamente los retos que los dos países enfrentan conforme nos dedicamos a construir una nueva sociedad en América del Norte”<sup>29</sup>. El espíritu de la cooperación envolvía la relación, la posibilidad de lograr lo

---

<sup>28</sup> Traducción propia. Allen Mike, “Fox, Bush Urge Route to Legalization Immigrants”, en *The Washington Post* 7 de septiembre de 2001, pp A16.

<sup>29</sup> Traducción propia. Milbank Dana, “Fox Strikes Up the Brand for Immigration. 'El Presidente' Puts His Sales Skills to Work for Policy Changes”, en *Ibidem* pp A17.

tan ansiado era latente, sin embargo un terrible acontecimiento ajeno a la relación no sólo cambió el curso de la negociación y la relación, sino de la historia mundial.

#### **3.2.4. Los efectos del 11 de septiembre: avionazos a la esperanza mexicana.**

Los actos terroristas contra Estados Unidos no sólo afectarían a los estadounidenses, sino al resto del mundo. Se vivirían tiempos de incertidumbre y conflicto, se llevaría a cabo una de las cacerías más grandes de la historia contra terroristas, incluso se desataría una guerra de gran magnitud. “Cómo reacción a los actos terroristas, existe la idea de generar una nueva cultura de la seguridad, con efectos dentro de cada uno de los estados y en el seno del propio sistema internacional”<sup>30</sup>. Los daños estadounidenses fueron de tal magnitud que toda su atención y poder se enfocaría a su seguridad nacional y a la lucha contra el terrorismo, entonces México recibió los “avionazos” directamente en la esperanza, la esperanza de lograr un acuerdo migratorio. Entonces, a partir del 11 de septiembre se parte del hecho que Estados Unidos tiene una sola idea en mente, la lucha contra el terrorismo, convirtiendo su seguridad nacional en prioridad sin dejar espacios para otros temas.

La reacción de México ante la situación no fue la adecuada si se considera que tan sólo días antes se había expresado la necesidad de basar la relación en la confianza, no solamente a nivel gubernamental, sino entre sociedades. Entonces ¿por qué el presidente Fox y su comitiva tardaron en emitir su comunicado de solidaridad a Estados Unidos? En comparación con otros países fue demasiado el tiempo para manifestar el apoyo, si

---

<sup>30</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo. “Terrorismo transnacional y seguridad colectiva”, en Fernández de Castro. *Op. Cit.* pp 23.

hablamos de una relación de amigos estrechos, ¿porqué se dudo en expresarse abierta y rápidamente?

El 11 de septiembre presentó la oportunidad de sellar el pacto de confianza al que días anteriores a los atentados se había hecho alusión y fue desaprovechada, de acuerdo a los que están a favor de la búsqueda y logro del acuerdo. “Se dudó a la hora de la verdad e independientemente del acuerdo migratorio, la nueva sociedad con Estados Unidos basada en la confianza mutua pasó a ser un intento fallido. El bono democrático se había desperdiciado. Ni acuerdo migratorio ni avance cualitativo en la sociedad económica con el vecino del norte”<sup>31</sup>.

A parte de afectar la posibilidad de un acuerdo migratorio por las razones antes mencionadas –básicamente el cambio de prioridades en la política estadounidense-, el 11 de septiembre también afectó directamente a los migrantes. Más allá de verse afectados por la restricción de las políticas de seguridad de Estados Unidos, las cuales les llevaron a buscar nuevos lugares de cruce e incluso dificultó la obtención de una visa, aunque fuera de turista, los migrantes potenciales decidieron no migrar por temor a los ataques en sí, además de los motivos antes mencionados. Sin embargo los que ya se encontraban en territorio estadounidense también se enfrentaron a una difícil situación, regresarse a consecuencia de que los ataques continuaran o permanecer ante el temor de no poder volver a entrar. Es lógico entonces imaginar que el envío de remesas disminuyó a consecuencia de lo mismo, el migrante prefería hacerse de una reserva de dinero para cualquier emergencia.

---

<sup>31</sup> Fernández de Castro, “La migración sobre la mesa de negociación” en *Ibidem* 127.

La política estadounidense era clara, su prioridad estaba determinada y no habría motivo alguno que desviara su atención. A pesar de los intentos por parte de México, el máximo logro fue la firma de un acuerdo sobre fronteras inteligentes en marzo de 2002 en la cumbre de Monterrey (anexo D). Lógicamente tratábase de un asunto relacionado con la seguridad nacional de Estados Unidos, su tema principal.

### **3.2.5 Irak: otro golpe a la ilusión mexicana**

El surgimiento de otro asunto de índole internacional fue el detonante de nuevas fricciones e incertidumbres respecto al futuro de la relación, se trata de la amenaza estadounidense de invadir Irak. Estados Unidos manifestaba la necesidad de terminar con los regímenes antidemocráticos que atentaban contra la paz mundial y fomentaban el terrorismo y buscaba el apoyo de la comunidad internacional para actuar. Presionaba a los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para obtener su voto de aprobación. ¿Qué haría México al respecto? ¿Cuál sería su respuesta? En caso de no apoyar a Estados Unidos ¿cómo afectaría la relación? La decisión que México tomara era de suma importancia, no porque determinara el futuro de la guerra, sino porque todos estaban a la expectativa de cuál sería la decisión del segundo socio comercial estadounidense.

En una conferencia ofrecida por el recién llegado embajador de Estados Unidos en México Antonio O. Garza se expresó la postura estadounidense respecto a la decisión de México de apoyar o no la guerra.

“En los tiempo de bonanza todos los amigos saben quién eres, en la de carestía sabes quienes son los amigos”. Al preguntársele cuál sería la reacción de Estados Unidos en caso de que México

no aprobara la guerra, contestó “Quisiéramos ver el apoyo de México ya que existen intereses mutuos –lucha contra Hussein- y no se trata de una cuestión de amistad. Respecto a las represalias, las agendas se vuelven más difíciles cuando los intereses de los países cambian. Se respetará la decisión tomada porque cada país es dueño de su soberanía. Quisiéramos apoyo cuando lo necesitamos, pero sea cual sea la decisión, el rol de México será explicar el porqué de ésta”<sup>32</sup>.

A pesar que Estados Unidos fracasó en el intento de obtener los nueve votos que necesitaba para obligar a Irak a desarmarse, la guerra comenzó. “El Departamento de Estado de Estados Unidos se decepcionó por la falta de apoyo de México y las señales de enojo gubernamental se hicieron cada vez más evidentes”<sup>33</sup>. La línea oficial estadounidense estableció que no habría represalias contra los países que no apoyaran la guerra, ni se verían afectadas las relaciones bilaterales, sin embargo no se tenía absoluta seguridad de ello. “No vamos a tomar acciones punitivas, como imponerle tarifas a las exportaciones mexicanas, ni nada de eso, pero cuando tengan algún problema ¿a quién van a recurrir?”<sup>34</sup> Sin duda que el futuro de la relación estaba en juego.

Se tiene presente que la historia entre ambos países esta repleta de adversidades e incertidumbres. La cooperación no tiene que ser vista como sometimiento, es parte de la relación, la cual es lo suficientemente madura para poder disentir. Lo bilateral es concreto, específico y práctico, no tienen por qué ser afectado por una cuestión multilateral. Los dos países tenemos mucho que ganar y que perder en la relación. En

---

<sup>32</sup> Palabras del embajador de Estados Unidos en México, Antonio O. Garza Jr. Conferencia realizada en la Universidad de las Américas-Puebla el 21 de febrero de 2003.

<sup>33</sup> Oppenheimer, Andrés. “Los halcones y las palomas” Periódico Reforma. México, 31 de marzo de 2003. <http://www.reforma.com/editoriales/articulo/282299/htm>

<sup>34</sup> *Ibidem*.

caso de presentarse represiones, la capacidad de diálogo entre ambos países es muy intensa. Definitivamente cuando ambos países coincidimos es por intereses mutuos, cuando diferimos es porque hay disidencias<sup>35</sup>.

### **3.2.6 La “enchilada” se enfría.**

“No existe asunto alguno en las relaciones internacionales de México que impacte a tantos ciudadanos mexicanos –aquí y allá- como el acuerdo migratorio, ni existe otra solución duradera y eficaz a los dilemas que la migración entraña desde muertes trágicas, hasta los abusos contra nuestros connacionales en Estados Unidos”<sup>36</sup>. Los atentados terroristas del 11 de septiembre y sus secuelas determinaron el curso de la negociación del acuerdo migratorio entre ambos países. Lo que parecía ser una realidad, quedó en el olvido.

Originalmente la negociación se planteó como un paquete “la enchilada completa”, ahora está más que claro que no es posible negociar todo el paquete. “La postura contra la guerra en Irak, no tuvo costo excesivo en lo que se refiere a la relación con Estados Unidos. La relación con nuestro vecino ha vuelto prácticamente a la normalidad<sup>37</sup>”, no obstante lo que se había logrado respecto a la migración quedó estancado.

En el último encuentro entre los mandatarios de ambos países, Cumbre G8 en Francia, Fox declaró superada cualquier diferencia con Estados Unidos y resaltó que la

---

<sup>35</sup> Aguilar Zinser Alfonso. Teleconferencia ofrecida por el embajador ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el XVI Modelo Latinoamericano de Naciones Unidas de la Universidad de las Américas Puebla. México, 5 de marzo de 2003.

<sup>36</sup> Castañeda G., Jorge. “Acuerdo migratorio”. Periódico Reforma. México, 4 de junio de 2003. \_ <http://www.reforma.com/editoriales/articulo/299880/htm>

<sup>37</sup> *Ibidem*.



relación entre ambos países era de amigos. Aunque reconoció que sobre el tema de migración, sólo se acordó buscar la ocasión y el momento para impulsarlo.

No hay duda que está superado el asunto sobre el proceso que siguió en el Consejo de Seguridad con referencia a la guerra con Irak. Está superado, hay una nueva actitud. Pueden estar tranquilos, la relación es amistosa, de socios, constructiva y ve a futuro. Por el momento, y en esta ocasión, el tema de migración sólo lo volvimos a mencionar como un tema de interés de ambos países en el que tenemos que trabajar, buscar la ocasión y la oportunidad para impulsarlo. Palabras del presidente Vicente Fox<sup>38</sup>.

Estados Unidos expresa que se pretende continuar avanzando en la cuestión migratoria. El secretario de Estado Colin Powell afirma que se tiene contemplado salir adelante con la política de inmigración que considera a los mexicanos que ya están en Estados Unidos y hacen una contribución positiva a la economía estadounidense. Se quiere trabajar en esto, pero asegurar las fronteras es una tarea importante luego del 11 de septiembre. Los ataques terroristas hicieron más lentos todos los esfuerzos respecto a facilitar el tránsito a través de la frontera entre ambos países<sup>39</sup>.

Hasta el momento, esta es la situación de la relación bilateral respecto a la migración. Se sabe que es un tema de suma importancia, un tema que México no puede dejar en el olvido. Aunque su negociación ha sido aplazada, se tiene que continuar insistiendo en su institucionalización. No obstante no todo en la relación ha sido postergación, se ha dado la cooperación en cuestiones que en cierta forma están relacionadas con la migración,

---

<sup>38</sup> \_\_\_\_\_ “Tienen Bush y Fox encuentro informal” Periódico Reforma, México 2 de Junio de 2003.

<sup>39</sup> \_\_\_\_\_ Departamento de Estado. “Estados Unidos quiere seguir adelante en cuestión de inmigración mexicana. Servicio noticioso desde Washington, Washington, USA. 2 de junio de 2003. <http://www.usinfo.state.gov/espanol/mexico/03060205.htm>

temas considerados como logros del gobierno mexicano como es el caso de la seguridad en la frontera, así como la aceptación de la matrícula consular como documento oficial de identificación, y la reducción del costo del envío de las remesas, por mencionar algunas.

Puede decirse que la institucionalización entre ambos países es un proceso, el cual comenzó con el TLCAN y últimamente se ha manifestado a través de los acuerdos recientemente establecidos. Es un hecho que en estos momentos, la institucionalización de la migración no podría llevarse a cabo, pero en otros asuntos el establecimiento de reglas y lineamientos a seguir, sin duda establecerán bases sólidas para posteriores mecanismos de institucionalización.

### **3.3 ¿La enchilada completa o los totopos?**

Washington simple y sencillamente no parece tener la capacidad de escuchar o reaccionar a las críticas y presiones que la diplomacia intenta ejercer en el sentido de *cúmpleme lo que me prometiste*<sup>40</sup>. Debido al impacto que tuvieron los actos terroristas se ha imposibilitado el retomar la negociación como se pretendía, “la enchilada completa”.

Es verdad que la implementación de un acuerdo migratorio se ha convertido en un sueño al parecer inalcanzable. Actualmente la institucionalización de la migración es imposible, sin embargo el fenómeno migratorio puede obtener grandes logros si se le brinda un nuevo giro a las negociaciones. La negociación para la legalización de los migrantes mexicanos indocumentados es un tema que no debe ser abandonado debido a la enorme importancia para nuestro país y sobre todo debido a sus aportaciones económicas y sociales.

---

<sup>40</sup> Fernández de Castro, “La migración sobre la mesa de negociación” en *Op. Cit.* pp 129.

Es evidente que un paquete integral no se podrá obtener, entonces la solución más viable es negociar sobre aquello en lo que Estados Unidos sea vulnerable y esté abierto a la negociación, es decir “no habrá enchilada, pero sí totopos”. El destino de la migración dependerá de la habilidad del gobierno mexicano para mantener la negociación al respecto y seguir buscando su conversión en una responsabilidad compartida.

Los siguientes apartados abordan temas que pueden ser considerados logros dentro de la relación en cuestión migratoria. Para su logro, fue necesaria ardua negociación y lógicamente cooperación de ambos lados. Más allá de los beneficios que éstos traerán a los países, lo más importante es el hecho de haberlos conseguido, es decir, a pesar de la negativa de Estados Unidos de tratar temas relacionados con el acuerdo migratorio, se pudo lograr el consenso que se pretendía.

Debido a que anteriormente (capítulo 2) se habló de la importancia económica que las remesas representan para nuestro país y de los logros que se han dado en cuanto a la reducción de los costos de envío, sólo se mencionará que esa reducción de costos, aproximadamente un 50 por ciento, se considera un logro en cuestiones migratorias por parte de ambas administraciones.

### **3.3.1 Fronteras seguras, puertas abiertas.**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre crearon un nuevo escenario de seguridad internacional. Ubicaron a Estados Unidos en la posición de desarrollar una nueva política posicionándola en la agenda: “fronteras seguras, puertas abiertas”<sup>41</sup>. La

---

<sup>41</sup> Harty, Maura. “Estados Unidos quiere fronteras seguras y las puertas abiertas”. Foro sobre el mantenimiento de los intercambios y resguardo de las fronteras seguras. Washington D.C. 16 de abril del 2003. En programas de información del Departamento de Estado de Estados Unidos. [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/actual/abr18fronteras\\_seguras.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/actual/abr18fronteras_seguras.htm)

primer consecuencia fue el endurecimiento de las políticas de vigilancia y control en la frontera. La segunda, un acercamiento al gobierno de México para iniciar programas y acciones específicas de cooperación que permitan combatir en forma efectiva las amenazas reales a la seguridad<sup>42</sup>.

El primer acto de cooperación en este sentido fue la firma de un acuerdo entre México y Estados Unidos sobre fronteras inteligentes (marzo 2002 en la cumbre de Monterrey) en el cual básicamente se busca la seguridad en cuanto a la infraestructura y el movimiento de las personas y mercancías mediante la elaboración e implementación de un plan de acción llevado a cabo por medio de la asociación fronteriza de ambos países. (Para mayor información consúltese el anexo D).

Respecto al endurecimiento de las políticas de vigilancia y control en la frontera, la búsqueda de nuevos e inaccesibles –por el peligro que representan- lugares de cruce, se han convertido en factor de colaboración, creándose la necesidad de cooperación fronteriza. Las recientes muertes de migrantes mexicanos al sur de Estados Unidos fueron un elemento determinante para acelerar las pláticas sobre seguridad de los inmigrantes. Se sabe que año tras año el número de muertes por causas similares es cada vez mayor, no obstante el pasado mes de mayo la muerte de 19 indocumentados que viajaban a bordo de un remolque de México al sur de Texas dio pauta a la insistencia por parte del gobierno mexicano y sensibilizó por otro al estadounidense, en la necesidad de bilateralizar la seguridad en la frontera y luchar contra el tráfico de personas.

Ambos países emprendieron una campaña binacional para reducir las muertes a lo largo de la frontera. Dicha campaña cubrirá la región conocida como el corredor del

---

<sup>42</sup> Herrera-Lasso, Luis. “Seguridad y cooperación en la frontera norte de México”. En Fernández de Castro, Cambio y continuidad en la política exterior de México. *Op. Cit.* pp 144-146.

Desierto Occidental –desde Sonora hasta Arizona–, donde el año pasado murieron más de 100 personas que trataban de ingresar ilegalmente a Estados Unidos<sup>43</sup>.

La Operación Salvaguardia tiene como objetivo reducir la cantidad de personas que tratan de ingresar ilegalmente por el área del desierto de Sonora, de este modo reducir el número de personas que mueren al intentar cruzar. Esto se logrará mediante la asignación de más agentes de la Patrulla de Fronteras de Estados Unidos, así como el uso de equipos de alta tecnología. “La iniciativa de seguridad fronteriza se concentra en la prevención del ingreso de migrantes por zonas peligrosas, manejando y ampliando los recursos de búsqueda y rescate, rastreando y tomando nota de los migrantes rescatados y de los que mueren, para analizar las tendencias inmigratorias<sup>44</sup>”. Así, por medio de esta asociación bilateral se ha establecido una estrategia completa, la cual incluye una campaña coordinada de medios de prensa para impedir la migración ilegal<sup>45</sup>.

Por otro lado, también fue firmado un plan de protección al medio ambiente en la frontera llamado “Frontera 2012” (*Border 2012*), el cual beneficia a más de 12 millones de personas que habitan en la frontera. Su objetivo es disminuir la contaminación del aire, agua y suelo, así como el uso de pesticidas y otros químicos en la frontera<sup>46</sup>. Cabe mencionar que la firma de este plan es un esfuerzo conjunto que comenzó hace 20 años,

---

<sup>43</sup> \_\_\_\_\_ Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos. “Estados Unidos busca prevenir muerte de migrantes en fronteras con México”. En Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Washington D.C., 5 de junio de 2003.

[http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/actual/jun05prevenir\\_muertes.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/actual/jun05prevenir_muertes.htm)

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> La campaña de prensa incluye anuncios de la Patrulla de Fronteras en español, con advertencias a los posibles migrantes sobre los riesgos que implica confiar en traficantes que intentan llevarlos hasta Estados Unidos, así como de los peligros y consecuencias de los cruces ilegales.

<sup>46</sup> Traducción propia. \_\_\_\_\_ Environmental Protection Agency. New U.S.-Mexico Border Plan Released; Innovative Environmental Improvements Envisioned. U.S., 4 de abril de 2003.

[http://www.epa.gov/newsroom/headline2\\_040403.htm](http://www.epa.gov/newsroom/headline2_040403.htm)

su conclusión lo convierte en lo más reciente en cuanto a la institucionalización del medio ambiente en la relación bilateral.

El tema de seguridad fronteriza está altamente vinculado con fenómenos como la migración, seguridad pública, medio ambiente, etcétera. Para que pueda existir cooperación entre ambos países en todos y cada uno de ellos es necesaria la convergencia de intereses. Debe existir coincidencia en la definición de amenaza y balance entre las prioridades de los dos países, quienes no siempre son coincidentes o poseen el mismo enfoque. Sin embargo más allá de la concordancia en las definiciones, del posicionamiento en la agenda, incluso de los mismo acuerdos, la calidad de los resultados depende de la capacidad real de coordinación institucional en ambos lados de la frontera, como lo expresa Herrera–Lasso:

Depende de la capacidad de coordinación y respuesta del andamiaje institucional en ambos lados de la frontera y de la calidad de los enlaces y comunicación entre las agencias responsables. En donde los retos son enormes, ya que los mecanismos institucionales de coordinación en frontera son de reciente creación y lejos están de contar con la fortaleza institucional que se requiere para atender las actuales agendas<sup>47</sup>.

Desde un principio, resulta difícil tener el mismo enfoque de la situación, si a esto se le agrega la participación de un gran número de agencias de diferentes niveles –federales, estatales, municipales- en ambos países, queda claro que los mecanismos de coordinación para el entendimiento de la frontera no son suficientes. En pocas palabras, los mecanismos establecidos aún no poseen bases institucionales firmes, sino que

---

<sup>47</sup>Herrera-Lasso, *Op. Cit.* pp 146.

dependen de los vaivenes de las situaciones, así como cambios de visión política por parte de ambos países. Definitivamente se necesitará de mucha comunicación, gran coordinación y arduo trabajo por parte de ambos países. Cada uno tiene que cumplir con su parte correspondiente para el logro de sus propios objetivos, pero siempre estando en coordinación con la contraparte.

Es evidente que la seguridad en la frontera es una cuestión muy importante para ambos países, cuestión que forzosamente tiene que ser bilateral. México tienen que ser muy hábil en aprovechar las escasas oportunidades de negociación que se le presentarán. Para México, la cooperación en material de seguridad debe abrir un espacio para mejores condiciones de internación y estadía de sus trabajadores indocumentados, así como para mejorar las condiciones de seguridad pública en sus áreas fronterizas<sup>48</sup>, además de considerarlo como experiencia y/o antecedente para la institucionalización del fenómeno migratorio que se pretende.

### 3.3.2 Matrícula consular.

Ante la falta de interés por parte de Estados Unidos para la negociación de un acuerdo migratorio, la tarea del gobierno mexicano consistió en buscar nuevos mecanismo para brindar mayor protección a los connacionales que viven en el país vecino sin importar el estatus legal en el que se encuentren.

La emisión y aceptación de la matrícula consular tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los migrantes mexicanos legales e ilegales. Por medio de ella se pretendió crear condiciones a niveles locales y estatales que aceptaran el documento

---

<sup>48</sup> *Ibidem.*

como una identificación para propósitos bancarios, obtención de licencia de conducir, entre otros<sup>49</sup>.

El gobierno mexicano lanzó una agresiva campaña (*lobbying camping*) para lograr la aceptación de la matrícula en jurisdicciones locales, estatales y bancos, especialmente en las áreas de mayor concentración de migrantes. El objetivo de estos esfuerzos consistió en lograr un *estatus quasi-legal* de los migrantes ilegales sin tener que esperar a que Washington llevara a cabo algún tipo de acción<sup>50</sup>. A partir de marzo de 2002, más de un millón de matrículas han sido emitidas y actualmente es aceptada como documento oficial de identificación por 800 departamentos policíacos, 74 bancos y 13 estados para la obtención de licencias de conducir. De ningún modo este documento otorga estatus legal, pero sí confiere beneficios y sobre todo pretende transformar la calidad de vida de los migrantes ilegales en Estados Unidos.

El resultado del *lobbying* mexicano ha sido impresionante y pretende seguir siéndolo mediante el objetivo de conseguir la aceptación del documento en todo Estados Unidos. En cierta forma la matrícula consular ayuda al gobierno mexicano a tener mayor control de los migrantes, convirtiéndose en un método de registro. Su aceptación puede ser considerado como el equivalente de una quasi-amnistía a los migrantes ilegales, además de establecer control sobre los migrantes que entran y viven en territorio estadounidense.

---

<sup>49</sup> Derbez, Luis Ernesto. "La matrícula consular busca mejorar la vida de los migrantes". Periódico El Universal. México, 7 de marzo de 2003, [http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web\\_histo\\_nacion.despliega?var=94266&var\\_sub\\_actual=a&var\\_fecha=07-MAR-03](http://www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_histo_nacion.despliega?var=94266&var_sub_actual=a&var_fecha=07-MAR-03)

<sup>50</sup> Dinerstein, Marti. "Ids for Ilegals. The Matricula Consular, Advances Mexico's Immigration Agenda". Center for Immigration Studies. Washington D.C enero 2003. <http://www.cis.org>



Sin embargo en días recientes se ha desatado un debate en cuanto a su legitimidad, ya que el FBI y el Departamento de Justicia de Estados Unidos emitieron un comunicado en donde consideran que la matrícula consular mexicana podría ser un elemento que facilite el terrorismo, representando una amenaza para la seguridad del país. Concluyeron que no es una forma confiable de identificación dada la carencia de formas de verificar la verdadera identidad del portador. Convirtiéndose en un método ideal para establecer una identidad falsa, además que pudiera utilizarse en el tráfico de inmigrantes, siendo la amenaza terrorista lo más preocupante. La capacidad de extranjeros de utilizar la matrícula para crear una identidad bien documentada, aunque ficticia en Estados Unidos, ofrece una oportunidad para que los terroristas se movilen libremente, es decir abordar aviones sin revelar su verdadera identidad y transferir fondos terroristas. El problema básicamente se debe a que el gobierno mexicano carece de una base de datos interconectada que permita la comunicación entre consulados para verificar quién ha solicitado o recibido ese documento<sup>51</sup>.

Por su parte por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el gobierno mexicano argumentó que desde el 6 de marzo de 2002 los consulados mexicanos en Estados Unidos han expedido 1 millón 200 mil visas de alta seguridad, en donde los requisitos para imprimir y otorgar el documento cumplen con estándares de seguridad, además de contener 13 candados contra falsificaciones<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> McCraw Steven, “Desacreditación de la matrícula consular” Audiencia en el Congreso estadounidense, la oficina de Inteligencia del FB. En *Periódico Reforma*. México, 27 de junio de 2003, <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX\REFORM01\00390\00390662.htm&palabra=matricula%20consular&sitereforma>

<sup>52</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. “Advierte SRE que seguirá expedición de matrículas”. *Ibidem* <http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX\REFORM01\00390\00390845.htm&palabra=matricula%20consular&sitereforma>

Lógicamente las respuestas a estas declaraciones no se hicieron esperar. Se manifestaron dos vertientes, aquellos a favor de la matrícula y los que se oponen a su emisión y aceptación.

Por parte de los que están a favor, políticos y organismo como Santiago Creel –Secretario de Gobernación-, Dulce María Sauri y Cecilia Romero –Senadoras integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores-, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Representación Oaxaqueña de Comunidades Indígenas en California, la Coordinación de Apoyo Hidalguense en el Extrajero, La Asociación Tepeyac de New York –centro comunitario más importante-, La Coalición para los Derechos Humanos de los migrantes en el sur de California, expresaron su inconformidad al respecto tachando las declaraciones como medidas totalmente unilaterales y discriminantes.

Mientras que los que están en contra de la matrícula consular aprovecharon la situación para continuar con su desacreditación. Ya anteriormente en el estado de Colorado se habían manifestado en contra de la matrícula, el presidente del Senado Jonh Andrews alegaba lo mismo que el FBI declaró, que la matrícula consular era un documento fácil de falsificar cuyo uso borraba la diferencia entre los migrantes legales e ilegales<sup>53</sup>.

Ante todo lo que generó las declaraciones del FBI, el Embajador de Estados Unidos en México Antonio Garza negó que el FBI haya descalificado la matrícula consular y precisó que el FBI sólo se pronunció por mejorar los controles de seguridad comentando que no hay documento perfecto, ni en México ni en Estados Unidos, que

---

<sup>53</sup> \_\_\_\_\_ Consulado de México en Denver, “Responden con firmeza a ley anti-matrículas consulares en Colorado” 28 de mayo de 2003. <http://www.terra.com/inmigracion/articulo/html/inm1904.htm>

cualquier identificación hay que estarla siempre vigilando, estar seguro de que la persona que la tiene es la persona de la matrícula, que el gobierno de su país siempre tendrá que vigilar los documentos de identidad de las personas que ingresan a su territorio, no sólo los expedidos por México<sup>54</sup>.

A pesar de toda la controversia que últimamente ha generado la matrícula consular, no hay duda que su aceptación, porque hasta el momento sólo ha sido rechazada por Colorado, tendrá profundas implicaciones en el futuro de las políticas migratorias. Ahora que Estados Unidos tiene tanto interés en controlar la entrada de extranjeros, la matrícula consular le sirve como herramienta de seguridad nacional. Mediante ella puede ejercer un mayor control sobre los migrantes que entran y permanecen en su territorio. Por otro lado, para México ha sido un logro de suma importancia en su intento por establecer normas de regulación al fenómeno. A pesar que no puede ser considerado como institucionalización de la migración, sí asienta bases para futuros acuerdos, además de ser el símbolo de la cooperación que se espera haya entre ambos países.

### **3.4. Propuestas y nuevas perspectivas para el fenómeno migratorio.**

#### **3.4.1. Migración institucionalizada: un acuerdo para la legalización.**

Este apartado puede considerarse como mi aportación a la búsqueda de la institucionalización de la migración. Evidentemente se tratan de meras especulaciones, no obstante lo aquí estipulado es la respuesta de un trabajo de investigación complicado. Sé

---

<sup>54</sup> Garza Antonio. “Minimiza críticas a matricula” y “Asegura embajador de Estados Unidos: no hay documento perfecto” en Periódico Reforma. México, 29 de junio de 2003.  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX\REFORM01\00391\00391364.htm&palabra=matricula%20consular&sitereforma> y  
<http://busquedas.gruporeforma.com/utilerias/imdservicios3W.DLL?JSearchformatS&file=MEX\REFORM01\00391\00391350.htm&palabra=matricula%20consular&sitereforma>

de antemano que lo expuesto puede ser irrelevante ante la magnitud del problema, sin embargo el hecho de haber trabajado en un tema de tal complejidad y presentar una aportación para su solución, lo considero la culminación de un gran esfuerzo realizado. El planteamiento que se presenta tiene sus bases en los trabajos de dos grandes estudiosos del tema, Daniel Griswold, director asociado del *Center for Trade Policy Studies* en Estados Unidos y Jorge G. Castañeda, ex Canciller de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y actual profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El primer paso para conseguir un acuerdo migratorio es la cooperación absoluta de ambos gobiernos. En el primer capítulo se definieron las estrategias que los Estados utilizan para el desarrollo de su política exterior. En el caso de la migración la estrategia a seguir debe ser la creación de nuevas estructuras institucionales.

Las instituciones establecerían las reglas, normas y crearían las estructuras necesarias para regularizar y controlar los flujos migratorios. Aunque un acuerdo migratorio necesita forzosamente de una política supranacional, en cuyo caso extremo puede socavar la soberanía misma, debido al establecimiento de nuevas formas supranacionales de autoridad. Se dice que se puede perder soberanía ante la necesidad de coordinar las políticas nacionales, sobre todo porque la toma de decisiones va más allá de los Estados mismos.

Se ha ido adquiriendo experiencia respecto al establecimiento de instituciones. Además, ante la perspectiva que la migración es un fenómeno que afecta a ambos países, es evidente que la cooperación entre México y Estados Unidos tiene que manifestarse en su máxima expresión. Así que se debe dejar atrás los supuestos de “perdida de

soberanía”, porque es un hecho que la migración necesita ir más allá de las políticas internas y unilaterales.

La realidad del mercado laboral estadounidense demanda un sistema de regularización para la migración legal y de legalización para los migrantes no autorizados. Sin duda la reforma del sistema migratorio creará un canal a través del cual los migrantes mexicanos podrán entrar y permanecer en Estados Unidos por periodos de tiempo determinados, lo que remontará a los flujos migratorios de antaño, circulares.

Básicamente la reforma del sistema, mejor dicho la institucionalización de la migración debe basarse en tres principios:

- la creación de un canal legal para futuros migrantes que pretendan ingresar a Estados Unidos;
- garantizar el estatus legal para los trabajadores que se encuentran en territorio estadounidense;
- reducir los flujos migratorios ilegales.<sup>55</sup>

En mi opinión, ante estos principios la opción que pareciera ser la más viable para la legalización de la migración es la creación de un programa de trabajadores con visas temporales. Podría argumentarse que esta opción ha sido realizada anteriormente a través de los Programas Bracero, sin embargo las características de este programa difieren considerablemente con las de esos programas. A lo que se intenta referir es que los Programas de Braceros se caracterizaron por presentar fuertes restricciones, lo que impedía la obtención del estatus y trato que se buscaba para los migrantes. Esta propuesta

---

<sup>55</sup> Griswold, *Op. Cit.* pp 19.

que se presenta exige medidas diferentes, con el objetivo de lograr un estatus legal y un trato justo a los migrantes mexicanos. Pero, no nos adelantemos, a continuación se describirá en qué consiste esta propuesta de programa.

### **3.4.2 Acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos: retomando la innovación en la relación bilateral.**

El objetivo principal del acuerdo migratorio debe ser, a través de la adquisición de una visa de trabajo que permita la entrada y establecimiento temporal de los migrantes mexicanos a los Estados Unidos por un periodo de tiempo establecido, además de otorgarles un estatus de legalidad.

La visa además de autorizarlo para trabajar por un periodo determinando, tres años sería lo permitido, permitirá entrar y salir ilimitadamente de Estados Unidos mientras no expire, una vez que lo haga podrá ser renovada. Brindará libertad de movilidad respecto a empleos y sectores y lo más importante conferirá trato como trabajador estadounidense, respetando sus derechos humanos y laborales.

Es importante resaltar que la libre movilidad y el trato nacional protegerá a los migrantes de abusos como los que solían presentarse en los Programas Braceros. En estos programas las actividades a realizar, es decir los empleos, eran específicas, lo que orillaba a los migrantes a ponerse a merced de la buena o mala voluntad de los contratantes, de los maltratos y abusos, así como la demanda de un sector en especial. Ante estas irregularidades es que se exige la libre movilización de empleo y sector.

Gracias a la movilidad, los migrantes podrán ir en busca de mejores oportunidades de empleo, mejores salarios y condiciones laborales, así como incursionar en diferentes

sectores, lo que les permitirá desarrollar habilidades y convertirse en mejores y más preparados trabajadores. Así, sea en Estados Unidos o su país de origen, podrán venderse al mejor postor por sus servicios.

Uno de los temores más grandes y de mayor peso por parte de los estadounidenses que genera negación para la legalización de la migración es la supuesta carga en que se convertirían los migrantes para los contribuyentes. Anteriormente fue explicada esta cuestión, no obstante para no generar controversia a mi parecer la mejor opción es que los migrantes mexicanos no reciban programas federales de asistencia social.

Una ambiciosa visión me lleva a pensar en la creación de una institución que se encargaría de recaudar los impuestos de los mexicanos, considérese también remesas. Esta recaudación iría directamente al fisco mexicano con el objeto de servir como fondo a las necesidades que éstos podrían tener, además de ser una fuente de divisas como lo son los ingresos por remesas.

Una visión más realista, abogaría por la obtención de asistencia social de organizaciones locales, incluso de programas ya establecidos pero a niveles que no sea federal. Esto sería permitido debido a que la mayoría de los migrantes en Estados Unidos pagan impuestos al fisco estadounidense<sup>56</sup>. No obstante las administraciones locales y estatales también se quejan de los gastos que provocan los migrantes, así que lo mejor sería evitar ese tipo de ayuda por parte de cualquier dependencia estadounidense.

Para la solicitud y adquisición de la visa se seguirían una serie de requisitos para ello. Sería requisito indispensable el ser mexicano y estar en edad de trabajar. Además es muy importante que los migrantes se comprometieran a respetar los periodos de tiempo

---

<sup>56</sup> Impuesto federal sobre la renta mediante la retención directa; el FICA o *Social Security Tax* para pensiones; el impuesto estatal para el fondo de seguro contra desempleo, e impuestos estatales sobre la renta de alguna entidades federativas.

establecido, para la inspección de esto sería necesario un organismo cuyo trabajo sería regular esta cuestión.

El número de visas emitidas deberá cubrir la demanda del mercado laboral estadounidense, empezar con 300,000 como punto de partida sería buena opción. “Si en 1996, los cubanos recibían 30 mil visas anualmente y hasta cierto punto son considerados enemigos de los estadounidenses y la población mexicana es ocho veces más grande”<sup>57</sup>, además que nosotros tenemos un tratado de libre comercio que nos ha colocado como el segundo socio comercial, no veo por qué no obtener tal número de visas, además de considerar el tamaño del mercado laboral estadounidense.

Es fácil el imaginar que la solicitud de visas se convertiría en un trámite de gran incidencia. Para restringir la emisión de solicitudes se establecería una cuota, la cual no sea lo suficientemente barata cómo para hacer la solicitud en varias ocasiones, ni tampoco sea lo suficientemente cara como para optar por vías alternas de ingreso como mediante el tráfico ilegal de personas, por medio de polleros o coyotes.

La cuota deberá cubrir los gastos administrativos del programa en ambos países, aparte claro de la destinación de fondos o presupuesto otorgado por ambos gobiernos. Una cantidad especulada de la cuota por solicitud es de \$1000 us . Si se emiten 300,000 visas por \$1000 los fondos que se obtendrían ascenderían a 300 millones de dólares, sin duda una importante cantidad de dinero para cubrir costos administrativos.

Para Estados Unidos también generaría indudables beneficios. Primero, ordenaría y regularizaría el flujo migrante, convirtiéndolo nuevamente en circular y legalizaría a los migrantes que arduamente aportan a su economía. Segundo, la falta de mano de obra en

---

<sup>57</sup> Castañeda Jorge. The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un amor oblicuo. Aguilar Nuevo Siglo. México, 1996, pp 77.



ciertas actividades sería satisfecha, además de permitir la estabilización de salarios en ciertos sectores, debido a la reducción de la economía informal. Mientras que a largo plazo, “contribuiría a circunscribir los perniciosos efectos para la democracia norteamericana de incluir en su seno a nutridos contingentes de trabajadores totalmente despojados de derechos; de votar y ser votados, de organizarse, etcétera”<sup>58</sup>. Por otro lado, sus actuales necesidades o prioridades serían satisfechas. El control que se establecería con el registro de entrada, destino y permanencia de los migrantes, se convertiría en una enorme herramienta para su seguridad nacional.

*Grosso modo* esta son las bases sobre las cuales se podrían establecer el acuerdo migratorio entre ambos países. Lógicamente se trata de una visión superficial de cómo se lograría la institucionalización, sin embargo es increíble que esta simple realización llena de especulaciones se haya tornado tan complicada. Inmediatamente que se comienza a pensar en las condiciones, objetivos, estrategias, en fin en todo lo necesario para la creación del acuerdo, resulta abrumante la cantidad de elementos a considerar, es comprensible entonces que la institucionalización migratoria sea un tema tan complejo desde cualquier perspectiva.

Un acuerdo de tal magnitud conlleva a altos niveles de cooperación, comprensión y tolerancia. No sólo está juego el destino de la migración, sino de la relación en sí. Es muy ratificante observar cómo los diplomáticos mexicanos exigen la renovación de la negociación en materia migratoria al gobierno estadounidense, sin embargo no lo será tanto cuando ellos exijan algo a cambio de ésta. Estados Unidos no va a aceptar un arreglo de tal magnitud a cambio de nada. No por nada cuando se presionó al Congreso

---

<sup>58</sup> *Ibidem.*

estadounidense con el acuerdo, inmediatamente se cuestionó sobre la posibilidad de privatizar PEMEX, se trata de temas diferentes pero relacionados.

Efectivamente Estados Unidos no cederá todo por nada. Hay que pensar cuáles serían sus condiciones para efectuar un acuerdo y entonces la decisión dependerá de nosotros. México debe preguntarse si es mejor luchar por el acuerdo o buscar cómo prescindir de él.