

# Capítulo I Antecedentes Generales

## 1.1 Migración

El impacto de la migración puede definirse como el efecto derivado por el intercambio poblacional entre dos países. La migración internacional es más complicada que la regional, debido a las barreras creadas por las políticas migratorias y por las diferencias culturales y económicas entre la zona de origen y la zona de destino.<sup>1</sup> Estas tendencias pueden ser prácticas, porque el empleo puede ayudar y mejorar la distribución del capital en la región receptora, y aliviar el desempleo en la región emisora. Ésta a su vez se beneficia del envío de remesas, de la experiencia y de la capacitación que ganan los emigrantes cuando laboran en una economía desarrollada.<sup>2</sup> Asimismo, estos flujos varían según la época y el contexto en que ocurren, y reflejan una dinámica laboral que se ha ajustado en la estructura económica del país emisor y del país receptor.

Es difícil diseñar o encontrar una definición del fenómeno de migración, ya que implica aspectos económicos, sociales, históricos y políticos, además de la diversidad de espacios en los que se desenvuelve. Dentro de esta complejidad se pueden identificar ciertas particularidades: el fenómeno migratorio se refiere a dos procesos poblacionales, por un lado en la zona de desplazamiento, en donde el emigrante es aquel que se sale del territorio, y por otro lado en la zona de destino, donde el inmigrante es aquel que se interna en otro territorio determinado.<sup>3</sup> Existen dos tipos de migración, puede ser interna donde los movimientos poblacionales se dan en el mismo país, o externa donde dichos movimientos surgen entre países.

---

1 VERDUZCO, Gustavo and UNGER, Kurt, "The Impact of migration on economic development in Mexico", [en] OECD Proceedings, Migration, Free Trade and regional Integration in North America, OECD, Paris, France, 1998, p. 103-114

2 *Ibíd.*

3 PARTIDA, B. Virgilio, "Migración", Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, México, 1994, pp.1

Asimismo, se puede decir que la migración es un proceso poblacional multidisciplinario, cuya causa principal es la necesidad o anhelo de superar una insatisfacción originada por diversos factores socio-económicos y culturales, históricamente determinados, que crean cambios en cada una de las áreas en las que se producen.<sup>4</sup>

Para Jorge Bustamante la inmigración de indocumentados es la consecuencia de los procesos de interacciones sociales entre la gente y sus construcciones sociales.<sup>5</sup> Para Rodolfo Tuirán, la migración internacional es un fenómeno global, en donde la mayoría de los movimientos poblacionales obedecen a motivaciones vinculadas con la búsqueda de mejores condiciones de vida, lo que crea la operación de diversos y complejos factores estructurales, como las asimetrías económicas, la interdependencia y las intensas relaciones entre los países.<sup>6</sup>

Desde el enfoque de la teoría económica neoclásica, la migración es una consecuencia de las diferencias salariales entre los países, los cuales obedecen a las diferencias geográficas en la oferta y demanda de fuerza de trabajo, estableciéndola como un ajuste entre ambas dimensiones. Sin embargo, el enfoque de la nueva economía considera que la existencia de diferencias salariales no es una condición obligatoria para motivar desplazamientos. Además, sostiene que las decisiones de migrar son adoptadas por unidades como las familias, ya que los hogares recurren a la migración de sus miembros para reducir los riesgos que amenazan su bienestar económico y reducir su pobreza, diversificando sus fuentes de ingreso.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> RAMOS PIOQUINTO, Donato, "Migración y cambios socioeconómicos en la comunidad de Zoogocho, Oaxaca, [en] Revista de Estudios demográficos y urbanos, Vol. 6 México, 1991.

<sup>5</sup> BUSTAMANTE, Jorge, "Migración de México a Estados Unidos: un enfoque sociológico" [en] La Migración Laboral Mexicana a Estados Unidos de América: Una perspectiva bilateral desde México, Secretaría de relaciones Exteriores, México, DF., 1994, pp. 36-37

<sup>6</sup> TUIRAN, Rodolfo, FUENTES, Carlos y AVILA, José Luis, "Índice de Intensidad Migratoria, México-Estados Unidos, 2000", Consejo Nacional de Población, México, 2002, pp. 11.

<sup>7</sup> *Ibíd.* pp.15-27

Por otro lado, existe la idea de que mientras más integradas e interdependientes sean dos economías, los flujos de migración entre ellas crece. Los supuestos de la teoría económica neoclásica<sup>8</sup> que postula que el comercio puede ser sucesor de la movilidad de la fuerza de trabajo, han sido criticados y han dado lugar a diversos planteamientos. Entre ellos, la hipótesis de la joroba migratoria, la cual se basa en que el comercio y migración son complementarios en el corto plazo pero ambos son sustitutos en el largo plazo. Esta hipótesis tiende a prevalecer cuando hay oportunidades laborales en otro país que atraen a los migrantes; cuando las presiones migratorias incrementan como consecuencia de los ajustes económicos que acompañan la liberalización comercial; y cuando las redes sociales y familiares apoyan los movimientos internacionales.<sup>9</sup>

Con respecto a la migración mexicana a los Estados Unidos, podemos decir que es un fenómeno que surge de una intensa interacción fronteriza. Desde su establecimiento en 1848, en la frontera más vulnerable, ha existido la migración hacia el norte, especialmente en 1870 cuando surgen los primeros flujos migratorios de mano de obra. Estados Unidos siempre se ha interesado por la mano de obra mexicana. Sin embargo, esta demanda se ha transformado en períodos de desempleo y de crisis económica, en donde la propia crisis hace que los empresarios recurran a trabajadores indocumentados para abaratar sus costos de producción.

Esta demanda se ha ido satisfaciendo de manera unilateral, practicando la asimetría de poder, como se pudo constatar en la decisión de excluir a la migración laboral de la mesa de negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, suscrito en 1993. Así, los dos gobiernos han afrontado el fenómeno a través de programas temporales, como el programa agrícola llamado “Bracero” que existió de 1942 a 1964, resultado de la necesidad de trabajadores para el campo

---

<sup>8</sup> Sus impulsores fueron William Stanley Jevons en Gran Bretaña, Léon Walras en Francia, y Karl Menger en Austria.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

norteamericano. Sin embargo, pese a estos programas, prevalecen las políticas unilaterales estadounidenses que han afectado el flujo migratorio, como la Ley de 1965, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración en 1986 (IRCA), que legalizó alrededor de 2.7 millones de mexicanos,<sup>10</sup> y la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA), entre otras.

Con la conclusión del programa bracero, se dio paso a la era del trabajo indocumentado, que hasta antes de las décadas de 1980 y 1990 se caracterizó por la apatía e indiferencia del gobierno mexicano. Posteriormente, el gobierno mexicano empezó a mostrar mayor importancia al fenómeno, incrementando la protección consular, estableciendo la Dirección de Atención a Comunidades Mexicanas en el Exterior, políticas como el Programa Paisano, y se fomentó la participación en las comisiones binacionales para estudiar el fenómeno migratorio.<sup>11</sup>

En la actualidad, estos flujos siguen siendo creados por las diferencias salariales, y está sostenida por las redes familiares, sociales y culturales que vinculan a ambos países.<sup>12</sup> Sin embargo, la existencia de la asimetría, aunada a una vecindad fronteriza, constituyen los factores principales que tradicionalmente han inducido a los mexicanos a emigrar a Estados Unidos. En otras palabras, se trata de un fenómeno social donde interactúan personas de dos países, patrones estadounidenses y trabajadores mexicanos, dentro de un espacio que abarca los dos lados de la frontera.<sup>13</sup> Estamos hablando de una

---

10 Secretaría de Relaciones Exteriores, "Resumen de los principales resultados del estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración" [en] Las Relaciones México-Estados Unidos en materia migratoria 1995-1999. Recopilación de documentos, 1999, México.

11 Lozano, Fernando., "La Migración mexicana, su historia e impacto", [en] Las Migraciones internacionales en América Latina y el Caribe, "Revista Capítulos", edición #65, mayo-agosto 2002, Secretaría Permanente del SELA.

12 Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit. p.115

13 BUSTAMANTE, Jorge, Op.Cit. pp. 25-72. BUSTAMANTE, Jorge, "Inmigración de indocumentados: Resultados de investigaciones y opciones para el diseño de políticas", [en] "México y Estados Unidos: El manejo de la relación", AGUAYO, Sergio, ed. Siglo Veintiuno, 1989, p.153-179

relación histórica entre mano de obra en busca de empleo y empleos en busca de mano de obra.<sup>14</sup>

Teóricamente, la idea de mercado laboral, surge de una organización social compuesta por interacciones entre actores con posiciones diferenciales de poder. Así, el Dr. Bustamante compara la idea sociológica de relación laboral desigual, según Weber, como la que existe entre los trabajadores mexicanos y los empleadores norteamericanos.<sup>15</sup> Sin embargo, considerando que este esquema se refiere a la estructura de las relaciones laborales en un mercado internacional, debemos analizar otros conceptos que contribuyan a explicar el dinamismo que caracteriza y motiva al fenómeno de migración.

El concepto de circularidad de la migración<sup>16</sup>, en el caso de México, históricamente se ha caracterizado por la tendencia de la mayoría de regresar al lugar de origen. Esto se puede explicar basándonos en los datos del proyecto Cañón Zapata,<sup>17</sup> ya que señalan que la diferencia entre quedarse allá o regresar, depende de la intensidad de la interacción entre la comunidad de origen y la de destino. Con lo que se asume que la migración circular puede utilizarse para evaluar la intensidad de las interacciones sociales fronterizas, y a su vez, para deducir el número de migrantes, se recomienda incluir en el círculo migratorio a las personas que se encuentran en el espacio geográfico entre la última residencia y el lugar de destino.<sup>18</sup> Asimismo, para obtener una medición

---

14 CANEDO-DIEZ, Juan, "La Migración indocumentada de México a los Estados Unidos: un nuevo enfoque". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 13-19

15 BUSTAMANTE, Jorge, 1994 Op. Cit. p. 33-36

16 *Ibíd.* Por circularidad de migración se entiende el proceso por el cual un migrante alterna estancias, entre su lugar de residencia y el lugar de su trabajo, durante más de seis meses, hasta que la edad, el éxito o el fracaso lo obliga a establecer su residencia permanente en algún punto de su ruta circular.

17 Proyecto de Investigación del Colegio Frontera Norte, basado en una técnica de encuestas que se realizan en los principales cruces fronterizos de México-Estados Unidos, escogiendo a un grupo de personas al azar, los viernes, sábados y domingos de todas las semanas desde septiembre de 1987 hasta el día de hoy.

18 BUSTAMANTE, Jorge, 1994, Op. Cit p.50-53

adecuada se deben identificar flujos migratorios, ya que por éstos se logra deducir las variaciones en el volumen de la migración indocumentada.

Para lograr estimar el número de inmigrantes ilegales que hay en Estados Unidos y sus cambios demográficos, se deben tomar en cuenta diversos estudios para llegar a una aproximación. Por ejemplo, de acuerdo a los datos de los censos mexicanos y los métodos indirectos de medición, vemos que la pérdida de la población mexicana ha sido sistemática desde 1960.<sup>19</sup> Sin embargo, la década de 1980 se caracterizó por un incremento significativo de la migración mexicana en Estados Unidos, debido en gran parte al programa de legalización.

De 1980 a 1986 la población de inmigrantes ilegales creció en un rango de 100,000 a 300,000 por año. Entre 1986 y 1988 disminuyó, 1.7 millones se convirtieron en residentes permanentes con el establecimiento del programa de amnistía general del IRCA. A principios 1989, 1.7 millones a 2.9 millones residían ilegalmente en los Estados Unidos.<sup>20</sup>

Asimismo, durante la década de 1990 la migración autorizada siguió aumentando, pues en el periodo de 1990-1996 la emigración fue de 1.39 millones de personas, de los cuales 510,000 eran inmigrantes autorizados, 630,000 no autorizados y 760,000 inmigrantes que se legalizaron bajo el programa de agricultura SAW<sup>21</sup> y las disposiciones de IRCA.<sup>22</sup> Sin duda, pese a los esfuerzos llevados a cabo por Estados Unidos, debemos reconocer que el fenómeno migratorio no es algo que se pueda reducir de manera tajante a corto plazo, pues mientras sigan existiendo una fuerte demanda estadounidense de mano de obra mexicana, y una intensa oferta de fuerza laboral de mexicanos, a corto y largo plazo, el fenómeno seguirá dándose entre ambos países.

---

<sup>19</sup> Ver Anexos 1 y 2

<sup>20</sup> BEAN, Frank, (et. al), "Perceptions and Estimates of Undocumented Immigration to the United States" p.11-31 [en] Undocumented Migration to the United States, IRCA and the Experience of the 1980's, BEAN, F., (et. al) Rand Corporation y The Urban Institute, Washington, D.C., 1990

<sup>21</sup> SAW sólo tuvo aplicación de 1986 a 1988.

<sup>22</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit. P. 117

En lo que se refiere a las características de los migrantes, podemos decir que varían según el tipo de emigrante, aunque todos se rigen por el mismo motivo, mejorar económicamente por medio de la búsqueda de oportunidades salariales y ocupacionales que lo ayuden a mejorar su calidad de vida. Se pueden distinguir tres tipos de inmigrantes indocumentados: el inmigrante temporal (autorizado o no autorizado pero con residencia habitual en su país de origen); el residente permanente (autorizado o no autorizado que habitualmente reside en Estados Unidos) y el ciudadano naturalizado de los Estados Unidos.<sup>23</sup>

En el caso de México, es importante destacar al trabajador agrícola temporal indocumentado o “bracero”, es aquél que vive en el campo y por lo tanto está familiarizado con el trabajo agrícola. Estos trabajadores migran todos los años durante la época de la cosecha, y vienen de lugares como Jalisco, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sonora y Sinaloa, o de áreas rurales indígenas, como Oaxaca, Chiapas o Puebla, dispuestos a trabajar en empleos de mano de obra no calificada y mal remunerados, exponiéndose a la explotación, a abusos físicos y ser blanco de discriminación racial.<sup>24</sup> Aproximadamente, entre el 73 por ciento y el 94 por ciento de los inmigrantes temporales son hombres, entre 18 y 35 años, viajan solos y más de la mitad trabaja en la agricultura.<sup>25</sup>

Estos trabajadores agrícolas indocumentados desconocen las leyes migratorias de Estados Unidos, sólo saben que al entrar al país podrán ser contratados, ahorrar y ayudar a sus familias. Muchos pueblos rurales de México dependen de los envíos económicos, al cerrar el año, los envíos de dinero alcanzaron los 14 mil 500 millones de

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> VARGAS, Jorge, “Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, trabajadores indocumentados mexicanos y Derechos Humanos internacionales”, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en octubre de 2002 en los talleres de OFFSET UNIVERSAL, S. A., México, DF. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

<sup>25</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, *Op. Cit.*

dólares,<sup>26</sup> y de seguir así, éste año las remesas podrían llegar a los 14,600 y 15,000 millones de dólares,<sup>27</sup> uno de los mayores ingresos a México.

A diferencia del trabajador agrícola, el trabajador indocumentado actual en general se trata de un varón entre 20 y 30 años, del entorno urbano, soltero, mejor preparado y a veces con nociones de inglés. Entra legalmente con una visa temporal, de estudiante académico, una visa de intercambio o de turista, la cual le permitirá radicar legalmente 30 días hasta un año o simplemente recibir una visa para trabajar por seis meses. Al término de su permiso, generalmente en vez de regresar a México se queda ilegalmente en Estados Unidos, violando las leyes migratorias norteamericanas y transformándose en un “excedido en estancia”.

La tercera categoría, es la del ciudadano naturalizado, es residente de largo tiempo, y sólo el 54 por ciento son hombres, alrededor de 40 años, y menos del 10 por ciento trabajan en la agricultura.<sup>28</sup> Tiene tres vías para legalizar su status. Primera, que obtenga una visa de inmigrante o no inmigrante, por medio del patrocinio de algún pariente sanguíneo, por su cónyuge o por una oferta de trabajo. Segunda, que califique para obtener una “amnistía”, por ejemplo, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA). Tercera, con la creación de leyes especiales del congreso puede regularizar su status.<sup>29</sup>

Retomando los factores que han contribuido a la emigración mexicana hacia los Estados Unidos, podemos mencionar los principales. Primero, surge como respuesta a las presiones económicas de la globalización, Estados Unidos se vale del empleo de mano de obra barata para seguir siendo competitivo. La escasez de trabajo en los Estados Unidos provocada por la Primera Guerra Mundial, condujo a una demanda de

---

<sup>26</sup> Migrantes, pilar del nuevo orden mundial”, El Universal, 12 de enero de 2004

<sup>27</sup> LAGORIO, Juan José, “Remesas a México avanzan hacia un nuevo récord en 2004”, Reuters, 20 de febrero de 2004

<sup>28</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit.

<sup>29</sup> BEAN, Frank, (et. al), Op. Cit

trabajadores mexicanos, especialmente en la agricultura y en la construcción de ferrocarriles; y la Segunda Guerra Mundial, obligó al gobierno americano a llevar a cabo 4.6 millones de contratos legales de trabajadores.<sup>30</sup>

Segundo factor, en México con la liberalización del comercio y la privatización durante la década de los ochenta, incrementaron los niveles del desempleo y se impulsó la búsqueda de ingreso para costear la supervivencia básica familiar. Y finalmente, el tercer factor ha sido la adopción de diversas iniciativas que la región de Norte América ha establecido para un mayor ajuste económico. Un ejemplo es el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), reflejo de una estrategia común para mejorar la competitividad global, así como el fortalecimiento de los lazos económicos principalmente en los flujos de comercio y de inversión.<sup>31</sup>

En cuanto a aspectos sociales, hay que considerar que los inmigrantes mexicanos tienden a tener bajos niveles de capacitación en relación a la población estadounidense. En cuanto a los inmigrantes temporales, menos de una décima parte han completado la secundaria, los residentes permanentes más de una cuarta parte, los nuevos inmigrantes autorizados más de una tercera parte y la mayoría de los ciudadanos naturalizados han completado ese nivel de estudios. Asimismo, más de una séptima parte de los nuevos inmigrantes autorizados son graduados universitarios, y más de la mitad de las familias que acompañan a los inmigrantes temporales agrícolas viven en la pobreza mientras están en Estados Unidos, pero el salario que pueden llegar a ganar en promedio es mucho mayor que el que se paga en México por un trabajo similar.<sup>32</sup>

Otro rasgo de la migración, es la diversidad. Tradicionalmente, los emigrantes han sido campesinos de ciertas comunidades, como Jalisco, Michoacán y Guanajuato, tenían entre 15 y 30 años y se sentían atraídos por dos o tres estados del suroeste de

---

<sup>30</sup> VERDUZCO, Gustavo y UNGER, Kurt, Op. Cit.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit. Pp. 119

Estados Unidos. En la actualidad, la mayoría de los mexicanos provienen de nuevas zonas urbanas, son de más edad, están mejor preparados y el porcentaje de la participación femenina es más alto.<sup>33</sup> Asimismo, los migrantes mexicanos actuales han ido cambiando los patrones migratorios, ya que a pesar de que en 1995 el 85 por ciento se concentraba en California, Texas e Illinois, ahora se sienten cada vez más atraídos por los estados del medio oeste, sur y este de Estados Unidos.<sup>34 35</sup>

A nivel económico, cabe señalar lo que representa la migración para comprender sus efectos. Sin duda su impacto directo se ve reflejado en las remesas enviadas por los emigrantes. A pesar de que su importancia se dio a conocer desde 1920, hasta hace unos años se empezó a llevar un registro. Las estimaciones generalmente derivan de las evaluaciones gubernamentales y las de alguna comunidad específica, u otras con mayor cobertura, como la del CENIET (Centro Nacional de Información y Estadísticas de Trabajo), y la de Migración en la Frontera Norte de México.<sup>36</sup>

Desde el punto de vista nacional, en la actualidad las remesas siguen asumiendo un papel significativo en la economía<sup>37</sup>, pues han impactado el contexto macroeconómico, y se han convertido en una fuerza para el desarrollo y sostenimiento de miles de familias mexicanas. Dada la concentración geográfica del fenómeno migratorio y desde el punto de vista regional, podemos decir que la importancia de las remesas es mayor si se considera que la mayoría de los envíos son rurales, y éstos mejoran la calidad de vida en el lugar de origen, renovando la infraestructura, y equipando sus viviendas con los servicios básicos.

En 1995, México fue el país con mayores ingresos por remesas en América Latina y el cuarto mundial. Al año siguiente, según el FMI, alcanzó el primer lugar con

---

<sup>33</sup> Ver Anexo 3

<sup>34</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit. Pp. 119

<sup>35</sup> Ver Anexo 4

<sup>36</sup> VERDUZCO, Gustavo y UNGER, Kurt, Op. Cit

<sup>37</sup> Ver Anexo 5

poco menos de 5 mil millones de dólares y en 1997 recibió cerca de 5 mil 562 millones de dólares.<sup>38</sup> En 1990 los ingresos por concepto de remesas fueron superiores a las exportaciones agropecuarias y los de inversión extranjera, semejantes a los del sector turístico internacional, e inferiores a la industria maquiladora.<sup>39</sup> En el mismo sentido, el estudio binacional editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, afirma que en 1995 el valor de las remesas equivalió a poco más de la mitad del total nacional de divisas<sup>40</sup> de ese año por concepto de inversión extranjera directa y representó el 5% de las obtenidas por la exportación de bienes.

A pesar de que estos recursos son importantes para el país y que el flujo migratorio se origina en diversas comunidades, sus repercusiones económicas se presentan en ciertas regiones del occidente y el norte de la república, donde las remesas juegan un papel fundamental en el sostenimiento familiar. En este contexto, Rodolfo Corona<sup>41</sup> en un estudio señala:

a) que el fenómeno migratorio es complejo y al involucrar a uno de cada cinco hogares mexicanos, afecta la vida familiar; b) la relación con el fenómeno se aprecia a través de las remesas, que en su mayoría puede dividirse en: las remesas enviadas por uno de los integrantes del hogar (el jefe de la unidad) que va a trabajar por temporadas, y las enviadas por los antiguos integrantes del hogar (los hijos), que ya viven en EUA; c) la existencia de categorías de familias receptoras de remesas repercute en el uso de las mismas, porque en los dos casos se impide la inversión de los dólares, dada la urgencia de satisfacer de inmediato las necesidades básicas de comida, vestido, vivienda, educación y salud.

---

<sup>38</sup> GARCIA, Rodolfo, "Las remesas de los migrantes mexicanos en el contexto del sistema financiero mexicano", Facultad de Economía Universidad Autónoma de Zacatecas, [http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES11\\_05.pdf](http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES11_05.pdf)

<sup>39</sup> LOZANO, Fernando, "Experiencias internacionales en el envío y uso de remesas", [en] Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2000, p. 147-166.

<sup>40</sup> Ver Anexo 6

<sup>41</sup> CORONA, RODOLFO, "Montos y uso de las remesas en México" [en] Migración México-Estados Unidos. Opciones de Política. Consejo Nacional de Población, p. 187. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Migracion%20%20Op-Politica/PDF/06.pdf>

Así, podemos decir que el flujo de las remesas experimenta en México un crecimiento explosivo desde los años noventa al pasar de 2.5 a 6 mil millones de dólares, como reflejo del incremento de la migración a los Estados Unidos. De los ciento cinco millones de habitantes en la actualidad<sup>42</sup>, 7.5 millones de mexicanos se estiman en aquel país.<sup>43</sup> Según el Banco de México<sup>44</sup>, de 1980 a 1998 el flujo anual de divisas registrado en remesas se multiplicó ocho veces: de 700 mdd ascendió a 5 mil 600 mdd.<sup>45</sup> Asimismo, para el año 2001 fueron en su conjunto el 5.6 por ciento del valor total de las exportaciones, cifra significativa especialmente para el funcionamiento de ciertas regiones del país en donde existe mayor concentración de inmigrantes.<sup>46</sup>

Sin embargo, cabe la posibilidad de que la emigración en el futuro tenderá a disminuir, así como también las remesas de dinero. Por ello es necesario considerar los cambios en el patrón migratorio previéndose las consecuencias que traería un declive de las remesas para las diferentes regiones del país, que han encontrado en ellas un elemento de estabilidad económica, social y política.<sup>47</sup>

Revisando los acontecimientos migratorios, podemos ver que las políticas unilaterales de migración de Estados Unidos no han sido del todo satisfactorias. Además, la posición indiferente, basada en el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países, que adoptó el gobierno mexicano no ayudó mucho. Actualmente el gobierno mexicano da prioridad al fenómeno, y aunque la formulación de políticas migratorias entre México y los Estados Unidos ha sido circunstancial, y que

---

<sup>42</sup> La población de mexicanos alcanzó los 105.3 millones en lo que va del año, es decir, 1.1 millones o 1.09% más que en el 2003, y se espera un incremento de 1.5 millones al cierre del 2004. Disponible [en] Secretaría de Gobernación, Boletín del 20 de julio de 2004. [www.gobernacion.gob.mx/templetas/boletin.php?id=3119](http://www.gobernacion.gob.mx/templetas/boletin.php?id=3119)

<sup>43</sup> GARCIA, Rodolfo, Op. Cit.

<sup>44</sup> Entre 1990 y el año 2001 el monto de estos recursos pasó de 2.492 millones de dólares a 8.895 millones de dólares, menor al ingreso por exportaciones de petróleo crudo (11,594 mdd), mayor que el ingreso proveniente del turismo extranjero (6,538mdd) y muy superior al valor de las exportaciones agropecuarias (4,015mdd) Ver LOZANO, Fernando, 2002, Op. Cit.

<sup>45</sup> GARCIA, Rodolfo, Op. Cit.

<sup>46</sup> *Ibíd.* En el año 2001 alcanzaron la cifra récord de 9 mil millones de dólares.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

las pláticas sobre un posible acuerdo integral se vieron interrumpidas y postergadas por los acontecimientos del once de septiembre, la iniciativa de formalizar el diálogo se ha ido retomando.

La administración de Vicente Fox ha asumido como compromiso el establecimiento de un acuerdo migratorio, que permita la regulación de la migración temporal y promueva una amnistía para millones de residentes mexicanos sin documentos. Reconoce la contribución económica y social de los emigrantes mexicanos, considerando el flujo de divisas que generan. Para el Plan de Desarrollo 2001-2006,<sup>48</sup> es prioritario promover una política migratoria, considerando las implicaciones del fenómeno, que defina los mecanismos de regulación migratoria, y sobre todo que defienda los derechos de los mexicanos en el exterior.

Finalmente, creemos en el diseño de políticas conjuntas, considerando los costos, la pérdida de capital humano y la desintegración familiar que origina el flujo migratorio, ya que ninguna medida unilateral resolverá el problema. Asimismo, se debe reconocer la naturaleza laboral y la causalidad bilateral del fenómeno, y combatir la ideología racial que ha surgido en Estados Unidos, la cual describe la presencia de los migrantes mexicanos como algo negativo y amenazante. Igualmente, es imprescindible tomar medidas para acabar con la violación de sus derechos, y luchar contra la impunidad con la que actúa la Policía Migratoria del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos, ya que sus agentes son los que cometen más violaciones de los derechos de los migrantes mexicanos.

---

48 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible [en] <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?Idseccion=48>

## 1.2 Los Derechos Humanos y la Emigración Mexicana

En los últimos años, las relaciones fronterizas entre México y Estados Unidos han sido positivas. Sin embargo, debido al incremento de la emigración mexicana y a las políticas migratorias y de control fronterizo de Estados Unidos, han surgido diversas tensiones en la relación bilateral, sobre todo en materia de derechos humanos.

Dentro de los efectos negativos de la migración, podemos mencionar principalmente la condición de vulnerabilidad del que es objeto el indocumentado, misma que es provocada esencialmente por su condición dentro de Estados Unidos, ya que ésta induce a los empleadores a violar sus derechos humanos. Asimismo, otro efecto negativo es la violencia que surge en el trayecto hacia y en la frontera, pues los migrantes son víctimas de numerosos delitos y el número de muertes registrado ya empieza a ser verdaderamente alarmante.<sup>49</sup> Desde 1995 hasta agosto del 2000, el número de muertes de mexicanos a lo largo de la frontera norte, ha sido de 1,320 individuos. Según la SRE, en los primeros ocho meses del 2000, murieron 334 mexicanos, en comparación con los 356 de 1999.<sup>50</sup>

Desde el punto de vista histórico, numerosos indocumentados mexicanos han sido víctimas de abusos por parte de los agentes fronterizos, sobre todo en los procesos de detención y deportación. Esto se fundamenta en que, primero, en la relación con México hay poco o ningún riesgo diplomático cuando la patrulla fronteriza viola los derechos de un mexicano indocumentado. Segundo, en la historia de las leyes migratorias estadounidenses, al igual que en México, se violan las leyes federales por la entrada o estancia ilegal a este país, por lo que se desligan a estos indocumentados de derecho alguno. Pese a que en los años sesenta se reconocieron algunos derechos a

---

<sup>49</sup> Ver Anexo 7

<sup>50</sup> VARGAS, Jorge, Op. Cit

favor de los extranjeros, éstos no se aplican a los indocumentados detenidos por la patrulla fronteriza al cruzar la frontera.<sup>51</sup>

Tercero, a mediados de 1945, al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas, los Derechos Humanos eran una novedad de la que se hablaba poco. En la década siguiente, cuando Estados Unidos promovía la paz y vitalizaba su economía, ningún estadounidense se alarmaba por la conducta de la patrulla fronteriza.<sup>52</sup> Cuarto, al estar violando las leyes federales, la declaración del indocumentado tiene menor validez que la de un agente fronterizo ante un tribunal.

Asimismo, los inmigrantes creen que por ser indocumentados en Estados Unidos, no tienen derechos y deducen que por el hecho de ser ilegales tienen que soportar los abusos, e ignoran que pueden llegar a demandar a un agente federal. Esta continua violación de derechos, se produce por la impunidad con la que actúan los agentes al aplicar métodos represivos, y al darle una connotación de criminalidad al fenómeno migratorio. Sin embargo, la violación de derechos humanos de los inmigrantes no es exclusiva de la relación Estados Unidos-México, por ello algunos Estados han acordado normas internacionales con la intención de resolver o aliviar el problema.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Ver Anexo 8

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Las normas internacionales más importantes aplicables a los derechos humanos de los migrantes son: el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Asamblea General en su resolución 39/46 de 10 de diciembre de 1984, que entró en vigor el 26 de junio de 1987); el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (aprobado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988).

Según la Declaración Universal de Derechos Humanos y de acuerdo a las normas internacionales vigentes<sup>54</sup>, se determinaron como "derechos fundamentales de los migrantes":

Derecho a la vida; prohibición de la esclavitud, la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; prohibición de la detención arbitraria prolongada; prohibición de la discriminación sistemática; derecho a la libre determinación; derecho de los detenidos a un trato humano; prohibición de medidas penales retroactivas; derecho a la igualdad ante la ley; derecho a la no discriminación; derecho a salir del país y regresar al propio país; y el principio de no devolución.

Por otro lado, la norma más amplia es la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Emigrantes y de su Familia.<sup>55</sup> Dicha convención ofrece soluciones eficaces, porque incluye prevenciones como: la defensa del trabajador no documentado y de los trabajadores migratorios, fronterizos, de temporada, etc.; en materia de derechos humanos contempla la protección del Estado contra violencia y amenazas de funcionarios o de particulares, la acción judicial contra detenciones, la prohibición de expulsión colectiva, y los derechos de audiencia judicial, a la atención médica urgente, a la educación de los hijos y a la integración familiar. Previene también la colaboración entre Estados para impedir los movimientos y empleo ilegal o clandestino de trabajadores migratorios; cada Estado puede establecer sus criterios para la admisión de trabajadores migratorios, pero siempre les darán el trato que establece la Convención.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> La Organización Internacional para las Migraciones, en un documento oficial, publicado en inglés con el título "IOM and Effective Respect for Migrants Rights" sobre el respeto efectivo de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes: nuevas necesidades y respuestas, determinaron dichos derechos.

<sup>55</sup> Aprobada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Su vigencia requiere la ratificación de 20 países, y ya la han hecho 19: Azerbaijón, Belice, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, Filipinas, Ghana, Guinea, México, Marruecos, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Uganda y Uruguay. Entre los sólo han firmado están Bangladesh, Barkina Faso, Chile, Comoras, El Salvador, Guatemala, Guinea-Bissau, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo y Turquía.

<sup>56</sup> VALADES, Diego, Op.Cit.

En la actualidad, los Derechos Humanos internacionales protegen la dignidad humana, sin ninguna distinción, y promueven el respeto en beneficio de todos los seres humanos, sin importar su calidad migratoria, tal y como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>57</sup>

Sin embargo, aunque la comunidad internacional se preocupa por la violación de los derechos humanos de inmigrantes, existe la ironía de que en el caso de violaciones internas de los derechos humanos de los ciudadanos por parte de sus gobiernos nacionales, muchos de los Estados miembros se han justificado al declarar que se trata de un asunto interno que incumbe a su soberanía. Así, se deduce que el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado ha formado una barrera para las relaciones internacionales, así como para la promoción de la defensa de los derechos humanos. No obstante, esto no significa que el derecho de un país a determinar quién pueda entrar o no en su territorio origine alguna violación. Pero, tampoco el hecho de entrar a un país distinto del propio, supone privarse de derechos ni suprime la obligación del Estado de protegerlos, aunque uno se encuentre violando las leyes federales de inmigración.

En este contexto, México reconoce el derecho que toda nación tiene de dictar las leyes para regular la entrada de extranjeros en su territorio. No obstante, de acuerdo a la Ley General de Población, México no admitirá que se vulneren la dignidad y los derechos humanos y laborales de sus nacionales, ya que considera que las medidas represivas incrementan la violencia fronteriza, y no regulan el flujo migratorio. Igualmente, el gobierno mexicano sostiene que dada la vecindad geográfica, la relación de interdependencia y la desigualdad entre las dos sociedades, resulta inevitable la generación de flujos migratorios. Dichos flujos conllevan beneficios y costos, y éstos

---

<sup>57</sup> Vargas, Jorge, Op. Cit., pp.57

últimos pueden aminorarse si se trabaja en un clima de cooperación, y reconociendo los intereses comunes se puede llegar a un mejor entendimiento.<sup>58</sup>

Para disminuir estas violaciones, de cierta manera, al interior del país se han establecido programas gubernamentales de protección permanentes, como los "Grupos Beta"<sup>59</sup>, cuya objetivo es proteger los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria. Y en 1989 se crea el Programa Paisano, que dispone diversas medidas para prevenir y combatir robos, abusos y extorsiones en contra de los emigrantes. Asimismo, el gobierno mexicano ha buscado que se otorgue protección a sus ciudadanos en Estados Unidos y reducir los índices de violencia en la frontera.<sup>60</sup>

Sin embargo, así como se han defendido los derechos en el norte con mucha dignidad, deberíamos hacer valer los derechos de los centroamericanos, quienes emigran persiguiendo el mismo sueño que los nuestros. Ignoramos que México tiene otra frontera, una frontera sur olvidada en donde los migrantes centroamericanos y sudamericanos son objetos de innumerables violaciones, abusos y extorsiones de la policía y autoridades migratorias mexicanas.

Por otro lado, independientemente de las acciones bilaterales<sup>61</sup> que se han llevado a cabo, el gobierno de México también ha fomentado programas para proporcionar protección consular, sobretudo para orientar a los connacionales legalmente cuando surgen nuevas disposiciones estadounidenses. En 1990, el Programa

---

<sup>58</sup> ROZENTAL, Andrés., Presentación [en] "La Migración laboral mexicana hacia Estados Unidos de América: Una perspectiva bilateral desde México, Secretaría de relaciones Exteriores, México, DF., 1994, p. 11-15

<sup>59</sup> Se trata de grupos especiales de policía, seleccionados y supervisados por los tres niveles de gobierno (municipal, estatal o provincial y federal). Los primeros fueron Tijuana y Nogales en 1990 y 1994. Actualmente se cuentan con 4 grupos que realizan actividades en la Frontera Sur y 9 en la Frontera Norte.

<sup>60</sup> *Ibíd.*

<sup>61</sup> La Convención México-Estados Unidos de Relaciones Consulares y el Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos, firmado el 7 de mayo de 1996; así como también los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del SIN y Protección Consular, establecido junio por ambos gobiernos en 1996 con el objeto de fortalecer la protección de los derechos de los migrantes y la salvaguarda de su dignidad.

para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, promueve la vinculación de dichas comunidades con nuestro país. Asimismo, desde 1996 se realiza un programa de capacitación permanente del personal consular; se realizó el programa de asistencia jurídica en todo el territorio de Estados Unidos; un programa para facilitar la transferencia de remesas de los migrantes mexicanos; elaboración de proyectos para reducir la emigración de determinadas zonas del país; la creación de un grupo de trabajo sobre migración y asuntos consulares; y la creación de 22 mecanismos de consulta integrados por consulados mexicanos, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y la patrulla fronteriza.<sup>62</sup>

Asimismo, se llevan a cabo diversos programas como: el Programa Internacional de Intercambio de Reos, el de Protección Preventiva, el Consulado Móvil, de Menores Migrantes, de Repatriación, visitas a prisiones y atención telefónica para presos y detenidos; entre otros. Recientemente, de diciembre de 2000 hasta julio del 2002, operó la Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México para Americanos de la Presidencia de la República, y el 8 de agosto del 2002, se crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, como una Comisión Intersecretarial que tiene por objeto elaborar propuestas que conduzcan a una mayor atención a las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas que radican fuera del país.

A su vez, el 16 de abril del 2003, el Ejecutivo expide el Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, desconcentrado de la SRE, debido a la necesidad de profundizar en la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior. Otro servicio consiste en la atención que brindan las representaciones del IMSS en los Consulados de México, en el marco del Programa de Seguridad Social para mexicanos en el Exterior. Y más reciente, el 27 de febrero del año en curso, se presentó un

---

<sup>62</sup> Comisión de Población y Desarrollo, “Iniciativa de Ley de Protección a Migrantes y Emigrantes”, documento presentado en el Foro Internacional de Consulta “Hacia Una Ley de Protección a Migrantes”, llevado a cabo en el Senado de la República el día 27 de febrero del año en curso.

proyecto de “Ley para Protección a Migrantes y Emigrantes”, el cual pretende establecer los derechos fundamentales de los migrantes que se encuentren en territorio nacional o de los emigrantes mexicanos en el extranjero.<sup>63</sup>

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos unilaterales de México, la situación de los migrantes sigue requiriendo medidas urgentes que protejan su integridad y su seguridad, que sólo trabajando en conjunto y reconociendo el fenómeno como un compromiso bilateral serán viables. Aunque Estados Unidos ha ratificado tratados internacionales de protección de derechos humanos, se ha caracterizado por defender sus fronteras y por su persistencia de ver al fenómeno como una cuestión de criminalidad y no laboral y de derechos humanos, agravando la situación por el terrorismo del 11 de septiembre 2001. Existen diversos sitios de ingreso a los Estados Unidos, pero el 85 por ciento de toda la fuerza de combate a los migrantes se concentra en la frontera con México. Ese cuerpo represivo lo encabeza la patrulla fronteriza,<sup>64</sup> la cual es dotada de sofisticado equipo militar. Esto demuestra que el objetivo es frenar la migración de países en desarrollo, fundamentalmente de Latinoamérica.<sup>65</sup>

Desde hace varios años, Estados Unidos ha sido motivado por presiones políticas o por sentimientos públicos xenofóbicos a implementar diversos operativos en la frontera sur, obligando a los migrantes a ingresar por áreas alejadas y desprotegidas. Cabe recordar el Operativo Espaldas Mojadas en 1954, la época de Nixon, los operativos Protección, Mantén la Línea, Río Grande y, en julio de 2000, el de

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> El presupuesto para el Servicio de Inmigración y Naturalización vio crecer su presupuesto de 1.6 billones de dólares en 1993 a 4.3 billones en 2001, señaló la Dra. Ma. Eugenia Anguiano, del Departamento de Estudios Sociales de El Colegio de la Frontera Norte (Cofe). Ver Coloquio de la UIA

<sup>65</sup> CEFPRODHAC, “Programa a migrantes” Informe 1999, Preparado y actualizado por el Centro de estudios fronterizos y de promoción de los derechos humanos AC., Reynosa, Tamaulipas, México, enero del 2000.  
[http://derechoshumanos.laneta.org/Panoramas/MIGRACIONINFORMECefprodhac\\_archivos/Cefprodhac.htm](http://derechoshumanos.laneta.org/Panoramas/MIGRACIONINFORMECefprodhac_archivos/Cefprodhac.htm)

Vigilancia Espacial.<sup>66</sup> Pero ninguna ha sido como la Operación Guardián de 1994, en la frontera suroeste de los Estados Unidos, caracterizada por ser una barrera natural peligrosa.

Por lo que respecta a la zona sureste, desde 1997 la Patrulla Fronteriza realiza la Operación Río Grande enfocada al área de Brownsville, Texas. Su objetivo es detener el flujo procedente de México y de Centroamérica, por medio de la colocación en cada cien metros agentes portando armas de alto poder, equipo de detección y de espionaje, provocando el desplazamiento de los indocumentados hacia zonas alejadas, exponiéndolos a un mayor peligro.

Asimismo, otro obstáculo es el río Bravo, obstáculo natural desde Ciudad Juárez hasta Matamoros. El río Bravo se ha convertido en una zona en donde pierden la vida muchísimas personas persiguiendo el sueño de una vida mejor. Adicionalmente, existen los que roban a los emigrantes que tratan de cruzar la frontera, provocando la muerte de quienes se resisten al asalto, o al abuso sexual.

Finalmente, una nueva desventaja que incrementó nuestra desigualdad, fue la resolución que pronunció la Suprema Corte de Justicia de Estado Unidos el 27 de marzo de 2002, la cual establece que los derechos laborales son reclamables sólo por los ciudadanos y los residentes legales de Estados Unidos, más no por los migrantes indocumentados.<sup>67</sup> Sin duda esta disposición aumenta sus condiciones de vulnerabilidad, sobretodo al no contar sin ninguna protección salarial quedan a voluntad de sus patrones.

Independientemente de los esfuerzos de ambos gobiernos, existen organismos que se dedican a ayudar a países con problemas migratorios; entre ellos, la Organización de Naciones Unidas y La Organización Internacional de Migraciones establecida en

---

<sup>66</sup> VARGAS, Jorge, Op. Cit. p.89-103

<sup>67</sup> BUSTAMANTE, Jorge, "Migración internacional y derechos humanos", UNAM, México, 2002, pp.71

1951. Estos organismos tienen como objetivos ayudar a los gobiernos y a las sociedades civiles. Existe además, La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desde 1920 ha buscado garantizar un trato justo para los trabajadores migratorios y sus familias.

La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas y la UNESCO han puesto interés en las necesidades de los hijos de los trabajadores migratorios en materia de educación; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) protege los derechos de los hijos de los trabajadores migratorios, que han de beneficiarse de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, surge la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares<sup>68</sup>, cuyo objetivo es que todos los trabajadores migratorios, según se definen en las disposiciones de la Convención<sup>69</sup>, puedan gozar de sus derechos independientemente de su situación jurídica. México es miembro, los Estados Unidos no.

Por otro lado, existe la Conferencia Regional sobre Migración (CRM).<sup>70</sup> Es un foro intergubernamental que desde 1996 ha trabajado para intercambiar información y promover el diálogo en materia migratoria. Asimismo, organismos como el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos de AC. (CEFPRODHAC), que se dedica a llevar un registro de los migrantes detenidos o deportados por la patrulla fronteriza en el tramo fronterizo entre Brownsville y Zapata,

---

<sup>68</sup> El 18 de diciembre de 1990 se aprobó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (resolución 45/158). Entró en vigor el primero de julio del 2003, ratificada por México el ocho de marzo de 1990. Establece una definición internacional de distintas categorías de trabajadores migrantes. Formaliza la responsabilidad de los Estados receptores para asegurar los derechos de los migrantes y su protección.

<sup>69</sup> “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” Disponible [en] <http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/cprotrabmigr.htm>

<sup>70</sup> Sus miembros, Canadá, EUA, México, Belice, Costa Rica, República dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá

Texas.<sup>71</sup> El objetivo es conocer las causas que motivan la migración, ayudar a los indocumentados hacer valer sus derechos y promover la migración segura, legal y ordenada.

Para concluir, podemos decir que es evidente que la incapacidad de los gobiernos para hacer cumplir la Declaración Universal de Derechos Humanos, beneficia a quienes están interesados en el mantenimiento de afluencias migratorias de extranjeros con derechos nulos o mínimos. Ya que cuanto más nula es la actuación de los gobiernos, mayor es la vulnerabilidad de éstos, mayor la impunidad de los violadores de sus derechos, y mayor la necesidad de que las Naciones Unidas se ocupen de ellos.

En la actualidad, la comunidad internacional no ha logrado establecer un mecanismo que pueda imponer un costo a un Estado miembro que registre violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Sigue existiendo un problema mundial de violación de los derechos humanos de los migrantes<sup>72</sup>, y en relación a México, se prevé que seguirán las tensiones ante propuestas unilaterales, como la aplicación de la pena de muerte a inmigrantes mexicanos procesados por homicidio, sin importar que sean menores de edad.<sup>73</sup>

Pese a que ambos países han tratado de trabajar conjuntamente<sup>74</sup>, es necesario definir y fortalecer mecanismos de protección para garantizar la seguridad y la legalidad del flujo migratorio, y aunque se han implementado programas y operativos

---

<sup>71</sup> CEFPRODHAC Disponible [en] <http://www.derechoshumanosenmexico.org/estosonderechos.htm>

<sup>72</sup> La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su resolución 1998/10, afirma que está profundamente preocupada por los fenómenos del racismo extremo, xenofobia e intolerancia violenta, que van en aumento y que afectan, en particular, a los trabajadores y las trabajadoras migratorios y sus familias. “Situación de los trabajadores migratorios y de sus familiares”, disponible [en] <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/25baf64f7b9779208025667300317fd5?Opendocument>

<sup>73</sup> Mtro. Santiago Corcuera, coordinador del Programa de Derechos Humanos de la UIA CIUDAD DE MÉXICO, Coloquio de la UIA, “Dimensiones de la Relación México-Estados Unidos: Un encuentro”, en la UIA de Tijuana, 12 de Junio del 2002.

<sup>74</sup> En el primer semestre del 2001, ambos países crearon un grupo de trabajo encargado de determinar la manera de mejorar las condiciones de vida en la frontera y luchar contra la inseguridad de esa zona y suscribieron cinco memorandos de entendimiento sobre las cuestiones relativas de cooperación a lo largo de su frontera,

unilaterales, no se ha logrado reducir el flujo migratorio ni los abusos a los que son sometidos los migrantes mexicanos.

Creemos en el compromiso que el gobierno de México tiene con nuestros connacionales, ya que sin importar su condición, son seres humanos, y no hay que olvidar que debido a la falta de oportunidades que hay en nuestro país, entre otras cosas, se dirigen a otra nación para mejorar su calidad de vida. Además hay que tomar en cuenta que la migración a los Estados Unidos sigue en ascenso<sup>75</sup>, pues las proyecciones que se tienen se sustentan en que su principal motor ya no es económico sino las redes familiares.<sup>76</sup>

### **1.3 ¿Qué es un acuerdo migratorio?**

En las terminologías “acuerdo internacional” y “tratado”, existen discrepancias. Diversas fuentes dan la connotación de sinónimos, y aparentemente no hay gran diferencia en el Derecho Internacional entre los términos "acuerdo internacional" y "tratado" o "convención". Sin embargo hay un error del concepto, ya que el acuerdo tiene menor importancia que el tratado, un ejemplo de ello es el Tratado de Libre Comercio, el cual México estableció como tratado y Estados Unidos como un acuerdo, *North American Free Trade “Agreement”*. Así, México le dio mayor importancia que su contraparte, y haciendo una comparación, Estados Unidos tiene muy bien identificada la distinción entre ambos términos.

Para llegar a una mayor comprensión de ambos términos, consideremos las siguientes definiciones: El autor, Cesar Sepúlveda, en su libro Derecho Internacional, establece que “los tratados son las negociaciones jurídicas internacionales, y se definen

---

<sup>75</sup> Una proyección de la ONU indica que México tendrá una pérdida de habitantes en un 14%, en el 2050.

<sup>76</sup> “Sin freno la migración a Estados Unidos”, Reforma 13 de Julio de 1999.

como aquellas relaciones entre estados que producen una norma jurídica o bien, que la derogan”.

Por su parte, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados los define:

Art. 2(1) Se entiende por “tratado” acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regidos por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único en dos o más instrumentos y cualquiera que sea su denominación particular.

Sin embargo, esta definición está incompleta, porque no incluye los acuerdos entre un Estado y una o más organizaciones internacionales, que son también sujetos del *jus gentium*. Pero esta exclusión no significa que estos acuerdos no sean tratados, simplemente que son instrumentos internacionales que se rigen por otra convención, la de Viena de 21 de marzo de 1986.<sup>77</sup>

En el Derecho Mexicano encontramos una definición más sobre tratado. Ésta se encuentra en la Ley sobre Celebración de Tratados, y establece:

I.- Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Por otro lado, en la Ley sobre la Celebración de Tratados encontramos un instrumento jurídico internacional denominado Acuerdo Interinstitucional, el cual se define:

II.- Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales,

---

<sup>77</sup> BORJA, Rodrigo, “Enciclopedia de la Política”, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1997, pp. 960-963

cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

La principal diferencia entre los tratados y los acuerdos interinstitucionales es que los tratados deben ser ratificados por el senado, y los acuerdos interinstitucionales no. Sin embargo estos últimos solo pueden ser firmados por las dependencias dentro de su área de competencia, es decir, solo sobre las facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Así, encontramos que ni el autor Modesto Seara Vázquez, ni el autor César Sepúlveda reconocen la existencia de los “acuerdos” internacionales. Ambos determinan que las “negociaciones jurídicas internacionales” pueden tener varias denominaciones; sin embargo, el término que se utiliza más es el de Tratado. Concluyendo, que los acuerdos internacionales, si no son “acuerdos interinstitucionales”, son negociaciones jurídicas internacionales”, o como mejor se conocen, “tratados”.

Igualmente, podemos considerar que, los tratados son aquellos actos jurídicos en los que se plasman derechos y obligaciones para el Estado. De otra parte, los acuerdos no constituyen tratados pues se concluyen siguiendo un procedimiento simple. No crean ni dan origen a nuevas relaciones internacionales y su adopción y autenticidad se produce en el mismo momento de la manifestación de consentimiento. La mayor parte de estos acuerdos son de naturaleza práctica y se basan en el desarrollo de tratados anteriores y regulan asuntos provisionales o urgentes. Esta práctica ha sido aceptada como costumbre internacional para los Estados, según la Convención de Viena de 1969<sup>78</sup> sobre el derecho de los tratados.

---

<sup>78</sup> Convención de Viena sobre “el Derecho de los Tratados”. Disponible [en] <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/viena.HTM>

Por otro lado, de acuerdo a la determinación de las fuentes del Derecho Internacional Público (DIP), sobresalen los tratados, pues de ellos surgen las prerrogativas y deberes de los Estados en su vida de relación, así como las facultades y competencias de las sociedades de Estados.<sup>79</sup> En Derecho Internacional se entiende, todo acuerdo entre varios Estados referente a asuntos políticos o económicos, sea cualquiera la forma y la importancia. Pero estrictamente, se entiende por tratado el acuerdo solemne sobre un conjunto de problemas o asuntos de importancia considerable; y se contrapone a las declaraciones, notas, protocolos y/u otras fuentes de convenciones de trascendencia menor.<sup>80</sup>

El principio de que los tratados concluidos de forma correcta son obligatorios para los signatarios, que deben adherirse a los mismos de buena fe. Para que un tratado internacional sea válido, ambas partes deben poseer la capacidad necesaria para concertarlos. Los plenipotenciarios que los negocien han de estar autorizados de la forma conveniente, y actuar con completa libertad. Un tratado no es válido si ha existido amenaza o fuerza que violen los principios del Derecho Internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Los tratados de paz celebrados después del cese de las hostilidades eran considerados por lo general como nulos debido a la existencia de la contienda bélica. Sin embargo, en 1932 los Estados Unidos establecieron una política que reconocía la validez de los tratados celebrados por medios contrarios al Pacto Brian-Kellogg, conocido como Tratado de París. Este principio, conocido como doctrina Stimson, se adoptó por la Sociedad de Naciones, y con posterioridad fue llevado a la Convención de Viena de 1969. En dicha Convención, se establecieron las reglas sobre celebración,

---

<sup>79</sup> BORJA, Rodrigo, Op. Cit.

<sup>80</sup> CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", ed. Heliasta, Buenos Aires, 1980, p. 192-193,200-201 151

validez, efectos, interpretación, modificación, suspensión y vigencia de los tratados internacionales

Durante el proceso de celebración de los tratados, se debe llevar a cabo la negociación, en donde se determinan las cláusulas; la suscripción del texto; autenticación del texto, queda establecido como correcto y auténtico; y la manifestación del consentimiento, en donde los Estados se obligan a cumplir el tratado. Consta de la firma; el canje de instrumentos que constituyen un tratado; la ratificación; la aceptación; la aprobación; y la adhesión.<sup>81</sup>

En el caso de México, los tratados tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga al Presidente de la República la facultad de celebrarlos y concede a la Cámara de Senadores la facultad de aprobarlos. Asimismo, una vez aprobado por el Senado y se hayan concluido los trámites para que entre en vigor, el texto se publica en el Diario oficial de la Federación.

Los acuerdos interinstitucionales se celebran entre una dependencia o un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. En su ámbito material, debe circunscribirse a las atribuciones o facultades que tienen encomendadas las dependencias y organismos descentralizados que los suscriben.

Con el fin de saber si un asunto es materia de un tratado o un acuerdo interinstitucional, se proporcionan los siguientes criterios:

Se celebrará un tratado si: a) es de la competencia del Poder Legislativo Federal; b) Se involucra a la Nación como todo; c) Se afecta el territorio nacional; d) Se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) Se amplía o modifica la legislación existente; f) Se

---

<sup>81</sup> ORTIZ, Loretta., “Derecho Internacional Público”, Ed. Harla, México, 1989. p. 14 -40

contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación y, g) si la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

Si el asunto a convenir en el ámbito internacional no es materia de un tratado conforme a los criterios antes señalados, podrá ser materia de un acuerdo interinstitucional, a nivel de la Administración Pública federal, estatal o municipal.

Con respecto a la intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el artículo 28, Fracción 1, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dice que debe intervenir en toda clase de acuerdos, tratados y convenciones que el país sea parte; de ahí que las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública federal, estatal y Municipal deban coordinarse con dicha Secretaría cuando pretendan celebrar un tratado o un acuerdo interinstitucional.<sup>82</sup>

Por otro lado, el tratado entrará en vigor, según la fecha que se haya acordado, no basta el consentimiento de los Estados contratantes. Así, la Convención establece que entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión.

El Derecho internacional no prescribe una forma fija preestablecida para la su conclusión. Un acuerdo firmado por funcionarios autorizados puede ser concluido por el intercambio de notas diplomáticas, o por la firma de una o más copias del texto que suponga el consentimiento de los respectivos gobiernos. Los tratados pierden su vigencia por diversas causas, ya sea por un plazo determinado, o autorizar a una de las partes a darlo por extinguido con comunicación a la otra parte o consignar una fecha concreta para su terminación. También puede ocurrir que una de las partes incumpla sus obligaciones (abandono unilateral), que por regla general entraña medidas de sanción.

---

<sup>82</sup> Ver el artículo 6 y el 7 de la “Ley sobre la Celebración de Tratados”. Disponible [en] <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/216.pdf>

Los tratados pueden ser bilaterales y multilaterales. Hay muchos tratados multilaterales en un mundo cada vez más interdependiente, en que las organizaciones internacionales se presentan como una consecuencia de la interacción de los Estados. La Carta de las Naciones Unidas es el más importante de todos, puesto que tiene 191 partes suscriptoras.<sup>83</sup>

Existen diversos tratados, de contenido comercial o político. Los comerciales regulan cuestiones económicas, como la reducción de aranceles para los productos importados que procedan de la otra parte del acuerdo. El tratado multilateral más importante de este tipo es el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), que asegura un tratamiento equitativo a los nacionales de cualquiera de los países signatarios. Los políticos pueden, referirse a la mutua defensa en caso de ataques exteriores (sin violar la Carta de las Naciones Unidas), a la garantía y respeto de un determinado estatus (neutralidad en una guerra concreta). Otro tipo de tratados establece el sometimiento de las disputas entre las partes al arbitraje de tribunales especiales o de instituciones como el Tribunal Permanente de Arbitraje o el Tribunal Internacional de Justicia.

Entre los acuerdos políticos, podríamos incluir los relativos a la migración, el cual es tema primordial de esta tesis. Un acuerdo migratorio es indispensable para controlar las actividades que afectan a la estructura, los términos y las condiciones de los flujos migratorios. Asimismo, debe ser una negociación colectiva, en donde se establezcan legislaciones que garanticen la seguridad del migrante, mejoren las relaciones laborales y sociales, así como también, que se respeten sus derechos humanos.

---

<sup>83</sup> Ver [www.un.org/](http://www.un.org/)

A pesar de que existen legislaciones, tratados y convenios internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que regulan aspectos laborales, familiares, educativos, asistenciales y otros sobre esta materia<sup>84</sup>, sigue siendo prioritario crear un mecanismo que regule los conflictos laborales producidos por la afluencia de trabajadores de otros países, misma que puede considerarse como consecuencia del crecimiento económico desigual que viven en su lugar de origen.

#### **1.4 Acciones políticas en relación a la migración**

La opinión negativa norteamericana referente al flujo de migrantes indocumentados hacia Estados Unidos, se ha justificado principalmente en: la defensa de la soberanía del país, en lo que concierne al control fronterizo; en que el flujo incontrolado de trabajadores perjudica al movimiento sindical; el crecimiento de los hispanohablantes; y el crecimiento de un subgrupo que se abstiene principalmente de denunciar violaciones laborales, sin mencionar las de los derechos humanos.<sup>85</sup>

Contrariamente, en México en las últimas décadas, se consideró que la migración de mexicanos indocumentados a pesar de incluir costos, era un fenómeno positivo para ambos países. Sin embargo, a raíz de que los trabajadores indocumentados sufrían abusos, surgieron inquietudes. Además, la izquierda política consideró a la migración como una forma más de dependencia económica y política de Estados Unidos. Y, al cambiar el perfil del migrante, la creciente fuga de cerebros significó un incremento en los costos del capital humano.

---

<sup>84</sup> Por ejemplo, en la Unión Europea, existen organizaciones que suponen la misma consideración de un trabajador nacional y de otro que sea ciudadano de otro Estado de la Unión, dado el principio de libertad de trabajo y de circulación en cualquier Estado miembro

<sup>85</sup> TEITELBAUM, M., “Temas de la inmigración mexicana a Estados Unidos: ambivalencia e incomprensiones mutuas” [en] Aguayo, S., “México y Estados Unidos: el manejo de la relación”, ed. Siglo Veintiuno, 1989, México, p.180-203

Las contradicciones y los desacuerdos migratorios han influido en las relaciones de ambas naciones, dando como resultado la necesidad de crear políticas migratorias que eliminen la tensión fronteriza. Sin embargo, los funcionarios mexicanos se han caracterizado por la falta de interés en participar en las discusiones migratorias, justificándose con el reconocimiento del derecho de Estados Unidos a controlar su frontera, y a su vez por la confianza en el apoyo político al mantenimiento del orden establecido. Además, era improbable para el gobierno mexicano la aprobación de sanciones a empleadores, por la alianza de agricultores californianos y políticos mexicanos. Dichas creencias provocaron que México fuera sorprendido por las reformas migratorias estadounidenses, sobretodo en 1982 y en 1986.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos cambia las leyes de inmigración de los años 20, y nace el Acta de Inmigración y Naturalización de 1952, en donde se codificaron leyes previas; se clasificaron las capacidades laborales de los inmigrantes, y se redujeron barreras de naturalización. Posteriormente, debido a la necesidad de trabajadores agrícolas, surgió el Programa Bracero. Al principio, México estuvo renuente en las negociaciones, por la expulsión masiva de mexicanos durante la gran depresión. Sin embargo, las discusiones se llevaron a cabo en mayo de 1942, pocas semanas después México declaraba la guerra a las naciones del eje, y firmaba con Estados Unidos el Acuerdo para establecer un Programa Temporal para Trabajadores Agrícolas Mexicanos<sup>86</sup>.

Entre sus disposiciones, incluía que los trabajadores mexicanos no debían desplazar a los trabajadores nacionales; los reclutados estarían exentos del servicio militar, y no se permitiría la discriminación en su contra; los gastos de transporte de viaje redondo estaban garantizados; la contratación debía efectuarse en base a un

---

<sup>86</sup> VARGAS, Jorge, Op. Cit. p.18-26

contrato entre el trabajador y el patrón, y el trabajo sería únicamente agrícola. Asimismo, el alojamiento y las condiciones sanitarias debían ser las adecuadas; establecía un descuento del 10 por ciento para un fondo de ahorros, pagadero al regreso a México;<sup>87</sup> el trabajo quedaba garantizado durante las tres cuartas partes de la duración del contrato; y los sueldos eran iguales a los trabajadores nacionales de la zona de trabajo, pero en ningún caso inferior a 30 centavos por hora.<sup>88</sup>

El éxito de este Convenio se podría debatir, ya que analizando cuantitativamente la estructura y aplicación de los acuerdos sobre los braceros, se puede ver que debido a la necesidad de mano de obra mexicana, existió un “Programa Bracero Indocumentado”, paralelamente al acuerdo oficial, el cual produjo abusos por parte de ciudadanos y empresas estadounidenses. Por ejemplo, Kirstein reporta que de 1942 hasta 1949, el número de mexicanos que entraron bajo este programa fue de 309,538; sin embargo, Briggs reporta 477,829 trabajadores indocumentados en el mismo periodo; Cornelius indica que 219,000 eran “legales” y 372,922 eran “indocumentados”, y Galarza reporta 343,896 deportados por el SIN. Finalmente, después de 22 años de operación del Programa Bracero, llegó a su conclusión el 31 de diciembre de 1964, debido a la cancelación unilateral del presidente Lyndon B. Jonson. Dejando un total de 4, 682,835 mexicanos formalmente contratados, en contraste con los cinco millones indocumentados que fueron arrestados y deportados por el SIN.<sup>89</sup>

El fin de la Segunda Guerra Mundial, a medida que los estadounidenses regresaban a su país, millones de trabajadores mexicanos fueron arrestados y deportados

---

<sup>87</sup> Este fondo de ahorro, es el que reclaman, actualmente a los dos gobiernos, los ex braceros sobrevivientes y sus herederos. Demandaron ante los Tribunales de EUA, Nueva York y San Francisco, los cuales han dado entrada formal a las demandas, y están en proceso. Si los demandados perdieran esta demanda, los fondos propiedad del gobierno de México depositados en bancos de EUA podrían ser objeto de embargo precautorio, mientras se deciden los tribunales estadounidenses sobre el fondo de reclamación. Por otro lado, en México, la Cámara de Diputados creó una comisión para que investigue al respecto.

<sup>88</sup> VARGAS, Jorge, Op. cit.

<sup>89</sup> Ibid.

a México.<sup>90</sup> Sin embargo, aunque muchos regresaron a su lugar de origen, esperando a que se reiniciara el programa, la mayoría decidió cruzar la frontera ilegalmente. Pese a la prosperidad económica registrada, los derechos humanos de los braceros no eran reconocidos, pues siguieron siendo víctimas de discriminaciones. Al término del programa bracero, gracias a la presión ejercida por los agricultores del oeste, el programa H-2<sup>91</sup> se amplió, y sería hasta 1986 con la IRCA que se reformulara como H-2A y se fortalecieran los estándares de certificación de la mano de obra.

Mientras tanto, a mediados de los años 50, el senador John F. Kennedy demostró la importancia de las contribuciones de los inmigrantes. Siendo presidente de Estados Unidos pidió al Congreso la abrogación de la Ley de 1924, pero debido a su asesinato, dicha abrogación se daría en la administración del presidente Johnson<sup>92</sup>.

Finalmente las reformas migratorias fueron establecidas en la Ley de Inmigración de 1965, principalmente abandonaba el sistema de cuota por país de 1890 y abolía el antiguo sistema de origen nacional. Estas disposiciones provocaron una migración masiva, porque la necesidad agrícola de trabajadores mexicanos continuó, la cuota era insuficiente para proveer los trabajadores requeridos, e incrementaron las cuotas de las visas de inmigración, especialmente para inmigrantes de Asia y Latinoamérica.<sup>93</sup> Por otro lado, a pesar de dar preferencia a los trabajadores capacitados,

---

<sup>90</sup> Ibíd. Presionado por el número de mexicanos ilegales no inmigrantes detenidos en Estados Unidos en 1954, el general Joseph Swing puso en marcha la Operación Espalda Mojada. Aunque el objetivo era la inmigración ilegal, en la práctica fue dirigida en contra de mexicanos en general, desmembrando familias. El total de trabajadores mexicanos deportados durante la Operación Espalda Mojada fue de 1.3 millones según los cálculos estimados por el SIN.

<sup>91</sup> En la legislación migratoria de Estados Unidos está la posibilidad de otorgar visas temporales de trabajo cuando se demuestra que la oferta laboral interna es insuficiente. El tipo de visa que se otorga a los trabajadores en estas circunstancias es la visa H. La visa H1 se otorga a trabajadores calificados y la participación mexicana es marginal. La visa H2 se otorga a trabajadores no calificados y se divide principalmente en visas H2A (trabajadores agrícolas) y H2B (trabajadores no agrícolas.) Programa H-2 se estableció en 1943, cuando la Corporación Azucarera Americana recibió permiso para importar trabajadores para la zafra de la caña de azúcar. Ver [http://www.sre.gob.mx/laredo/pro\\_th2.htm](http://www.sre.gob.mx/laredo/pro_th2.htm)

<sup>92</sup> MILLER, Willard, "United States Immigration", ed. ABC-CLIO, Estados Unidos, 1996, p. 1-12

<sup>93</sup> En los años 50's, había 600,000 inmigrantes latinos. En 1980, eran 3.5 millones.

no logró reducir la inmigración, pues incluía un programa de unificación familiar, impulsando la “migración piramidal”.<sup>94</sup>

A partir de la década de los setenta, el Congreso al reconocer que la Ley de 1965 había estimulado la inmigración ilegal, creó un comité para evaluar las políticas reguladoras de admisión. Los resultados del comité culminaron en dos nuevas leyes: la Ley Pública 99-603, o Ley Simpson Rodino y la Ley de inmigración de 1990.

La Ley Simpson Rodino de 1986 (IRCA), intentaba reducir el número de ilegales limitando la demanda, estableciendo sanciones civiles y penales a los patrones, si reclutaban y contrataban trabajadores indocumentados<sup>95</sup>, y legalizando el status de los inmigrantes que habían llegado a Estados Unidos antes de 1980. También autorizó mayores recursos al SIN para reforzar la vigilancia fronteriza e incluyó provisiones que endurecieran la ley existente contra la discriminación laboral<sup>96</sup>. Asimismo, permitió la entrada de trabajadores temporales para el sector agrícola, a través de programas de Trabajadores Agrícolas Especiales (SAW<sup>97</sup>) y el de los Trabajadores Agrícolas de Reemplazo (Replacement Agricultural Workers, RAW).

Evidentemente, IRCA cambió el contexto de la inmigración indocumentada hacia Estados Unidos, legalizando a 3 millones de indocumentados<sup>98</sup>. Cerca de 1.7 millones de indocumentados que desde 1982 estaban en el país, regularizaron su status. Otros 1.3 millones aplicaron para legalizarlo en el programa de trabajador agrícola

---

<sup>94</sup> MILLER, Willard, Op. Cit

<sup>95</sup> IRCA obligó a los patrones y trabajadores a llenar la forma I-9, que sirve – entre otros objetivos- para evidenciar que el solicitante de empleo está autorizado para trabajar en Estados Unidos.

<sup>96</sup> MILLER, Willard, Op. Cit

<sup>97</sup> Programa Trabajador Agrícola Especial, recibían status legal como residentes temporales. Los trabajadores que habían permanecido al menos 90 días en la agricultura norteamericana eran candidatos para aplicarse como Special Agricultural Workers (SAW).

<sup>98</sup> MILLER, Willard, Op. cit

especial (SAW).<sup>99</sup> Sin embargo, no hay evidencia de que haya cumplido con su objetivo principal: frenar el flujo de indocumentados.

Principalmente, porque las sanciones a empleadores no parecen haber funcionado por la resistencia de los patrones y la falsificación de documentos. Por otro lado, con respecto al número de inmigrantes encontramos que en junio de 1988 el CPS (Current Population Survey), estimó 1.9 millones de inmigrantes indocumentados<sup>100</sup>. El Dr. Jorge Bustamante, realizando el Proyecto del Cañón Zapata para estudiar el flujo ilegal, en la información reunida hasta mayo de 1987 no percibió reducción en los movimientos<sup>101</sup>. Bean et al. encuentran un incremento en el número de aprehensiones, en tanto que otros instrumentos de IRCA (SAW y las sanciones), redujeron el tamaño del flujo<sup>102</sup>. David North encontró una disminución 31% de ingresos ilegales, y un incremento en el flujo de trabajadores indocumentados al país<sup>103</sup>. Asimismo, Andrés Rozental, considera que el programa SAW no tuvo el éxito esperado, porque la mayoría se acogió a la “amnistía”<sup>104</sup>. Sin embargo, en México los estudios realizados en las comunidades de origen sugieren que la legislación no tuvo un efecto trascendental sobre el flujo indocumentado,<sup>105</sup> no revelan un aumento de aprehensión al cruzar la frontera,

---

<sup>99</sup> WOODROW, Karen y PASSEL, Jeffrey, “Post - IRCA Undocumented migration to the United States: an assessment based on the June 1988 CPS”, [en] Undocumented Migration to the United States, IRCA and the Experience of the 1980's, BEAN, F., (et. al) Rand Corporation y The Urban Institute, Washington, D.C., 1990, p. 33-68

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> BUSTAMANTE, J., “International Migration and Foreign Policy: Comments from a Mexican Perspective, [en] Lydio F. Thomas, In defense of the alien, volume VI, New York, Center of Migration Studies, 1984, p. 238-239

<sup>102</sup> BEAN, F. B. Edmonston, y J. Passel, “Introduction” [en] F. Bean, B. Edmonston, y J. Passel, Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980's, Rand Corporation y The Urban Institute, Washington, D.C., 1990

<sup>103</sup> TEITELBAUM, M., Op. Cit.

<sup>104</sup> ROZENTAL, Andrés, Op. Cit.

<sup>105</sup> CORNELIUS, W., “Impacts of the 1986 U.S Immigration Law on emigration from rural Mexican Sending Communities” [en] F. Bean, B. Edmonston, y J. Passel, Undocumented Migration to the United States. IRCA and the experience of the 1980's, Rand Corporation y The Urban Institute, Santa Monica y Washington, 1990, p. 227-249

ninguna reducción de emigrantes ni se registra un incremento en los costos del traslado<sup>106</sup>.

Cabe considerar, que la fase inicial de IRCA (1987-1989) coincide con un periodo de reestructuración de la economía mexicana, la depresión de los niveles salariales y de empleo, los cuales acentuaron las presiones migratorias. En este mismo contexto, las redes sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino redujeron los costos, por lo que se podría asumir que estas redes familiares llevaron a cabo un proceso social que tuvo importantes resultados post IRCA.<sup>107</sup>

En 1990 surge la Ley de Inmigración, dicha ley respondió a la inquietud generada por la creciente inmigración poco calificada a Estados Unidos, principalmente de México y Latinoamérica. Reestructuró el sistema de selección del inmigrante; propuso medidas que faciliten el ingreso de trabajadores mejor preparados, restringió el número de visas para los no capacitados; se restablecieron las áreas de exclusión y deportación; se crearon medidas de protección a los indocumentados; se incluyó el tema de la reunificación familiar, accediendo a un número ilimitado de visas para los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses.<sup>108</sup> También se otorgó autoridad a los oficiales de migración para portar armas de fuego y se autorizó un incremento de mil agentes para la Patrulla Fronteriza.<sup>109</sup>

Posteriormente, nace la propuesta de 1993 para frenar la llegada masiva de inmigrantes en búsqueda de asilo, así como la entrada de posibles terroristas; y aumentó los recursos de la Patrulla fronteriza, la cual inició un dispositivo estratégico entre El

---

<sup>106</sup> TUIRAN R., “La población mexicana indocumentada en Estados Unidos: El resurgimiento de la preocupación por los números”, [en] La Migración laboral mexicana a Estados Unidos: una perspectiva bilateral desde México, Secretaría de Relaciones Exteriores y el Colegio de la Frontera Norte, México, 1994, p. 123-144

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> MILLER, Willard, Op. Cit.

<sup>109</sup> ROZENTAL, Andrés, Op. Cit

Paso y Ciudad Juárez, cuyo objetivo era impedir el ingreso de indocumentados.<sup>110</sup> Ello evidenció el enfoque represivo en el tratamiento de la migración, ya que al relacionarse al trabajador migratorio con la delincuencia se afectó la sensibilidad de la sociedad mexicana, desencadenando prejuicios y rencores, y sobretodo afectándose los flujos comerciales y turísticos de la región.<sup>111</sup>

Después, en 1996 el Congreso de Estados Unidos adopta una trilogía de leyes: la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA); la Ley Antiterrorismo y de Pena de Muerte Efectiva; y la Ley de Responsabilidad Personal y Conciliación de la Oportunidad de Empleo. Básicamente para reforzar las leyes fronterizas, facilitar la expulsión de extranjeros no autorizados y disuadirlos del aprovechamiento de programas públicos.<sup>112</sup>

IIRIRA incluyó en la definición de deportación a las personas rechazadas en la frontera, así como las deportadas desde el interior del país, e hizo más difícil el patrocinio familiar, al aumentar el requerimiento del ingreso al 100 por ciento. Estableció la fecha de enero de 1998 para que los familiares indocumentados de un residente legal de Estados Unidos solicitaran su residencia legal en el país, en caso de que lo solicitaran antes de la fecha límite establecida por IIRIRA, evitaban una demora de tres o diez años de procesamiento de su petición. Sin embargo, los nuevos solicitantes tenían que obtener sus documentos en el consulado de su país de origen a partir del 14 de enero de 1998. Así, de acuerdo con esta legislación, si una persona estuvo en Estados Unidos seis meses sin documentos y salió después del primero de abril, entraba en vigor un periodo de espera de tres años para cualquier cambio de

---

<sup>110</sup> ROCHA, Armando. “La Operación Bloqueo” [en] La Migración laboral mexicana a Estados Unidos de América, p. 227-230

<sup>111</sup> *Ibíd.*

<sup>112</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999, Op. Cit.

calidad migratoria. Y en caso de haber estado un año sin documentos y haber salido después del primero de abril, entonces la espera sería de diez años.<sup>113</sup>

Posteriormente, el 1° de abril de 1997 entró en vigor la reforma migratoria firmada por el presidente William Clinton. En ella se prevén disposiciones relativas a los procedimientos de inspección, detención, remoción y deportación de extranjeros inadmisibles. A finales del 2000, el presidente Clinton decidió dar una oportunidad a la gente que tenía un familiar legalizado en el país, pero que no había alcanzado la fecha límite de enero de 1998. Dicha oportunidad abarcaría del 21 de diciembre del 2000 al 30 de abril del 2001 mediante el Acta de Inmigración y Equidad Familiar (Legal Immigration and Family Equity Act o LIFE). Esta acta permitió a las personas que calificaban para la residencia permanente – pero que no podían pedirla estando en Estados Unidos debido a su status- solicitarla siempre y cuando se pagara una multa de \$1000 y seguir el trámite sin salir del país. Sin embargo, el pago de la multa logró disuadir a muchos, ya que si tomamos en cuenta que el ingreso anual de la mitad de los trabajadores agrícolas es de \$7500, pocos pudieron conseguirla.<sup>114</sup> Así, en la misma medida que llegó la fecha límite para solicitar la residencia legal del IIRIRA, la vigilancia fronteriza se reforzó, aumentaron los riesgos, y las condiciones de vulnerabilidad de inmigrante.

Ese mismo año, se trató de llegar a un acuerdo entre las organizaciones de trabajadores agrícolas (The United Farmworkers o UFW) y los representantes de los agricultores (The National Council of Agricultural Employers, The American Farm Bureau), que incluía la propuesta de crear un programa de legalización de trabajadores

---

<sup>113</sup> STEPHEN, Lynn, “Globalización, el estado y la creación de trabajadores indígenas flexibles: trabajadores agrícolas mixtecos en Oregon”, Relaciones 90, Primavera 2002, Volumen XXIII, Disponible [en] <http://www.colmich.edu.mx/relaciones/90/pdf/Lynn%20Stephen.pdf>

<sup>114</sup> *Ibíd.*

agrícolas indocumentados y la revisión del programa H-2<sup>a</sup>, y un programa de amnistía. Aunque no se logró el acuerdo, se demostró gran disposición para futuras propuestas.

Posteriormente, en el Congreso (2000-2001) circularon dos nuevas leyes sobre trabajadores huéspedes. Establecía que el trabajador extranjero que acumulara mínimo 360 días de empleo agrícola, en un periodo de seis años calificaría para la residencia. Otra propuesta alternativa ampliaba el uso de los trabajadores huéspedes en la industria pero sin otorgarles la residencia.

En lo que se refiere a México, después de largos años de indiferencia, en los últimos años ha tratado de recuperar la confianza de los migrantes, implementando varios programas<sup>115</sup>. Pero en realidad el cambio llegó en el año 2000, cuando el gobierno de Vicente Fox por primera vez planteaba no sólo la existencia del problema sino proponía una solución. Afirmó que el tema migratorio era prioritario en su política y proponía atacar el fenómeno de manera integral y asumiendo una responsabilidad compartida. En su visita a Washington, del 5 al 7 de septiembre de 2001, el presidente Fox destacó la necesidad de un acuerdo migratorio para regularizar la situación de tres millones de inmigrantes indocumentados que se encuentran en Estados Unidos, y el otorgamiento de visas temporales para trabajadores mexicanos, en el marco de una solicitud de reglas más flexibles en las políticas migratorias americanas.

Así, el 16 de febrero de 2001, en la reunión de Guanajuato con el presidente Bush, ambos gobiernos establecen la necesidad de un proyecto ordenado que estimule flujos migratorios regulados y ordenados, que al mismo tiempo garanticen un trato humano, seguridad jurídica y condiciones laborales dignas para los migrantes. En este

---

<sup>115</sup> Programas: el semáforo fiscal, que evitó extorsiones de la policía aduanal; el Programa Paisano; el programa de comunidades mexicanas en el exterior; el Programa URESA RURESA para presionar a los migrantes a que contribuyeran al sostenimiento de sus familias; el Programa 3x1 de inversión en comunidades con apoyo de las “remesas sociales” y la participación de los gobiernos municipal, estatal y federal. También se lograron cambios políticos como la “no pérdida de la nacionalidad”, y el cambio constitucional que permitirá en un futuro el voto de los mexicanos en el exterior.

contexto, deciden iniciar negociaciones tendientes a alcanzar acuerdos que permitan atender de manera productiva la migración y sus aspectos laborales. Al mismo tiempo, se acuerda crear el Grupo de Alto Nivel sobre Negociaciones Migratorias (GANM<sup>116</sup>), bajo los auspicios de la Comisión Binacional<sup>117</sup>.

Así, al asumir el fenómeno migratorio como un problema que concierne a ambos, y al comprometerse a trabajar de manera conjunta para llegar a un acuerdo, parecía darse paso a una nueva era de la relación bilateral, la llamada luna de miel de México y Estados Unidos. Sin embargo, pese a que las negociaciones iban por buen camino hasta el 10 de septiembre de 2001, con los acontecimientos del día siguiente, todo se congeló. Estados Unidos terminó abruptamente con las negociaciones, dándole prioridad a los asuntos de seguridad nacional, y a su lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, para Fox la situación de los migrantes sigue siendo prioritaria. De ahí que en la política interna, se siga impulsando el voto de los mexicanos en el exterior y se instaurara la matrícula consular, instrumento esencial para los migrantes indocumentados, ya que ahora pueden abrir cuentas en los bancos, identificarse e incluso obtener la licencia de conducir. Este proceso de negociación se realizó de forma directa con los bancos y los gobiernos estatales, y se refleja cierto éxito, pues la matrícula consular se ha impuesto y cuenta con el reconocimiento del Tesoro norteamericano.

Asimismo, cuando parecía disminuir el interés del tema migratorio en Estados Unidos, desde septiembre de 2003 se presentaron ante el Congreso estadounidense diversas propuestas para la reforma migratoria. Dichas propuestas, van desde una reforma mínima para un programa de trabajadores huéspedes –promovido por el

---

<sup>116</sup> El GANM se ha reunido en diversas ocasiones a alto nivel, y ha sostenido múltiples reuniones de carácter técnico que continuaron incluso ante el paréntesis generado por los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001.

<sup>117</sup> Reunión del Presidente Vicente Fox con George W. Bush en Guanajuato, el día 16 de febrero de 2001. Disponible [en] [http://www.sre.gob.mx/ape/d\\_ape/dprop-gto.htm](http://www.sre.gob.mx/ape/d_ape/dprop-gto.htm)

senador republicano de Texas, John Cornyn–, hasta una amnistía para los indocumentados, del diputado demócrata Luis Gutiérrez. De igual forma, se entregaron otras dos propuestas de ley, la de Seguridad Fronteriza y Migración (HR2899), defendida por tres senadores republicanos de Arizona, John McCain, que combina trabajadores huéspedes con un mecanismo limitado para la legalización; la del senador Edward Kennedy y el republicano Chuck Hegel, que incluye la propuesta de McCain, pero con una opción más amplia de legalización; y una propuesta bipartidista, conocida como “Ag Jobs”, que es promovida por legisladores bipartidistas y ofrece la posibilidad de legalizar a unos 500 mil agrícolas indocumentados.<sup>118</sup>

Por primera vez, los migrantes, aunque una pequeña parte de ellos, forman parte del lobby político estadounidense, ya que detrás de la propuesta HR2899 trabaja una coalición de organizaciones de migrantes; y de la propuesta bipartidista está la organización de trabajadores agrícolas, la United Farm Workers.<sup>119</sup>

Resumiendo podemos decir que en la actualidad ha surgido de nuevo la voluntad conjunta, ya se percibe un avance en las negociaciones. Antes los esfuerzos por parte de ambos gobiernos dejaron mucho que desear, a pesar de la creación de programas unilaterales de reclutamiento laboral agrícola estadounidenses. Sin embargo, hay que estar conscientes de que no ha existido un acuerdo bilateral que permita regular la contratación de trabajadores mexicanos de manera justa. Un gran paso ha sido despertar el interés de los senadores y congresistas estadounidenses, pues los tres proyectos principales contemplan dos de los elementos primordiales de la propuesta de México, la regularización de indocumentados y un programa temporal de trabajadores.

---

<sup>118</sup> CASON, Jim y BROOKS, David. “La reforma migratoria en Estados Unidos: Mucho humo y poco fuego”, 23 de noviembre de 2003, Jornada Sin Fronteras, México.

<sup>119</sup> DURAND, Jorge. “Cien años de política migratoria mexicana: De traidores a héroes”, 23 de noviembre de 2003, La Jornada Sin Fronteras, México.

Para concluir podemos decir que aunque se han adoptado reformas migratorias unilaterales, aún no se conseguido eliminar el flujo de indocumentados, ya que sigue existiendo desigualdad económica, asimetría de poder, crecimiento de la red familiar e interdependencia comercial, entre otros. Por eso, es preciso que México deje a un lado su indiferencia, que promueva más oportunidades de trabajo para los millones de mexicanos que son económicamente activos, y que Estados Unidos reconozca que el fenómeno migratorio es un asunto laboral y no de seguridad nacional como lo ha establecido a lo largo de su política migratoria. Es necesario que se proponga un acuerdo bilateral, que si bien no va a eliminar los flujos migratorios, sí pueda regular y controlarlos. Principalmente, si se toma en cuenta que desde 1993 los trabajadores mexicanos han sido el grupo más grande de trabajadores H-2<sup>a</sup>.<sup>120</sup>

Es momento de que nos demos cuenta que tanto los migrantes como el gobierno mexicano se necesitan uno del otro. Más aún, reconocer que los migrantes y sus organizaciones están surgiendo como un nuevo actor político en la escena binacional. En un futuro próximo, será primordial la política unilateral del gobierno mexicano, y el reconocimiento del Congreso de la urgencia de una reforma migratoria, luego de haberse interrumpido el diálogo por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y por la posición de México ante la invasión de Irak.

---

<sup>120</sup> ROCHA, Armando, Op. Cit