

CAPÍTULO 2

EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES Y PRESENTE

Realizar un análisis histórico de los convenios llevados a cabo entre México y los Estados Unidos con respecto al tema de la migración permitirá, no sólo entender el pasado, sino conocer mejor el presente en esta tema tan debatido y controversial que ha causado acercamiento y alejamiento, tensión y distensión, cooperación e inhibición en la relación bilateral.

2.1 Conceptualización del fenómeno migratorio

Ahora que se vuelve a discutir una opción de trabajadores migratorios temporales como posible objetivo principal de un convenio bilateral sobre la cuestión migratoria, se hace particularmente relevante analizar los hechos conocidos que caracterizaron la experiencia de los braceros de una manera que permita organizar tal análisis mediante el enfoque de algunos conceptos centrales para su entendimiento. Uno de ellos es el de la “asimetría de poder” o distancia estructural entre el poder de los empresarios agrícolas que contratan o se interesan en seguir contratando a una virtual fuente inagotable de mano de obra barata proveniente de México. Por otro lado, la vulnerabilidad de los trabajadores migratorios como sujetos de derechos humanos y laborales, entendida esa vulnerabilidad como ausencia de poder, en esa estructura dentro de la cual se dieron en el pasado, se siguen dando en el presente y se darán en

el futuro las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores migratorios y sus principales patronos en Estados Unidos.²⁹

Otro concepto central para el análisis, es el de la ausencia de costo político para el gobierno de México, por no hacer algo efectivo en defensa y protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios en Estados Unidos. Otro concepto central es el de la noción de “válvula de escape” a partir del cual se explica esa prolongada omisión de parte del gobierno de México. Otro concepto importante es el del papel del voto latino en Estados Unidos a favor de los trabajadores migratorios mexicanos, en contraste con la indiferencia de la sociedad civil mexicana y, el último concepto central, es la reivindicación de los migrantes introducida por el presidente Vicente Fox desde su campaña electoral.

Como fue demostrado en el estudio clásico de sobre los programas de braceros que hiciera Ernesto Galarza, en su libro *Merchants of Labor, A History of the Bracero Program*, publicado en 1964, el acuerdo de braceros, particularmente el primero en 1942, fue concebido, por las administraciones de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Franklin D. Roosevelt (1933-1945) como una solución racional a la necesidad de mano de obra generada en Estados Unidos por las condiciones de la guerra y la interacción de esa demanda con las condiciones que creaban en ese tiempo una oferta laboral en México. Pero, lejos de haber sido una solución racional para los intereses de los trabajadores migratorios, los acuerdos de braceros operaron en la realidad como instrumentos de un aprovisionamiento de fuerza de trabajo de bajo costo y como un mecanismo institucionalizado al servicio de los empresarios agrícolas de la Unión Americana. Estos usaron los acuerdos de braceros, sobre todos los posteriores a la segunda

²⁹ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos después del 11 de Septiembre. La cuestión migratoria. Ponencia presentada en la Feria Internacional del Libro, Guadalajara, en la sección de mesas de trabajo sobre Estudios Chicanos y Temas Afines. Noviembre, 28 de 2001, P. 9

guerra mundial, para ilegitimizar y perpetuar las condiciones de explotación bajo las cuales fueron tratados, tanto los braceros en el pasado, como los trabajadores migratorios indocumentados en el presente. Los años de la posguerra fueron un tiempo en el cual los campesinos en México, como clase social, fueron crecientemente abandonados por el gobierno mexicano y, por las clases medias y altas que emergieron entonces en el contexto de un cambio dramático que ocurrió en México a mediados del siglo XX. En esa época México cambió de ser un país agrícola tanto en lo económico como en lo social, a un país en el que fueron emergiendo una nueva sociedad urbana cuya base económica estaba en el principio de un desarrollo y una expansión de los sectores industrial y de servicios.³⁰

2.2 Los convenios de Braceros

En los círculos de gobierno de México de esa época, prevalecía la noción de que los acuerdos de braceros serían un modelo para ser seguido como instrumento de política económica y, sobre todo, de política social. Esta noción de signo positivo se derivaba del texto escrito del primer acuerdo de braceros, sin embargo la teoría disto mucho de la práctica.

La asimetría de poder entre los braceros mexicanos y sus patrones estadounidenses, determinó la diferencia abismal entre las palabras y la realidad de los acuerdos de braceros. Un ejemplo del poder de los empresarios agrícolas se refleja claramente en el “Manual de Instrucciones del Departamento de Trabajo de Estados Unidos”, bajo el cual rigieron en la práctica las relaciones obrero-patronales en la época de los convenios de braceros. Una de sus

³⁰ Ibid. P.p. 10, 11

directrices especificaba: “en ningún caso los braceros suspenderán el trabajo a causa de demandas insatisfechas”.³¹

Tal asimetría de poder entre los braceros mexicanos y sus empleadores norteamericanos se derivó de un contexto histórico en el cual el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho para firmar el primer acuerdo de braceros que fuera negociado y aprobado por México, lo llevó a cabo bajo las condiciones geopolíticas en las cuales Estados Unidos entraba en la segunda guerra mundial. El gobierno de México no se encontraba en posición alguna para cuestionar aquel poder emergente de Estados Unidos.³²

Parte de la realidad de esa asimetría de poder se vio reflejada en la visión racista expresada acerca de los inmigrantes mexicanos en los círculos más altos del gobierno de Estados Unidos desde principios del siglo XX. John Nance Garner, quien fuera vicepresidente de Estados Unidos años más tarde, dijo una vez lo siguiente: “la raza mexicana, tan inferior e indeseable como son como parte de los Estados Unidos, no debe preocupar a nadie por que ellos (los mexicanos) están genéticamente determinados con un instinto de paloma que los hace regresar siempre a su lugar de origen”.³³

El gobierno de México, no tenía entonces ni el poder ni la voluntad de proteger a su gente en Estados Unidos en contra de la agresiva desvaloración que se hacía de todos los mexicanos. Tampoco tenía ni el poder ni la voluntad para dejar aclarado que lo que Estados Unidos veía como un ejercicio del derecho soberano de hacer su propia política de inmigración,

³¹ Galarza, Ernesto. Trabajadores mexicanos en tierra extraña. “Problemas agrícolas e industriales de México”, Vol. X, Nums. 1-2, 1958, P. 178

³² Bustamante, Jorge A. U.S. Mexico Relations; Labor Migrant Interdependence. Stanford, Ca. : Stanford University Press, 1992, P. 28

³³ Estos y otros argumentos igualmente racistas pueden ser encontrados en: U.S. Congress House Committee on Immigration and Naturalization, Seasonal Agricultural Laborers from Mexico, 69th. Congress, 1st. Session, P.p. 6-62

en realidad era la formulación de una política de mercado de trabajo, que como tal, involucraba a México.

Cabe hacer notar que, al final de la Segunda Guerra Mundial, se generó una creciente brecha entre los intereses del gobierno de México de esos años y los intereses de los campesinos mexicanos. Esto ocurrió particularmente bajo la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952). En el entendimiento de tal brecha se encuentra la explicación del principio de la noción que la emigración de campesinos a Estados Unidos era una “válvula de escape”. Bajo esta noción la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos era en vista en México como la solución a las presiones, tanto reales como potenciales, derivadas del creciente abandono del gobierno de México de los cada vez más empobrecidos campesinos. Había una relación inversa entre el apoyo que el gobierno daba a esa nueva clase social de empresarios industriales cuyo surgimiento marcaba el principio del desarrollo económico basado en la industria, por una parte, y el abandono de los campesinos por otra, tanto de parte del gobierno como de parte de la sociedad civil mexicana. Detrás de los factores de expulsión de la emigración de México a Estados Unidos estaba la incapacidad de México como país de lograr una modernización a través de un desarrollo industrial sin abandonar a su sector agrícola y campesino. Como nación, México se encantó con la ilusión de la modernización al mismo tiempo que daba la espalda a su pasado como sociedad basada en la producción agrícola.³⁴

2.3 La válvula de escape

La emigración de México a Estados Unidos fue vista como una válvula de escape para

³⁴ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... O.p. Cit. P.p 13,14

las elites mexicanas. Algo así como un remedio necesario para aliviar las presiones y los costos provenientes del abandono de los campesinos como clase social. La noción de la emigración a Estados Unidos como una válvula de escape llegó a ser la base para el desarrollo de una ideología que se hizo predominante en los círculos del gobierno de México. Como tal oscureció las realidades de la explotación y de la abierta violación de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos a través de todo el “periodo de braceros” (1942-1964).³⁵

Durante la década de los cincuentas el gobierno de México descubrió que no había costos políticos en hacer nada por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, fuera de algunas expresiones que no iban más allá de la retórica. Esto marcó el contexto en el cual el gobierno de México hizo grandes esfuerzos para esconder las condiciones bajo las cuales los trabajadores mexicanos eran tratados en Estados Unidos e incluso llegó a no reconocer expresamente ni hacer ninguna declaración pública que aludiera la presencia de inmigrantes ilegales mexicanos en Estados Unidos.³⁶

Durante la década de los sesentas, el gobierno de México mantuvo como su más alta prioridad en las relaciones bilaterales, convencer al gobierno estadounidense de la necesidad de una renovación de los convenios de braceros. Este interés del gobierno de México es un factor importante que explica el porque fue durante años tan complaciente con la impunidad con la cual ocurrían frecuentemente incidentes de violación de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes mexicanos particularmente en California y Texas. El gobierno de México se

³⁵ Ibid. P. 14

³⁶ Ibid. P. 14

mantuvo demasiado ocupado haciendo cabildeo por la renovación de los convenios de braceros mientras crecía su indiferencia acerca de la distancia que hubo entre lo formal y lo real.³⁷

La indiferencia hacia los problemas de los braceros, ocurrió mientras que en el gobierno de México crecía la corrupción como un estilo de operación en casi todos los niveles. Mientras tanto se hizo más eficiente el control político sobre los campesinos mexicanos a través de los mecanismos del PRI y de su sector campesino controlado por la Confederación Nacional Campesina (CNC). La década de los cincuentas y sesentas vio surgir a los “caciques” mediante los cuales el gobierno mexicano ejerció un control sobre los campesinos con esa mezcla peculiar que caracterizó su operación en la que se combinaban elementos de protección patriarcal hacia y una mano de hierro que operaba con absoluta impunidad, para el manejo de los oponentes. Con algunas excepciones en la época del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), de esa manera manejó el gobierno mexicano la cuestión campesina de 1929 hasta el año 2000.³⁸

La ideología de la válvula de escape inhibió al gobierno de México para llevar a cabo una estrategia de defensa y protección real de los trabajadores migratorios en Estados Unidos más allá de reacciones retóricas. Lejos de ser una solución a los problemas asociados a la migración en las relaciones bilaterales, los acuerdos de braceros se hicieron paralelos al aumento de la migración indocumentada.³⁹

En el año de 1964 se finalizó con los programas de braceros debido esto, principalmente, a las presiones que para su terminación ejerciera la poderosa unión sindical conocida como AFL-CIO. A través de varias décadas la AFL-CIO fue una de las más persistentes y conspicuas

³⁷ Ibid. P. 21

³⁸ En: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs. The Effects of Immigration on the U.S. Economy and Labor Market. Immigration Policy and Research Report 1. Washington, D.C., 1989.

³⁹ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... O.p. Cit. P. 16

fuerzas anti-inmigratorias en Estados Unidos. No sólo fueron exitosos sus esfuerzos por que el gobierno de Estados Unidos terminara los programas de braceros, sino que fueron también los principales proponentes de la legislación más anti-inmigrante durante las siguientes décadas. Esa posición anti-inmigratoria que caracterizó por tantos años a la AFL-CIO, dio un abrupto giro de 180 grados el 17 de febrero de 1999 cuando, en la ciudad de Nueva Orleans, en una reunión de su Comité Ejecutivo, se decidió que la AFL-CIO demandara del gobierno de los Estados Unidos una “amnistía general”, a todos los inmigrantes indocumentados. Este cambio no fue de ninguna manera una obra de la naturaleza. Detrás de él estaba el emergente liderazgo latino y su creciente influencia en las decisiones de la AFL-CIO. Esos nuevos líderes latinos llevaron el mensaje hasta la dirección de la AFL-CIO con la tesis de que la inclusión de los inmigrantes indocumentados en las filas sindicales de esta organización, no sólo podría traer una nueva fuente de cuotas sindicales sino una nueva dimensión de involucramiento internacional y fuerza política que podría traer nuevo vigor a la gran central sindical, en contra de las tendencias de su debilitamiento sufridas en años recientes. Esta tesis estuvo apoyada por las evidencias de las tendencias demográficas de la población latina en Estados Unidos en varios círculos de la vida social de ese país.⁴⁰

Durante la década de los setentas, el General Leonard Chapman fue nombrado Comisionado de el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) de Estados Unidos. Desde ese puesto acuñó el calificativo de una “invasión silenciosa” con referencia a la presencia de los migrantes indocumentados provenientes de México. El General Chapman hizo declaraciones frente a varios comités del Congreso de Estados Unidos en los que formuló cálculos de 20 millones de migrantes indocumentados provenientes de México. Fue sólo hasta que su sucesor

⁴⁰ Ibid. P. 26

en el puesto de comisionado del INS, el Sr. Leonel Castillo, hizo declaraciones ante comités del Congreso estadounidense disminuyendo el cálculo de los inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos a sólo 3 millones, que se supo cabalmente de la manera en que el general Chapman había exagerado las cifras para justificar el término de una “invasión silenciosa”.⁴¹

Fue durante el liderazgo del General Chapman, que cristalizó en los círculos gubernamentales de Estados Unidos y en su opinión pública, una definición del fenómeno de inmigración proveniente de México como de carácter criminal que, como tal, sólo había una manera análoga de combatirlo; es decir con medidas policiales o militares, ambas de carácter unilateral. Esta definición del fenómeno migratorio se convirtió en predominante en los círculos gubernamentales estadounidenses a partir de que surgió un consenso en el rechazo a la existencia de una demanda originada en Estados Unidos de la fuerza laboral de esos inmigrantes, particularmente en la producción agrícola de California y Texas.⁴²

Durante las décadas de los setentas, ochentas y noventas el gobierno de México se mostró incapaz de hacer algo efectivo en contra de la creciente vulnerabilidad de los mexicanos en Estados Unidos. La fuente más importante de protección legal de los inmigrantes mexicanos, no provino de México, sino de las organizaciones de latinos en Estados Unidos, tales como Mexican American Legal Defense and Education Found (MALDEF), National Council of la Raza, League of United Latin American Citizens (LULAC) y, GI-Forum, además de numerosas

⁴¹ Ibid. P.p. 28, 29

⁴² En: Heer, David M. Center for Comparative Immigration Studies, University of California at San Diego. “When Cumulative Causation Conflicts with Saturation of Economic Opportunity: Recent Change in the Hispanic Population of the United States by State”. Ponencia presentada en El Colegio de la Frontera Norte en el Seminario Permanente sobre Migración Internacional en el ciclo Migración Internacional y Espacios Multinacionales. Febrero, 22 de 2002.

organizaciones de estadounidenses de origen mexicano en California, Texas, Colorado y Nuevo México.⁴³

2.4 La Ley Simpson-Rodino

En el año de 1986, siendo presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo en Estados Unidos la ley conocida en México como Simpson-Rodino, cuyo nombre oficial es Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA). Esta ley fue promovida, principalmente, por el Senador Alan K. Simpson del estado de Wyoming. La IRCA tuvo como objetivo reducir la inmigración ilegal a territorio estadounidense mediante tres estrategias, la primera fue mediante la regularización de la situación migratoria de los mexicanos que se encontraban en forma indocumentada en los Estados Unidos y la implementación de programas especiales para trabajadores agrícolas; la segunda estrategia se llevó a cabo mediante la sanción económica a aquellos empleadores norteamericanos que contrataran indocumentados; la tercera estrategia se pretendió realizar por medio de una mayor vigilancia en la franja fronteriza con México a través del incremento de mil nuevos miembros de la Patrulla Fronteriza y mediante la construcción de una barrera inexpugnable para quienes quisieran entrar en forma subrepticia a pie o en vehículo en siete ciudades de la frontera con México: San Diego, El Centro, Yuma, El Paso, Del Río, Laredo y McAllen; con este propósito el Senador Simpson propuso que se

⁴³ La mejor fuente de información acerca del amplio espectro de las organizaciones de México-Americanos en Estados Unidos es, el libro de Graciela Orozco, Esther González y Roger Díaz de Cosío: Las organizaciones mexicano-americanas, hispanas y mexicanas en Estados Unidos, México, D.F.: Fundación Solidaridad Mexicano-Americana. 2000

otorgara a la Patrulla Fronteriza 35 millones de dólares. Esta solicitud de fondos presupuestales no fue aprobada por escaso margen.⁴⁴

La IRCA benefició a aquellos indocumentados mexicanos que pudieron comprobar que ingresaron a territorio estadounidense antes del 1 de enero de 1982, sin embargo no provocó que la inmigración ilegal se redujera en gran medida ya que los patrones norteamericanos continuaron contratando mano de obra indocumentada argumentando a las autoridades competentes que estas personas presentaban documentos que les permitían trabajar en forma legal en Estados Unidos; por otro lado preferían pagar las multas ya que aún así las utilidades obtenidas mediante la contratación de mano de obra ilegal era superior a la contratación de personas documentadas debido a que los primeros estaban dispuestos a trabajar mayor número de horas por un menor salario. Esto provocó que la situación laboral de los trabajadores indocumentados fuera peor que antes ya que bajo amenaza de reportarlos a las autoridades migratorias estadounidenses se abusaba de ellos laboralmente y en sus derechos humanos.⁴⁵

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, expresó la oposición al gobierno de México a la “criminalización” de la inmigración indocumentada como algo injusto e injustificado, proponiendo en cambio la definición del fenómeno como derivado de un mercado internacional de mano de obra *de facto*, en el que la demanda laboral originada en Estados Unidos era tan real como la oferta originada en México, sin embargo aunque la reacción del gobierno mexicano contradecía la definición predominante sobre el mismo fenómeno en Estados Unidos, no generó ningún cambio ni rebaso nunca los confines de la retórica, Más bien la contradicción entre las

⁴⁴ Passel, Jeffrey S. Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980's. Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1992, P.21

⁴⁵ Ibid. P. 22

definiciones predominantes sobre el mismo fenómeno en ambos gobiernos respectivamente, resultó en un *status quo* que duró muchos años.⁴⁶

No sería justo dejar de anotar un cambio significativo de una acción del gobierno de México en Estados Unidos, más allá de la retórica, hacia una política de acción durante la administración de Salinas de Gortari, cuando el gobierno de México decidió darle más apoyo a las actividades de protección consular, nombrando a algunos líderes con experiencia política para ocupar algunos de los consulados generales mexicanos en Estados Unidos. Este fue el caso de quienes ocuparon los consulados generales de México en Los Angeles, San Diego, Chicago, Houston y San Antonio. En estas ciudades dichos cónsules se distinguieron por un acercamiento más conspicuo con la comunidad mexicana y latina de esas ciudades, en años en los que estos últimos fueron cambiando su auto-denominación predominante, de Mexican-Americans, a chicanos, a hispanos y luego latinos.⁴⁷

2.5 La Propuesta 187

En noviembre de 1994 el gobernador de California, Pete Wilson, diseñó para su campaña de reelección, por el Partido Republicano, el apoyar la “Propuesta 187”, la cual ha pasado a la historia como la ley más anti-mexicana de las relaciones entre México y Estados Unidos; la sección primera de la Propuesta 187 aparecía bajo el título de “hallazgos y declaraciones” con el siguiente texto:

⁴⁶ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... Op.Cit. P. 22

⁴⁷ Ibid. P. 24

“El pueblo de California encuentra y declara como sigue: de Que ese pueblo ha sufrido y esta sufriendo problemas económicos causados por la presencia de los extranjeros ilegales en este Estado. Que el pueblo de California ha sufrido y esta sufriendo una herida personal y un daño causado por la conducta criminal de los extranjeros ilegales en este Estado”.⁴⁸

La idea de Pete Wilson fue la de aprovecharse de los prejuicios anti-mexicanos y anti-inmigrantes predominantes en el electorado de California para apoyar su campaña de reelección en esa propuesta, que no sólo lo llevó a la victoria electoral sino que fuera aprobada por más de dos tercios del electorado californiano en las elecciones de 1994.

La propuesta 187 incluyó diez secciones; las principales son la quinta, sexta y séptima. En la quinta sección se estableció el objetivo fundamental de la propuesta que pretendió excluir a los inmigrantes ilegales de los servicios sociales públicos. La sexta sección estableció la exclusión de los inmigrantes ilegales de los servicios de salud pública con excepción de la atención de emergencia; es importante hacer notar que los inmigrantes ilegales son elegibles para muy poca asistencia pública, excepto por los servicios médicos de emergencia bajo *medicaid* y los beneficios del programa nutricional para mujeres y niños. La séptima sección estableció la exclusión de los inmigrantes ilegales de las escuelas primarias y secundarias públicas del estado de California.⁴⁹

Estas medidas reflejaron el interés explícito de reducir el flujo de migrantes indocumentados a California. El efecto de esta ley en la práctica, fue el de criminalizar a toda la gente de apariencia mexicana, ordenando a todos los funcionarios del gobierno del estado de

⁴⁸ Este texto puede ser encontrado en la página Web: <http://ca.94.election.digital.com/e/prop./187txt.html>

⁴⁹ Ramos, José María. Desarrollo regional y relación trasfronteriza. El caso México-California. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, P.p. 95, 96

California, la obligación de denunciar ante la policía a cualquier persona “sospechosa” a primera vista de ser un *illegal alien* (extranjero ilegal). El término de “indocumentado” era prácticamente sinónimo de mexicano. La Propuesta 187 fue apoyada por los sectores más xenófobos y racistas de la sociedad californiana. Iba dirigida a todo aquel o aquella que por el color de su piel o por su idioma tuviera la apariencia de mexicano. Hacia posible que esta apariencia se convirtiera *a priori* en causa suficiente para ser denunciado y arrestado por la policía.⁵⁰

El 14 de diciembre de 1994 la Juez Federal de Distrito, Mariana R. Pfaelzer, emitió una orden judicial de suspensión de la recién convertida en ley Propuesta 187, no por violar algún derecho de los mexicanos, sino por una cuestión formal. La constitución de Estados Unidos prohíbe que los estados produzcan leyes en materia de inmigración. Establece lo que se llama la “cláusula de supremacía” en virtud de la cual, sólo la federación tiene facultades para legislar en esa materia.⁵¹

La inconformidad y el malestar que provocó la Propuesta 187 en la población latina de California motivó a que, en las subsecuentes elecciones en ese estado en los años de 1996, 1998 y las federales del 2000, votaran, mayoritariamente, por el Partido Demócrata retirando, de esta manera, el escaso apoyo que anteriormente habían brindado al Partido Republicano.

⁵⁰ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... Op. Cit. P. 39

⁵¹ Ibid. P. 41

2.6 La Operación Guardián

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo ((1994-2000) se cayó en la cuenta que cualquier grado de libertad de acción que se hubiera podido tener para negociar con Estados Unidos la cuestión migratoria, se vio prácticamente perdido muy al principio de su administración con la crisis económica provocada por la decisión de devaluar el peso frente al dólar, a lo que se le llamó el “error de diciembre”, que llevó a México al borde de no poder pagar su deuda externa. El colapso de la economía mexicana fue salvado por el aval otorgado por decisión del presidente Bill Clinton de Estados Unidos por más de 20 mil millones de dólares.⁵²

Además de la deuda económica, la deuda política que le dejó tal apoyo al presidente Zedillo no le dejó espacio para hacer a Estados Unidos una crítica, y mucho menos una reclamación por los agravios de México en la cuestión migratoria. Un ejemplo del grado hasta el cual el presidente Zedillo se vio inhibido en esta cuestión, se vio cuando la *Operation Gate Keeper*, conocida en español como la “operación guardián”, empezó a producir muertes de migrantes, esta operación diseñada por la policía fronteriza de Estados Unidos, tuvo por objetivo, no impedir la entrada de migrantes indocumentados a territorio estadounidense, como sería el papel de la ley, sino el desviar su entrada fuera de la vista de las zonas urbanas como la de San Diego, hacia el este en donde el terreno fuera tan accidentado y peligroso que quienes quisieran entrar sin la inspección debida, desistieran de su intento y ya no entraran sin la documentación migratoria correspondiente a territorio de Estados Unidos.⁵³

⁵² Ibid. P. 44

⁵³ Ibid. P. 45

Estos supuestos en los que se basó inicialmente el diseño de la “operación guardián” pronto se vieron derruidos por las muertes de los migrantes en los terrenos hacia fueron desviados por la policía fronteriza; los accidentes fatales se fueron desplazando de oriente a poniente de acuerdo con el diseño original de desvío de la entrada de los influjos migratorios provenientes de México hacia las áreas montañosas y los canales e riego al este de San Diego y hacia las áreas inhóspitas del desierto entre California y Arizona. Como lo han demostrado las muertes de más de mil migrantes muertos en el área cubierta por la “operación guardián”, de 1994 a 2001, el riesgo mortal impuesto por las condiciones del terreno hacia donde la entrada indocumentada de migrantes fue desviada, no los desanimó a entrar a Estados Unidos. Las muertes por hipotermia en los meses de invierno, por insolación en los meses de verano y por ahogamiento en los canales de riego durante todo el año, han puesto en evidencia que los supuestos bajo las cuales se diseñó la “operación guardián” estaban equivocados.⁵⁴

La conclusión a la que también llegó la Oficina de la Contraloría del Congreso de Estados Unidos (General Accounting Office), fue que el efecto que realmente produjo la “operación guardián” sobre los flujos de inmigrantes indocumentados desde México no fue una disminución de sus volúmenes de flujo de entrada a Estados Unidos, sino un cambio en los lugares habituales de entrada, hacia el este de los más tradicionales, cerca de San Diego. En este proceso, el número de muertes de inmigrantes ha ido ascendiendo a una tasa de más de un migrante muerto al día como promedio, en el área cubierta por la “operación guardián”.⁵⁵

Algunas organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos como la Rural Legal Foundation de California a través de la abogada Claudia Smith y, la American Civil Liberties

⁵⁴ Véase: U.S. Border Patrol, “Border Patrol Strategic Plan 1994 and Beyond”. Prepared testimony for a Congressional Hearings. <http://www.stopgatekeeper.com>

⁵⁵ Ibid.

Union of San Diego and Imperial Counties, acusaron a su propio gobierno de haber violado los derechos humanos de los migrantes a través de la “operación guardián”. En una queja presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, esa organizaciones no gubernamentales estadounidenses esgrimieron la tesis de que la puesta en práctica de la “operación guardián” implicó una violación de parte de Estados Unidos a la carta de derechos humanos de la OEA. Ninguna organización mexicana, ya no digamos el gobierno de México, reaccionó en solidaridad con la presentación de esa queja interpuesta por organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos a través de ciudadanos de ese país.⁵⁶

El presidente Ernesto Zedillo, lejos de solidarizarse, declaró que las muertes de los migrantes registrados no fueron la responsabilidad ni del gobierno de Estados Unidos ni de México. La razón que dio para tal declaración exculpatoria, fue que Estados Unidos tiene el derecho soberano de establecer su propia política migratoria. Las organizaciones no gubernamentales estadounidenses mencionadas respondieron que, en efecto, Estados Unidos tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras y decidir sobre la entrada de a su territorio pero, ese no es un derecho absoluto, sino que esta autolimitado por la adhesión que hizo el gobierno de ese país a la normatividad sobre derechos humanos de la OEA y por la ratificación de su Senado que hiciera tal compromiso de proteger los derechos humanos.⁵⁷

La normatividad sobre derechos humanos de la OEA establece como uno de los más importantes derechos humanos, el derecho a la vida. La muerte de más de mil migrantes mexicanos, y algunos centroamericanos, es la evidencia más contundente de que el gobierno

⁵⁶ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... Op. Cit. P. 37

⁵⁷ Ibid. P. 38

estadounidense ha violado y sigue violando esa normatividad con el mantenimiento de la “operación guardián” y las muertes de los migrantes.

2.7 Situación actual

Antes de los eventos del 11 de septiembre, el debate sobre la cuestión migratoria en Estados Unidos giraba alrededor de dos propuestas a cual más de contrastantes. Por un lado la propuesta de una *amnistía* o “regularización” o “legalización” (en la práctica significan lo mismo: hacer “documentados” a los “indocumentados”), que hicieran, la poderosa organización sindical conocida por sus siglas como AFL-CIO y las principales organizaciones de latinos como National Council of la Raza, MALDEF, LULAC, GI-FORUM y, el gobierno de México, el cual no acepta el término “amnistía” por aplicarse a un perdón que el poder ejecutivo hace de quienes han delinquido, que no es el caso de los indocumentados.⁵⁸

La AFL-CIO se opone de manera abierta a un programa de “trabajadores huéspedes” ya que considera que este sería un mecanismo de perpetuación de las condiciones de explotación a las que han estado sometidos los trabajadores migratorios desde los tiempos de los acuerdos de braceros.

La propuesta de *Guest Workers* (trabajadores huéspedes) o de trabajadores migrantes temporales, que han hecho los empresarios agrícolas, principalmente de California y Texas, apoyados por algunos líderes del Partido Republicano encabezado por el Senador Phil Gramm de Texas y, por los miembros más ricos y más conservadores del Partido Demócrata. Los intereses detrás de ambas propuestas no podrían ser más opuestos. Por un lado las fuerzas

⁵⁸ Ibid. P. 25

sindicales; por otro, las fuerzas patronales de los empresarios agrícolas. Dado su contraste, es claro que sus implicaciones para el futuro de los trabajadores migratorios no serían iguales, según sea que los gobiernos respectivos acaben inclinándose por la de uno u otro lado, en la versión final que los ejecutivos presenten a sus respectivos cuerpos legislativos para su aprobación como un convenio bilateral sobre la cuestión migratoria.⁵⁹

Estas negociaciones bilaterales en materia migratoria han obedecido a la coyuntura en que se encuentran inmersos ambos países. Por el lado el arribo al poder de un candidato de oposición después de 71 años de PRI-gobierno. Vicente Fox sabía como gobernador que fue de Guanajuato, sobre la importancia que tenía para la economía del Estado las remesas de dólares de sus migrantes desde Estados Unidos. En su campaña electoral para la presidencia de México, Fox llamó a los migrantes “héroes”, reconociendo por primera vez en la historia política de México la importancia de las remesas de los trabajadores migratorios para el desarrollo económico de México. Llamar “héroes” a los trabajadores migratorios representó un cambio con respecto de llamarlos, como se hacía antes: “una válvula de escape”.

El presidente de Estados Unidos, George W. Bush, se había desviado de la noción de que los llamados *Illegal Alien* eran criminales. Esto hizo que la posición tomada por el presidente Bush durante su visita al rancho del presidente Fox en Guanajuato representara un cambio tan significativo en las políticas de inmigración de Estados Unidos de las últimas tres décadas. El discurso del presidente Bush durante esa visita a Guanajuato incluyó el reconocimiento, hecho por primera vez por un presidente estadounidense, de la demanda originada en aquel país, de la fuerza laboral de los inmigrantes mexicanos como uno de los

⁵⁹ Olloqui, Juan José (Complidor). Estudios en torno a la migración. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, P.p. 7-19

factores que conforman el fenómeno de la inmigración de mexicanos a los Estados Unidos. Su discurso incluyó también referencias a los derechos humanos y laborales de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos y, quizá el cambio más importante, se refirió a la necesidad de negociar una solución bilateral a la cuestión migratoria.⁶⁰

La aceptación de la integración de la fuerza laboral mexicana a la economía de Estados Unidos debe partir de la objetividad de la existencia de una demanda de fuerza de trabajo de los migrantes. La persistencia de la demanda de fuerza de trabajo desde Estados Unidos, principalmente en tres sectores básicos de la economía de ese país: la agricultura, los servicios y la industria, será uno de los principales factores que agilicen, aún después de los acontecimientos del 11 de septiembre, el reinicio de las negociaciones entre ambos países en materia migratoria. La creciente integración de la economía de México a la economía de Estados Unidos hace necesaria la racionalización de ese mercado internacional de *facto* en el que interactúan para su conformación la demanda de fuerza de trabajo desde Estados Unidos con las condiciones de oferta laborales desde México.

Además de las fuerzas del mercado existe otro factor, que si bien de naturaleza diferente, empujaría a la renovación de las discusiones bilaterales sobre el acuerdo migratorio y es el voto latino. Es cierto que esta población ha tenido una historia de ausentismo electoral; pero también es cierto que las diferencias étnicas en la participación electoral tienden a desaparecer cuando son controladas por niveles educacionales. En la medida en que los latinos sigan mejorando sus niveles de educación, estarán votando en Estados Unidos cada vez en números mayores.

⁶⁰ Véase: Browstein, Ronald. The American Prospect. "Green Light, Red Light". <http://www.prospect.org/v12/20/browstein-r.html>

Lo cierto es que los candidatos presidenciales de ambos partidos de aquel país, no sólo el presidente Bush, estarán tratando de atraer para sí el voto latino que está presente en la gran mayoría de los estados de la Unión Americana. Este factor se hará más presente conforme se acerque el principio de las campañas electorales para la próxima presidencia de Estados Unidos, lo cual ocurrirá en el año 2003. Tal búsqueda del voto latino es otro factor importante que empujará hacia una nueva viabilidad de un convenio migratorio entre los dos países.

Ambas opciones (la amnistía y el programa de trabajadores huéspedes) se encuentran en la mesa de negociaciones y, si bien sufrieron un retraso debido a los acontecimientos del 11 de septiembre, es muy probable que se reinicien los diálogos entre México y los Estados Unidos, sin embargo es importante señalar que el gobierno de los Estados Unidos es difícil que acepte esta negociación en “paquete” ya que lo sucedido el 11 de septiembre provocó una revisión más a fondo de la política migratoria estadounidense debido a que estos atentados vulneraron la soberanía nacional y pusieron en entredicho la seguridad nacional estadounidense.

La “regularización” parece ser una opción más benéfica ya que esto permitiría a una real habilitación o “empoderamiento” que representaría para los migrantes indocumentados el no vivir perseguidos en Estados Unidos y tener, en cambio, acceso a la protección de la ley y de sus instituciones en la Unión Americana, al igual que cualquier contribuyente en aquel país, sin el riesgo de ser expulsados. En cuanto a Estados Unidos, este programa de regularización migratoria le permitiría ejercer un mejor control sobre el gran número de indocumentados de origen mexicano que radican y trabajan en forma ilegal en ese país.⁶¹

A pesar de que el mayor beneficio podrían derivar de las opciones de “regularización” o “amnistía” la realidad es que estas tienen una escasa probabilidad de ser aceptadas por los

⁶¹ Bustamante, Jorge A. Las relaciones México-Estados Unidos... Op. Cit. P. 60

negociadores estadounidenses hacia un convenio bilateral sobre la cuestión migratoria. En realidad el propio presidente Bush ha declarado que él no apoyará ninguna opción asociada a una amnistía generalizada, sin embargo la Casa Blanca esta usando la reciente aprobación en la Cámara de Representantes de la Sección 245-I de una ley migratoria que estaba pendiente en el Capitolio, como una muestra de que Bush sí está interesado en seguir trabajando con México en esa materia.⁶²

La 245-I es una iniciativa migratoria que permitiría a miles de inmigrante, la mayoría latinos, regularizar su situación, aunque para poderse aplicar necesita ser refrendada por el Senado estadounidense. Esta medida permitiría a inmigrantes ilegales cuyos cónyuges hayan ingresado a Estados Unidos antes de diciembre de 2000 y que documenten una relación laboral antes del 15 de agosto de 2001 permanecer en Estados Unidos para tramitar su residencia. Las personas elegibles tendrán que pagar una cuota de mil dólares al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los Estados Unidos para regularizar su situación sin tener que salir de territorio estadounidense.⁶³

Es importante la movilización de las fuerzas que puedan ser en México más solidarias con los trabajadores migratorios y su participación activa en una tarea de cabildeo con sus aliados en Estados Unidos, a favor de una opción de negociación, bien sea una amnistía o un programa de trabajadores huéspedes, que favorezca y proteja los intereses de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

⁶² Véase: Esquivel, Jesús. (Corresponsal). Notimex. “Buscarán Fox y Bush reactivar la agenda migratoria.” <http://www.lavozinternet.com/032002/mundo/01.html>

⁶³ Ibid

2.8 Los Factores de decisión en la política migratoria estadounidense.

La política migratoria desarrollada por la Patrulla Fronteriza se ubica dentro el contexto general de la política migratoria de Estados Unidos que, durante las administraciones de los presidentes Bill Clinton y George W. Bush, se ha caracterizado por tratar de evitar con medidas policíacas, mediante el aumento de la vigilancia fronteriza, la migración de mexicanos y centroamericanos indocumentados. Esta política se justifica desde la perspectiva de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos, porque este flujo se contempla con un enfoque policíaco y no como un fenómeno laboral.

Las políticas de intercepción desarrolladas por la Patrulla Fronteriza responden a diversos factores, entre otros, estos son los principales: Un factor de tipo burocrático, que entre otros aspectos, implica que la agencia cuenta con la autonomía y un criterio de discrecionalidad para desarrollar las acciones que se orienten a un mejor control de la migración con medidas policíacas. Esta facultad de la Patrulla Fronteriza se justifica por la descentralización del poder de la autonomía del sistema político estadounidense. La medida también puede comprenderse por el interés de esta institución de demostrar su poder y la importancia de su papel en el desarrollo de la política migratoria.⁶⁴ La Patrulla Fronteriza pertenece al SIN y es el brazo ejecutor de la política migratoria fronteriza.

Otro factor importante que influye en las políticas de intercepción fronteriza desarrolladas por la Patrulla Fronteriza es el aspecto económico. En los últimos años este organismo del gobierno federal a influido, a través del SIN, ciertos círculos importantes de la política migratoria en Washington, D.C. En torno a que cuentan con limitaciones de

⁶⁴ Ramos, José María. Desarrollo regional y relación... Op. Cit P. 92

presupuesto, personal y equipo para desarrollar eficientemente sus tareas en la frontera con México, en un contexto de un incremento en la migración laboral mexicana y aunado a un clima de violencia fronteriza provocado por los “polleros” y narcotraficantes.⁶⁵

El aspecto político que influye en el papel de la Patrulla Fronteriza radica en la relación que existe entre esta agencia con legisladores federales vinculados con la política migratoria. El vínculo implica que estos legisladores enfatizan la importancia del papel de la Patrulla Fronteriza para detener el aumento de la migración laboral mexicana, lo que se traduce en un incremento presupuestal para el desarrollo de las acciones de disuasión y retención de la migración indocumentada. Con estas acciones, los legisladores tratan de responder, en muchos de los casos, a las preocupaciones que existen en su distrito electoral sobre el impacto socioeconómico que provoca la migración laboral mexicana.⁶⁶

Los vínculos del SIN y de la Patrulla Fronteriza, son importantes porque algunos comités de la Cámara de Representantes, como el Government Operation Committee, el Judiciary, el Foreign Affairs, y el Senate Appropriations Committee, tienen jurisdicción sobre las principales funciones que desarrolla la Policía Fronteriza. Se puede afirmar que en la medida en que la PF tiene mayor apoyo de congresistas, éste se traducirá en mayor número de concesiones económicas y políticas.⁶⁷

Un último factor que justificaría el desarrollo de una mayor vigilancia policíaca de parte de la Patrulla Fronteriza es del tipo social. Esto significa que existen sectores de la opinión pública fronteriza estadounidense que rechazan la migración laboral mexicana y apoyan el papel

⁶⁵ Ibid. P.p. 92, 93

⁶⁶ Centro de Apoyo al Migrante. Situación general de los Trabajadores Migratorios en la frontera de California y Baja California. Reporte Especial. Tijuana, B.C., 1998.

⁶⁷ Ramos, José María. Desarrollo regional y relación... Op. Cit P. 94

de la agencia. La posición de esos grupos es cuestionable debido a que carecen de una base racional. Más bien, sus posiciones están determinadas por estereotipos y su desconocimiento del impacto de los migrantes en la economía, aspectos que influyen en su manipulación política e ideológica.⁶⁸

La resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, pronunciada el 27 de marzo de 2002 establece que los derechos laborales son reclamables sólo por los ciudadanos y residentes legales de Estados Unidos mas no por los migrantes indocumentados. Al respecto Jorge Bustamante señala lo siguiente: “Una decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos emitida el pasado 27 de marzo, constituye el peor golpe asestado en contra de los trabajadores migratorios indocumentados desde que fuera aprobada plesbicitariamente la infamante Propuesta 187 en California”.⁶⁹

Esta decisión hace legal que los patrones que contratan en Estados Unidos a migrantes indocumentados los despidan cuando traten de organizarse sindicalmente y no les paguen sus salarios devengados. Así lo decidieron en una votación cerrada de cinco a favor y cuatro en contra, el grupo de jueces de la ala conservadora, que fueron nombrados por el máximo tribunal de justicia, por los presidentes del Partido Republicano, incluyendo al presidente Bush. Esta acción en contra de los trabajadores inmigrantes indocumentados es una clara muestra de la asimetría de poder entre patrón-empleado. La reacción de las principales organizaciones de Latinos ha sido de fuerte protesta. Según Marisa Demeo de la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), esta decisión hace totalmente legal que un patrón que haya contratado trabajadores indocumentados reaccione despidiendo al trabajador que se queje, sin

⁶⁸ Ibid. P. 95

⁶⁹ Bustamante, Jorge A. Migración internacional y derechos humanos. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México., 2002, P. 171

tener que pagarle, ya no digamos indemnización, ni siquiera los salarios ya devengados, sin que a ese patrón le pase nada de consecuencias pecuniarias.⁷⁰

Uno de los jueces disidentes, el juez Stephen Breyer, dijo que esa decisión estimulará la contratación de migrantes indocumentados en Estados Unidos, ante la nueva posibilidad legal, abierta por la Corte Suprema, de explotarlos sin ninguna consecuencia legal. La injusta agresión que hizo la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos a los derechos humanos de los migrantes con esta decisión, se ve resaltada por el hecho, reconocido por la Secretaria de Trabajo del gobierno estadounidense, que la producción agrícola del estado de California, que equivale a un tercio de la producción agrícola de ese país, se logra con una mano de obra que es 85 por ciento de origen mexicano, de la cual, el 60 por ciento son migrantes indocumentados⁷¹

Esta resolución tomada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos posee un carácter eminentemente antiinmigrante y xenófobo en contra de los trabajadores indocumentados. Tal parece que a los hacedores de las leyes en Estados Unidos se les ha olvidado todos los beneficios que a la economía de ese país aportan los trabajadores migratorios y de la necesidad que se tiene de la mano de obra de los mexicanos. Esta nueva disposición, sin lugar a dudas, va en contra de los derechos humanos y de los derechos laborales de los trabajadores indocumentados.

⁷⁰ Ibid. P.p. 171, 172

⁷¹ Ibid. 173