

EL MANEJO DE LA MIGRACIÓN MEXICANA. DOS DÉCADAS DE FRUSTRACIONES

Francisco ALBA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Inconsistencias del unilateralismo de IRCA*. III. *Las insuficiencias del libre comercio en América del Norte*. IV. *Las interrumpidas negociaciones migratorias. Significados, implicaciones y legados*. V. *El contexto post-septiembre 11, 2001. Seguridad nacional y control de fronteras*.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto en el que se han desarrollado las migraciones mexicanas hacia Estados Unidos de América desde alrededor de la mitad de los años ochenta ha sido uno de grandes cambios; tanto respecto de las políticas y señales enviadas por los dos gobiernos como respecto de las causas y tendencias del fenómeno migratorio mismo. El primer gran intento por influir sobre el fenómeno migratorio se materializa en 1986, con la entrada en vigor de la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA); ley que buscaba controlar la migración indocumentada. Un segundo intento lo constituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en efecto desde 1994, con el que se esperaba contener la migración desde México. El intento más reciente se da en 2001, con negociaciones bilaterales que pretendieron alcanzar una normalización de los flujos migratorios. En ningún caso, sin embargo, se ha podido llegar a un planteamiento congruente, consistente y sistemático que le dé acomodo a las realidades de los flujos, a los intereses nacionales respectivos y al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

* Profesor e investigador de El Colegio de México.

Las señales enviadas han sido encontradas y los flujos se han conformado a los contextos emergentes. Los intereses de los dos países han entrado frecuentemente en conflicto. Los derechos de los migrantes han sido violados repetidamente y sus reclamos han quedado inatendidos reiteradamente. Los accidentes y las muertes de migrantes en sus intentos de cruce fronterizo e internación en Estados Unidos de América se han vuelto un dato cotidiano.¹

Por espacio de casi veinte años, al término de los programas de braceros en 1965 y hasta 1986, los flujos migratorios se habían desarrollado de manera casi “espontánea”, cobijados en una especie de entendimiento tácito entre los dos países que permitía un juego casi libre de los intereses económicos de los principales actores —gobiernos, empleadores y trabajadores migrantes— en la conformación del flujo laboral. El fenómeno migratorio mantuvo la modalidad, ante todo, de movilidad circular de trabajadores. Este sistema migratorio, sin embargo, entrañaba también explotación, escasas garantías y abusos para los trabajadores migratorios.

IRCA pretendió terminar con ese entendimiento tácito, que se trajo en el fenómeno de los indocumentados, poniendo un punto final al mismo de manera unilateral —de manera similar a la terminación de los programas de braceros en 1964—. En el segundo inciso se pasa revista a las inconsistencias de la implementación de IRCA, a la reacción mexicana —confrontada con esta medida unilateral— y a los cambios que sufren los patrones migratorios frente a un contexto emergente más restrictivo.

El TLC, negociado a principios de los años noventa, es visto como un detonador para el desarrollo regional de América del Norte —de México en particular— por lo que se crearían condiciones para una convergencia económica regional que redundaría en menores presiones migratorias. En el tercer inciso, se examinan las insuficiencias del TLC para reducir esas presiones, lo que termina por dinamizar los flujos migratorios.

El más reciente intento de reordenamiento de los flujos migratorios mexicanos son las negociaciones bilaterales emprendidas por los gobiernos de Fox y Bush, en 2001, al iniciar sus respectivos manda-

¹ Las muertes registradas se han incrementado, aproximándose a 400 anuales, desde que se pusieron en efecto los “operativos” de control fronterizo a fines de 1993.

tos. Éste sería el tercer intento mayor, en los últimos veinte años, de cambiar las políticas migratorias para influir sobre estos flujos. Este intento de negociación bilateral se produce casi cuarenta años después de terminados los acuerdos que rigieron el fenómeno migratorio durante los programas de braceros. En el cuarto inciso, que trata de estas negociaciones que no fueron retomadas con posterioridad a septiembre de 2001, se destacan los significados y legados de las mismas. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han terminado por influir de manera decisiva y trascendente en las relaciones internacionales, al “priorizar” las consideraciones de seguridad nacional. Se concluye, en el quinto inciso, con algunos señalamientos sobre los retos y oportunidades, con posterioridad al 11 de septiembre de 2001, para el manejo bilateral de los flujos mexicanos.

II. INCONSISTENCIAS DEL UNILATERALISMO DE IRCA

Con la adopción de IRCA, en 1986, el Congreso de Estados Unidos de América pretendió poner un coto importante a la inmigración indocumentada de mexicanos,² alrededor de la cual se había extendido la percepción que “inundaba” ese país —que el gobierno había perdido el control sobre sus fronteras, sobre todo su frontera sur. IRCA contenía tres estrategias principales con el propósito de interrumpir los flujos migratorios—. Para reducir la demanda de mano de obra indocumentada, requería que los empleadores exigieran la documentación pertinente a todos los potenciales empleados e imponía multas contra las empresas que contrataran, conscientemente, a trabajadores indocumentados. Para frenar la oferta de migrantes indocumentados incrementaba significativamente la vigilancia de la frontera —con aumentos sustanciales del presupuesto para el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, su sigla en inglés) y la “Patrulla Fronteriza”—. Para no desestabilizar el funcionamiento de empresas y sectores económicos tradicionalmente dependientes de la mano de obra indocumentada, estableció canales de regularización para resi-

² Las señales y políticas estadounidenses frente a los flujos de indocumentados no se han diseñado, en general, exclusivamente para modificar los flujos mexicanos; pero éstos son los mayoritarios y más directamente afectados.

dentes indocumentados en Estados Unidos de América y trabajadores agrícolas que cumplieran determinados requisitos.³

La aplicación de la ley fue inconsistente. Se incrementaron el gasto y los efectivos para impedir el cruce de indocumentados; pero poco se hizo para frenar su demanda, ya que las sanciones, en general, no se llevaron a cabo. Las señales que se enviaban desde Estados Unidos de América eran encontradas. Por un lado, se intentaba cerrar la porosidad de la frontera; por otro, la disponibilidad de trabajos no era afectada. De ahí que, eventualmente, la migración de mexicanos retomó su tendencia secular ascendente.

Sin embargo, el patrón circular de la migración —hasta entonces preponderante— comenzó a desplazarse hacia un patrón de permanencia en Estados Unidos de América por periodos más prolongados y a adquirir un carácter de migración permanente: los migrantes se convirtieron, desde la perspectiva estadounidense, *from sojourners to settlers*.⁴ Desde la perspectiva mexicana, el fenómeno migratorio se convierte en una pérdida creciente de población. Así, en los años ochenta, la pérdida media anual se estima entre 210,000 y 260,000, lo que representa un salto respecto a los 120,000 a 155,000 que se estiman para los años setenta. En la primera parte de los años noventa, la pérdida de población mexicana se incrementa a cifras que oscilan entre 277,000 y 315,000 por año en promedio.⁵

A la continuidad de la emigración y al cambio de patrón migratorio también contribuyeron las desfavorables circunstancias y condiciones económicas de México desde principios de los años ochenta.

³ Al final, aproximadamente 2.8 millones de personas regularizaron su situación en aquel país, de los cuales aproximadamente 2.1 millones fueron mexicanos.

⁴ Cornelius, Wayne A., "From Sojourners to Settlers: The Changing Profile of Mexican Immigration to the United States", en Bustamante, Jorge A.; Reynolds, Clark e Hinojosa-Ojeda, Raúl, *U. S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford, CA., Stanford University Press, 1992, pp. 155-195. Este cambio se presenta, desde luego, desde antes de 1986. IRCA fue una legislación adoptada después de años de discusión al respecto y de varios intentos fallidos —en 1981, 1982, 1983 y 1985— pero próximos a la adopción de legislaciones similares. No es ilógico suponer que los migrantes comenzaran a "descontar", desde antes de 1986, el efecto de un cierre de la frontera, o un mayor control de la misma, lo que obstaculizaría el tradicional patrón de circularidad de su comportamiento.

⁵ *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-U. S. Commission on Immigration Reform, 1997. Las regularizaciones de migrantes bajo IRCA influyen, desde luego, en el incremento de la tendencia de pérdidas permanentes de población. Los migrantes regularizados adquieren derechos que les permiten "apadrinar" a determinados miembros de sus familias y a algunos dependientes.

Después de una serie de crisis, el sistema económico es sometido, en los años ochenta, a un cambio radical: se abre la economía al exterior y se incrementa abiertamente el papel de los mercados y de la inversión privada —nacional y extranjera— en su funcionamiento. Coincidiendo con IRCA, 1986 es también un año emblemático respecto de este cambio de orientación económica del país.⁶ La crisis de 1982 y la apertura económica implicaron altibajos en el volumen de empleo y una disminución en el ritmo de su generación, con aumento en el desempleo abierto y, sobre todo, en el empleo no protegido e informal. Se produce también un descenso significativo de los salarios reales, ampliándose así la brecha salarial entre México y Estados Unidos de América.

Este cambio de política económica se dio en abstracción del fenómeno migratorio. Éste está ausente del nuevo proyecto nacional, como estuvo ausente en el anterior. No se adoptan políticas públicas para enfrentar las posibles secuelas de la reestructuración provocada por la apertura económica en los mercados laborales mexicanos y, por ende, en las condiciones tradicionalmente asociadas con la emigración. Los años ochenta fueron una “década perdida”. El crecimiento económico apenas si igualó al crecimiento demográfico. El producto se contrajo en términos absolutos en 1982, 1983 y 1986. Tal vez, por primera vez en décadas, se generalizan entre toda la población las percepciones de pérdida de expectativas sobre el potencial de desarrollo futuro del país.

La extensión territorial del fenómeno migratorio empieza a ser notable. No se trata de una sustitución de las tradicionales zonas de emigración por nuevas zonas de origen de migrantes; las zonas emergentes se añaden a las consolidadas. Así, a principios de los años noventa, entre los principales diez estados de origen de migrantes se encuentra Oaxaca, y “otros” estados contribuyen con 28.4 por ciento del total de migrantes. En contraste, hacia 1970, los diez estados principales de origen de los migrantes son todos “tradicionales” y la proporción de migrantes de “otros estados” (incluyendo Oaxaca) en el total es de sólo 17.2 por ciento.

⁶ En 1986 tiene lugar la adhesión de México al GATT.

Con posterioridad a IRCA, el gobierno mexicano no envió señales muy diferentes de las que estaban en pie desde los años setenta, cuando se institucionalizó “la política de no tener política”; política que, para los migrantes en potencia, no podía percibirse de otra manera que como abandono e inatención. Ciertamente, el gobierno mexicano se vio forzado a replantear sus posturas tradicionales frente a la nueva política estadounidense. La anterior postura mexicana de “manos fuera”, aunque funcional, dejaba de ser sostenible. Sin embargo, las respuestas mexicanas continuaron sustentándose en el supuesto que la emigración era algo inevitable.⁷ Al adoptarse IRCA, México no estaba preparado para responder de una forma activa a los retos de la actitud unilateral y restriccionista de Estados Unidos de América: además de los intentos para iniciar un tratamiento bilateral de la cuestión migratoria, la respuesta fue un reforzamiento de la política de defensa de los derechos de los migrantes.⁸ No hubo diseño de políticas públicas internas que intentaran ofrecer alternativas a la emigración. En el sistema político mexicano había pocos espacios en los que se hiciera presente la presión de “los intereses” de los potenciales migrantes.

III. LAS INSUFICIENCIAS DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

Otro gran intento por modificar los flujos migratorios mexicanos se da con el TLC. En esta ocasión, el intento no es unilateral; se trata de una concepción compartida por Estados Unidos de América y México.⁹ Con base en el supuesto de que el libre movimiento de bienes y capitales (inversiones) es un sustituto de la movilidad del trabajo, se confía que el TLC generará empleos y remuneraciones laborales ascendentes en México, lo que abatiría las presiones migrato-

⁷ Alba, Francisco, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril de 1999, pp. 11-37.

⁸ Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, UNAM-CISEUA, 1990.

⁹ El planteamiento binacional se inserta de manera directa dentro del “consenso internacional”, respecto de las interrelaciones entre desarrollo económico, libre comercio y migración internacional. Trilateral Commission, *International Migration Challenges in a New Era*, Nueva York, 1993.

rias. La desactivación de la migración se desprende del supuesto cambio hacia la convergencia entre las economías. Las expectativas de menores presiones migratorias, como resultado de la liberalización comercial, jugaron un papel importante en la aceptación del TLC, sobre todo por parte de la clase política de Estados Unidos de América.¹⁰ A México, el TLC le ofreció el andamiaje conceptual para darle credibilidad a una postura que se venía formulando desde el gobierno de López Portillo: “queremos exportar bienes, no personas”.

Sin embargo, al planteamiento de la convergencia no se le dio un seguimiento apropiado. Por un lado, los supuestos efectos del TLC sobre la convergencia económica no serían inmediatos,¹¹ por lo que hubiera sido necesario llegar a acuerdos sobre políticas y acciones frente al fenómeno migratorio durante la transición. Por otro, el libre comercio y la integración económica consecuente no conducen ni automática ni inevitablemente a la convergencia, y de ahí a la reducción de los flujos migratorios. En consecuencia, hubiera sido necesario acompañar la liberalización comercial con políticas públicas adicionales tendentes a equiparar el desarrollo de México con el de sus otros dos socios comerciales. Nada de esto ocurrió. Ni siquiera se pensó en programas que pretendieran compensar a los mexicanos afectados por los costos de la apertura y reestructuración económicas.

La línea de pensamiento de la convergencia pronto se abandonó. Más aún, los dos países dieron por hecho que los efectos de la liberalización comercial sobre la migración no operaría y se replegaron a sus posiciones anteriores.

En Estados Unidos de América se vuelve a la política de “controlar” el ingreso de los migrantes indocumentados. Desde 1993, se implementa la llamada política de “prevención por medio de la disuasión” (que sigue la política de IRCA) se redobla la dotación de

¹⁰ Alba, Francisco, “La migración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio: el juego de las expectativas”, en Vega, Gustavo (coord.), *Liberación económica y comercio libre en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 273-289.

¹¹ Diversos ejercicios econométricos lo señalaban, y la mayoría de los expertos en migración se mostraban escépticos respecto de la posibilidad de que se produjeran, en un horizonte temporal cercano, cambios significativos en las tendencias migratorias seculares, dadas las considerables asimetrías económicas entre los dos países, así como las múltiples y dinámicas redes sociales y empresario-laborales que se habían ido conformando a lo largo de más de medio siglo de migración.

recursos a la Patrulla Fronteriza y se inicia una serie de “operativos” que bloquean, con todos los adelantos de la tecnología, los puntos de cruce más concurridos por los indocumentados entre el Océano Pacífico y el Golfo de México.¹² Vehículos utilitarios, sensores electrónicos, visores nocturnos, luces potentes y “cercas infranqueables” conforman el nuevo panorama en la frontera. Lo anterior muestra con claridad que el énfasis se pone en el control de la oferta de trabajadores indocumentados. Al mismo tiempo, como en el pasado, no se envían señales de tener un interés serio por reducir la demanda que ejerce la economía estadounidense por estos mismos trabajadores.

México, por su lado, también se replegó a sus posiciones anteriores: se volcó en atender la suerte de los migrantes y se volvió a considerar este fenómeno como algo inevitable, al no estar en el horizonte alcanzar una reducción significativa de la emigración de mexicanos.¹³ Lo anterior se traduce en el reforzamiento de las tradicionales políticas públicas de protección consular en Estados Unidos de América. La estrategia del gobierno de Zedillo se orientó a establecer un diálogo migratorio con Estados Unidos de América con el propósito de minimizar los daños derivados del endurecimiento de las acciones que hacen que el tránsito fronterizo tenga lugar crecientemente en condiciones muy adversas.¹⁴ El diálogo migratorio indirectamente buscaba pactar condiciones para que la salida de los migrantes fuera segura, no sufrieran discriminación y sus derechos fueran respetados en su inserción laboral y social en Estados Unidos de América. En este contexto, se inscribe el reforzamiento de los programas de vinculación con las comunidades en el exterior. Un propósito similar está detrás de la reforma legal sobre “la no pérdida de la nacionalidad”.

¹² En 1996, entra en vigor en ese país la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, su sigla en inglés), que es pieza principal de la estrategia legislativa dirigida a crear condiciones más difíciles para la inmigración, en general, y para la inmigración no autorizada, en particular. Otras piezas legislativas complementarias son la Ley del Antiterrorismo y la Pena de Muerte y la Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo (ley que reforma la asistencia social).

¹³ Otros acontecimientos internos en 1994 y 1995 —El EZLN en Chiapas, la devaluación del peso, la recesión económica y la crisis financiera— son factores determinantes de esta posición realista.

¹⁴ La estrategia del diálogo se extendió también a otros países de la región con el Proceso Puebla.

Al entrar en vigor el TLC, como también había ocurrido cuando se inicia la apertura de la economía a la competencia exterior, no se anticiparon los efectos de las profundas reestructuraciones y cambios económicos sobre la sociedad, ni se intentó paliar sus efectos negativos. Las consecuencias de lo anterior fueron la inatención para los perdedores de la integración y la polarización económica y social. Para números crecientes de población, la migración se refuerza como la posibilidad de acceder a oportunidades de avance económico, de acumular capital o de realizar ambiciones y sueños.

La combinación de circunstancias favorables en Estados Unidos de América —alto crecimiento económico y sostenida demanda laboral— y desfavorables en México —crisis recurrentes e insuficiente crecimiento económico— reforzaron la profundización del fenómeno migratorio. Así, el TLC no sólo no ha desincentivado la migración sino que, incluso, es probable que haya generado (y lo esté haciendo aún) más migración. La pérdida de población (mexicanos de cualquier edad y sexo, no sólo de trabajadores) continuó incrementándose significativamente en los años noventa. Frente a una emigración neta negativa de entre 277,000 y 315,000, en la primera parte de los años noventa, las estimaciones correspondientes para el último quinquenio de los años noventa son entre 325,000 y 360,000.¹⁵ Estimaciones más recientes colocan el saldo neto migratorio en alrededor de 390,000 personas en el 2000,¹⁶ lo que refleja una intensidad migratoria que ha continuado incrementándose, pasando de 3.4 migrantes internacionales por cien habitantes, en la primera parte de los noventa, a 3.6 en la segunda.¹⁷

La migración se ha convertido en un fenómeno nacional, cada vez más extendido geográfica y socialmente. Los índices de intensidad migratoria a nivel municipal, para el 2000, muestran con toda claridad la gran dispersión territorial del fenómeno migratorio. Así, municipios con muy altos índices pertenecen no sólo a estados tradicionalmente emisores de migrantes sino también a algunos estados

¹⁵ Corona Vázquez, Rodolfo, “Magnitud de la migración mexicana en años recientes”, Congreso Nacional sobre Migración, Guadalajara, Jal., 21-23 de noviembre de 2002.

¹⁶ Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población de México 2000-2050*, México, Conapo, 2002.

¹⁷ Alba, Francisco, “Migración internacional. Consolidación de los patrones emergentes”, *DEMOS. Carta demográfica sobre México*, núm. 13, 2000, pp. 10 y 11.

emergentes, como Guerrero, Oaxaca y Puebla. Municipios con altos índices se ubican también en estados como Hidalgo, Querétaro, Estado de México y Nuevo León, que se ubican fuera de las regiones tradicionales. Sólo unas pocas decenas de municipios no registran, entre 1995 y 2000, algún tipo de actividad migratoria: hogares en los que salió o hubo algún migrante circular, regresó algún migrante, algún miembro del hogar residía en Estados Unidos de América y/o el hogar recibió remesas.¹⁸

Al mismo tiempo se constata, de manera creciente y consistente: que los migrantes se originan no nada más de áreas rurales sino también de áreas urbanas; que su experiencia laboral ha tenido lugar en la industria y los servicios, no sólo de la agricultura; que han desempeñando ocupaciones semi calificadas e, incluso, altamente calificadas, y no tan sólo poco calificadas. La emigración afecta, aunque diferencialmente, a un muy amplio espectro de los grupos sociales y ocupacionales del país.

El TLC ha cambiado el contexto de las expectativas de los migrantes potenciales en direcciones insospechadas por sus promotores. El TLC (además de las sucesivas crisis mexicanas de los años setenta, en adelante) ha roto las fuertes ataduras mentales de antaño de fuerte raigambre al país, ha desatado amarres antaño sólidos y alentado formas diversas de transnacionalismo. Debido a contactos más estrechos, las aspiraciones sociales de la población mexicana tienden a proyectarse en los Estados Unidos de América, ante las que se perciben como reducidas oportunidades de realización —personal, familiar, societal— en México. Dada la existencia previa de sólidas redes sociales, interactuando en los espacios transfronterizos, el espíritu del TLC ha estado influyendo en los horizontes mentales de importantes grupos de mexicanos poco favorecidos por el mismo. Al transnacionalismo desde arriba —la ideología de la integración comercial, productiva y financiera— le acompaña un transnacionalismo desde abajo

¹⁸ Consejo Nacional de Población, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, 2002. Ciertamente no poseemos un indicador equiparable a este índice para fechas pasadas con el fin de examinar cambios en el largo plazo del fenómeno migratorio. Sin embargo, estos índices muestran que es indudable que el fenómeno migratorio se ha ido extendiendo a lo largo y ancho del país —con intensidad variable, desde luego—.

—la migración—. ¹⁹ La emergencia del “espíritu del TLC” ha influido también en las posturas mexicanas sobre el fenómeno migratorio al abrir espacios para “racionalizar” el éxodo de trabajadores mexicanos, buscándoles garantías y condiciones para una segura movilidad. La defensa de la integración comercial, productiva y de inversiones con los mercados mundiales —en particular con los de Estados Unidos de América— le dieron aliento a las “legitimaciones” de las demandas y las aspiraciones de formalizar una más libre movilidad para los trabajadores mexicanos. ²⁰

Sin embargo, lo que emerge es una estela de muertes de migrantes indocumentados a lo largo de la frontera; producto de una política estadounidense de “impenetrable” control fronterizo y de una realidad migratoria que la rebasa. Este intento es, además, contradictorio, ya que por un lado se promueve la integración de mercados, y por otro se pretende frenar la migración que las mismas políticas de integración económica y comercial estimulan. ²¹ Esta estrategia es no sólo parcial sino fuera de tono con las necesidades económicas de Estados Unidos de América y de México. Este escenario reclamaba arreglos y cambios en las posturas y políticas de los dos países con el fin de intentar un nuevo ordenamiento del fenómeno migratorio, aceptable para las principales partes involucradas.

IV. LAS INTERRUMPIDAS NEGOCIACIONES MIGRATORIAS. SIGNIFICADOS, IMPLICACIONES Y LEGADOS

Poco después de haber ganado la presidencia en 2000, Vicente Fox se pronunció por una política de “fronteras abiertas” entre los tres países signatarios del TLC; una iniciativa tendente a establecer un “TLC-plus”. El propósito detrás de este planteamiento era obtener

¹⁹ Paradójicamente, el capítulo XVI del TLC refleja la visión de la correspondencia entre los mercados de bienes, capital y tecnología, y los de los mercados de trabajo (recursos humanos como personal técnico y administradores) que acompañan a los otros factores productivos y/o poseen los conocimientos apropiados para su explotación.

²⁰ Esa demanda ha sido una de las tónicas de la prensa mexicana.

²¹ Massey, Douglas S., “March of Folly. U. S. Immigration Policy Under NAFTA”, *The American Prospect*, núm. 37, marzo-abril de 1998, pp. 22 y 33; Massey, Douglas S.; Durand, Jorge y Malone, Nolan J., *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.

algún acuerdo que liberalizara los flujos de trabajadores mexicanos, particularmente hacia Estados Unidos de América.²² Las reacciones de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos de América fueron poco entusiastas, cuando no abiertamente adversas. Sin embargo, el planteamiento abrió espacios para una reconsideración de la cuestión migratoria entre México y Estados Unidos de América. En febrero de 2001, en Guanajuato, los presidentes Fox y Bush acuerdan establecer una nueva relación migratoria con el fin de llegar a “un esquema ordenado de flujos migratorios”.²³

Las negociaciones migratorias emprendidas venían a subsanar un importante vacío en las relaciones bilaterales. Se trataba de la “normalización” de uno de los nexos que vinculan profundamente a ambos países. Al buscar reglas para su manejo, se le otorgaba al fenómeno migratorio un tratamiento similar al otorgado a los intercambios comerciales, de inversión y financieros; enfoque que, en su momento, culminó en el TLC.

Este intento de encauzar los flujos migratorios fue muy ambicioso. Las negociaciones bilaterales representaron un importante intento de congruencia entre políticas y realidades, al reconocer la consecuente movilidad del factor trabajo en una región creciente y multidimensionalmente integrada. Por vez primera, desde que se dieron por terminados los programas de braceros, los dos países volvieron a mostrar disposición de llegar a acuerdos por medio de la negociación sobre el manejo de la cuestión migratoria. Hay indicios e indicaciones inequívocas de que existió voluntad política por ambas partes de llegar a resultados concretos en un periodo razonable.

Las negociaciones no llegaron a materializarse en acuerdo alguno por circunstancias ajenas al intento mismo. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 vinieron a abortar cualquier avance que se

²² El gobierno de Fox aceptó de una manera más directa y abierta el objetivo, soterrado por casi todos los gobiernos previos, incluido el de Zedillo, de asegurar el ingreso de los mexicanos a los mercados de trabajo estadounidenses, en los que paulatina y gradualmente se han ido insertando, ya que este gobierno no se sentía responsable de que la emigración de mexicanos se vinculara a las particularidades del desarrollo nacional, cuyas limitaciones y fracasos se atribuían al régimen y a los gobiernos anteriores.

²³ *Hacia una prosperidad compartida. La propuesta de Guanajuato*, 16 de febrero de 2001.

podiera haber conseguido.²⁴ Aunque todo parece indicar que los negociadores habían hecho progresos importantes hasta antes del 11 de septiembre de 2001, no resulta pertinente enumerar avances o desacuerdos específicos, ya que las negociaciones se desplomaron con las Torres Gemelas.

Sin embargo, si bien las negociaciones migratorias han sido archivadas, sus significados y legados marcan fuertemente la discusión actual sobre la cuestión migratoria. Ese intento de negociación encierra un gran cambio de orientación sobre el manejo de una de las cuestiones bilaterales más intratables. El acuerdo alcanzado en Guanajuato de establecer negociaciones abrió la posibilidad de modificar la ineficaz política de Estados Unidos de América que pretende una desvinculación de mercados laborales, sólida y secularmente integrados; mercados que no pueden ser ignorados por ninguno de los dos países. En *La Propuesta de Guanajuato* los dos gobiernos se proponen “alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que... permitan atender de manera constructiva la migración”.²⁵

El hecho de haber llevado a cabo negociaciones, representó un cambio institucional rico en significados e implicaciones sobre aspectos fundamentales tanto de las relaciones migratorias bilaterales como de la agenda migratoria de México.

Por lo que se refiere a las relaciones bilaterales, hubo un enfoque compartido por elevar de nivel las relaciones bilaterales. No nada más el gobierno de Fox, el de Bush también actuó bajo la premisa de que su relación con México era una relación prioritaria. Desde esta

²⁴ El camino para alcanzar algún acuerdo aún era largo. El Congreso de Estados Unidos de América se encontraba muy dividido sobre los diferentes puntos de la agenda de negociaciones.

²⁵ Para hacer de la migración un fenómeno seguro, ordenado, mutuamente benéfico y mesurado, la agenda de las negociaciones contenía cinco puntos: la regularización o legalización por parte de los Estados Unidos de América de los mexicanos que residen en ese país, sin los permisos y documentos correspondientes; un acuerdo sobre un programa de trabajadores temporales que incorporara un número significativo de mexicanos; la obtención de un mayor número de visas de inmigración para ciudadanos mexicanos; y la creación de condiciones de seguridad y orden a lo largo de la frontera común; y la cooperación para el desarrollo de las principales regiones de origen de los migrantes. El acento de las negociaciones recayó en los primeros cuatro puntos anteriores. Los temas de las negociaciones reflejaban los componentes principales del The U. S.-Mexico Migration Panel, *Mexico-U. S. Migration: A Shared Responsibility*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001. Este grupo binacional, no gubernamental, tuvo el propósito concreto de ofrecer a las dos nuevas administraciones —que eventualmente fueron las de Fox y Bush— una serie de lineamientos para una política bilateral en la materia.

perspectiva, el entablar negociaciones migratorias implicaba la voluntad de quitar del camino importantes elementos irritantes en la relación. La nueva orientación parecía buscar el establecimiento de relaciones más congruentes entre las diferentes esferas de la compleja interacción bilateral.

Además, el que el gobierno de Estados Unidos de América se sentara a la mesa de las negociaciones alentó el reconocimiento, por parte de aquel país, que su economía ejerce una demanda sostenida por trabajadores migrantes mexicanos, cuya contribución económica y social es apreciada.²⁶ Esta doble aceptación estadounidense —de la demanda por y de la contribución de los migrantes— vino también a satisfacer, en buena medida, un reclamo mexicano al respecto; hasta fechas recientes no se había encontrado un cauce adecuado para lograr este reconocimiento.

El gran significado de las negociaciones puede inferirse por el nivel y la composición de los responsables de las mismas. Éstas estuvieron integradas por el nivel superior de los gobiernos respectivos: el secretario de Relaciones Exteriores y el de Gobernación por México; el secretario del Departamento de Estado y el procurador general, por Estados Unidos de América. Por la composición de los responsables últimos de las negociaciones, se infiere el importante papel que las consideraciones geopolíticas adquirieron, complementando y sobreyendo, en buena medida, las consideraciones internas a Estados Unidos de América, de carácter “legal” y policiaco. Con esto se subsanaba un viejo reclamo mexicano ante la escasa atención que los responsables de la política exterior de Estados Unidos de América le prestaban a la búsqueda de una respuesta estratégica a la cuestión migratoria.²⁷

Por lo que respecta a la agenda de México, haber logrado sentar a Estados Unidos de América a la mesa de las negociaciones representó un triunfo muy importante. En general, la agenda de las negociaciones migratorias reflejó de cerca los intereses que expresó la parte mexicana. Este paso fue muy importante, pues las condiciones inse-

²⁶ “Rethinking Mexican Immigration”, *The New York Times*, 23 de julio de 2001.

²⁷ Rico, Carlos, “Migration and U.S.-Mexican Relations 1966-1986”, en Mitchell, Christopher (ed.), *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, University Park, Penn., The Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 221-283.

guras y de vulnerabilidad de los migrantes se asocian con la inexistencia de acuerdos —por limitados que sean— que obliguen a las partes a determinadas reglas de comportamiento.

El hecho de las negociaciones implicó que las posiciones de México se expresaran de forma abierta, concreta y precisa. En el pasado, México se había encerrado en el principio universal y abstracto de la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos —una obligación irrenunciable y objeto tradicional de las funciones consulares de cualquier país respecto de sus ciudadanos—. Las negociaciones obligaron a la parte mexicana a traducir sus principios y objetivos tradicionales —el respeto a los derechos de los migrantes y el mantenimiento de una salida confiable para parte de sus trabajadores— en propuestas concretas que constituyeron los puntos de la agenda de las negociaciones.

Por lo que se refiere a los legados, éstos se están mostrando trascendentes. Si bien las negociaciones fueron interrumpidas por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, y con posterioridad la parte estadounidense ha hecho saber que las negociaciones son un asunto cerrado, el asunto no puede cerrarse tan fácilmente, pues el hecho de haberse emprendido negociaciones ha cambiado, en ambos países, los términos bajo los que se plantea la cuestión migratoria como para que pueda regresarse al *statu quo* previo.

Permanece el reconocimiento, por parte no sólo de los gobiernos sino de múltiples actores políticos en los dos países, de la realidad y funcionalidad del fenómeno migratorio ante las fuerzas económicas y demográficas que subyacen a esta realidad. La realización de negociaciones ha tenido el efecto de agente catalizador para la búsqueda de respuestas, tanto en México como en Estados Unidos de América, frente al fenómeno migratorio.

En Estados Unidos de América, el hecho de las negociaciones migratorias ha tenido importantes implicaciones. Entre ellas, sobresale el reclamo al presidente para que cumpla con su promesa de negociar un acuerdo migratorio histórico con México (para las necesidades laborales y los intereses económicos y de seguridad de ese país).²⁸ También se puede enumerar el fortalecimiento de una conciencia co-

²⁸ “Death on the Border”, *The New York Times*, mayo 19 de 2003, p. A-22.

lectiva, por parte de amplios sectores económicos —sobre todo empresariales—, de numerosos liderazgos de los partidos políticos, de influyentes organizaciones sociales (incluida la AFL-CIO y la iglesia católica; ésta última actuando de manera mancomunada con los obispos mexicanos)²⁹ y de influyentes medios de comunicación, sobre la necesidad de dar algún acomodo a los flujos mexicanos. Las múltiples iniciativas de legislación migratoria en 2003 que buscan este acomodo, también son muestras de dicho legado.

En México, el llamado a la negociación y la exigencia de un acuerdo migratorio se han vuelto parte de las agendas de todos los partidos políticos, de los medios de comunicación y de casi todos los líderes de opinión.³⁰ Otro legado es la atención sobresaliente que ha adquirido el fenómeno migratorio en la esfera política —interna e internacional—,³¹ así como una reevaluación de los migrantes mismos, al igual que un redimensionamiento del valor y peso de las comunidades de mexicanos en Estados Unidos de América y de mexicano-americanos. En la esfera económica ha habido un redescubrimiento y reapreciación de la contribución de las remesas para la economía mexicana —sobre todo para el dinamismo económico regional y local—.

El gobierno mexicano no puede dejar de insistir ante el estadounidense acerca de la necesidad de negociar un acuerdo migratorio que supere el actual y altamente costoso *statu quo*. La demanda de un acuerdo —legado de haber emprendido negociaciones— se ha convertido en un reclamo político y social que el actual gobierno mexicano —cualquier gobierno mexicano— tiene que enfrentar, justo cuando negociarlo se ha vuelto casi imposible.

²⁹ Bishops of the United States and Mexico [The], “Strangers No Longer: Together on the Journey of Hope”, Carta expedida el 23 de enero en la ciudad de México y el 24 de enero de 2003 en Washington.

³⁰ Las notas en periódicos mexicanos sobre el tema de un acuerdo migratorio son “una columna regular” desde que las negociaciones levantaron grandes expectativas de que se podía llegar a uno relativamente amplio (que habría satisfecho en medida significativa las demandas de la agenda mexicana).

³¹ Se reafirma la búsqueda de un acuerdo migratorio integral como objetivo prioritario de la política exterior. Derbez, Luis Ernesto, “Estrategias de la nueva política exterior de México”, *Reforma*, 19 de septiembre de 2003.

V. EL CONTEXTO POST-SEPTIEMBRE 11, 2001. SEGURIDAD NACIONAL Y CONTROL DE FRONTERAS

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 ha emergido un nuevo entorno internacional en el que las consideraciones sobre seguridad nacional se vuelven centrales. En ese contexto se agudizan las sensibilidades sobre cualquier iniciativa que parezca disminuir los ámbitos de dicha soberanía. Esto redefine el papel de las fronteras y dificultará, seguramente, abogar a favor de una actitud acomodaticia frente a los flujos migratorios. La emergencia de las nuevas prioridades para Estados Unidos de América —seguridad nacional, control fronterizo, lucha antiterrorista— presenta nuevos retos en la búsqueda de soluciones aceptables y realistas para el ordenamiento del fenómeno migratorio.³²

En este contexto, los intereses políticos internos de Estados Unidos de América vuelven a ser los preponderantes, por encima de los intereses económicos y geopolíticos relacionados con la vecindad de México. En adelante, la agenda del manejo de los flujos migratorios debe darle acomodo a los temas de seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. La cuestión migratoria, ya de por sí muy compleja, se vuelve aún más.

La inclusión de la perspectiva de seguridad nacional, como eje adicional de las relaciones bilaterales, ha tenido implicaciones importantes sobre las prioridades acordadas a los diversos puntos de la agenda migratoria pre-septiembre-11. El punto sobre la situación fronteriza se ha vuelto prioritario. La *securización* de la frontera es un hecho. El 22 de marzo de 2002, los dos países firman un acuerdo de cooperación sobre la frontera México-Estados Unidos de América que contiene 22 puntos de acción para convertirla en una “frontera inteligente”. En este contexto, Estados Unidos de América presiona por concesiones de manera muy diferente a lo que pudo haber hecho

³² La lucha anti-terrorista también alimenta percepciones desfavorables frente a los migrantes. Los actores y las voces anti-inmigrantes (y anti-mexicanos) vuelven a levantar cabeza. La sociedad estadounidense se está desplazando hacia actitudes menos acomodaticias frente a la inmigración (en algunos casos, incluso se están generando actitudes abiertamente xenófobas). De hecho hay indicios y manifestaciones de un cierto recrudecimiento de las medidas de control fronterizo y de deportaciones de mexicanos indocumentados, no nada más desde la frontera sino desde el interior de aquel país.

en la situación previa a los atentados. Aunque el secretario Powell firmó por Estados Unidos de América, el seguimiento del acuerdo está bajo la jurisdicción del Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) que tiene ahora bajo su responsabilidad las cuestiones migratorias. El secretario Creel firmó por México. Con esto, la “contaminación de temas” —migración, seguridad, fronteras— es un hecho; algo que México había buscado evitar en las relaciones bilaterales.

Las nuevas circunstancias obligan a repensar contenidos y estrategias frente a la cuestión migratoria. Si bien, en mi opinión, los cinco puntos del paquete migratorio del 2001 continúan manteniendo validez, el paquete migratorio como estrategia ha dejado de ser viable. Una opción alternativa es la de dar “pequeños pasos” con el fin de buscar resultados concretos en lugar de un paquete migratorio que difícilmente sería “integral”.³³ Sin embargo, los distintos puntos de la agenda pueden resultar menos o más favorecidos, al considerarlos también desde la perspectiva de la seguridad nacional.

La regularización de los mexicanos indocumentados podría verse favorecida por los intentos de Estados Unidos de América de poner orden en casa, registrando más acuciosamente a todos los residentes en aquel país. Iniciativas en este sentido se han presentado en 2003 en el congreso de Estados Unidos de América. La aceptación de programas de trabajadores temporales (también hay iniciativas en esta dirección en el congreso), impulsados por influyentes y diversos intereses económicos, podría verse favorecida por motivos de seguridad nacional.

En sustitución de las soluciones más ambiciosas de algunas de las partes del paquete migratorio previo, se ha tenido que trabajar, con buena fortuna, en otras “políticas activas”, en apoyo de los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos de América. Sobresale la promoción de la matrícula consular que “documenta” a los indocumentados, y que ha gozado del argumento que ésta contribuye a la seguridad de las partes. También se diversifica el espectro de los interlocutores al

³³ En estas circunstancias, es muy riesgoso el desfase entre la presión de los medios y grupos políticos mexicanos de un acuerdo migratorio y el vacío respecto de los contenidos de dicha presión. Parece darse una vuelta a la actitud tradicional del pasado, al regresarse a una postura de principios; siendo el reclamo de un acuerdo migratorio una especie de principio adicional.

establecer contactos con congresistas, en comisiones migratorias y en otras comisiones, con las ONG y con grupos empresariales. No obstante, el cambio de prioridades y la pérdida del lugar privilegiado que ocupaba México antes del 11 de septiembre, la estrategia de “pequeños pasos” ha permitido lograr algunos avances.

Ante un escenario muy factible, que cancela en el futuro inmediato cualquier “profundización” del TLC, en el sentido de extender la liberalización regional al factor trabajo, se pueden abrir espacios de oportunidad para presionar con el propósito de que se atienda con una estrategia diferente, a nivel bilateral, el propósito de la disminución de las presiones migratorias. En la actualidad, el argumento de la necesidad del desarrollo económico de México se ve reforzado por las garantías y seguridades adicionales que el desarrollo ofrece. A la larga, el desarrollo regional es la mejor garantía de seguridad entre vecinos.

México tiene, por lo tanto, que desarrollar y combinar las políticas para el manejo de los flujos con otras para incidir sobre la dinámica del fenómeno migratorio. Las negociaciones migratorias deben incluir ambas cuestiones. Sin acuerdos con miras a propiciar una prosperidad compartida, no es factible vislumbrar escenarios de una comunidad regional al interior de la cual tenga viabilidad una movilidad ordenada y segura de trabajadores y ciudadanos. Sin embargo, dado que el desarrollo y los procesos, internos e internacionales, de convergencia sólo muestran sus resultados en el largo plazo, y que en el corto plazo, el “momentum” y la inercia de los flujos migratorios son enormes, ambas cuestiones son impostergables.

Una de las oportunidades que ofrece un escenario poco acomodaticio a los flujos migratorios es que podría empujar a los dos gobiernos a explorar con seriedad el “enfoque del desarrollo” para el control de la migración de indocumentados en el largo plazo. Sólo con un esfuerzo bien fundado y financiado por los dos gobiernos para crear alternativas económicamente atractivas en México para su población, podría reducirse la emigración de manera apreciable. Estados Unidos de América debería cooperar más activamente en la búsqueda de un “desarrollo compartido” que permita modificar los factores estructurales que subyacen a las actuales presiones migratorias. México, por su parte, debería incentivar a Estados Unidos de América a hacerlo.

La ausencia de una visión regional con un carácter más cooperativo y de cohesión regional obliga a México a trabajar mucho en este sentido. No existe entendimiento alguno sobre una filosofía política de la integración regional en América del Norte, que permita sentar las bases para la aceptación por parte de los gobiernos y las sociedades involucrados, de asumirse como socios estratégicos y como agentes corresponsables de una construcción social “cohesiva” al interior del espacio regional.³⁴ Las necesidades de seguridad nacional y regional abren resquicios para remontar las limitaciones de una economía política estadounidense tradicionalmente poco solidaria.

El cruce de los temas de seguridad y control de fronteras con la agenda migratoria presenta múltiples retos y coloca al país ante encrucijadas muy difíciles. Ante la nueva realidad del contexto regional, México debe trabajar en desarrollar una política migratoria integral, que no se limite a los flujos mexicanos, sino que contemple objetivos de inmigración e incluya respuestas al tránsito de migrantes.

Las consideraciones de seguridad nacional y las acciones tendentes a la creación de fronteras seguras, le presentan a México opciones de política que no acaban de definirse. Canadá y Estados Unidos de América están avanzando en la institucionalización de un *North American Perimeter* (sin aceptar abiertamente ni el término, ni el concepto), al interior del cual se crearía un espacio de coordinación y cooperación sobre migración y movilidad, con el propósito de no interrumpir los flujos comerciales bilaterales al tiempo que se toman en cuenta las genuinas preocupaciones de seguridad nacional. México no parece desear que se bilateralice la *securización* de las fronteras en América del Norte, máxime si se contempla ese proceso de manera diferenciada —el surgimiento de una “América” protegida de manera diferente por dos “*estados buffer*”— en un espacio que afecta a los tres socios del TLC.

El ofrecimiento de garantías de seguridad a Estados Unidos de América le presenta a México serias implicaciones sobre el manejo de la migración de tránsito y la movilidad al interior del país, por las

³⁴ La construcción de un espacio igualitario en los ámbitos nacionales es un propósito ampliamente aceptado. En el contexto del TLC, la lógica de la cooperación binacional se aplica, en alguna medida, respecto de la región fronteriza entre México y Estados Unidos de América; ámbito del mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBank).

previsibles demandas y requerimientos de *securizar* también la frontera con Guatemala. Sin embargo, el aumento de recursos, de personal y el uso de tecnologías avanzadas en esa frontera, durante los últimos años —de acuerdo a reportes diversos—, debe también verse como una aceleración e intensificación de un proceso, iniciado mucho más atrás, que busca una mayor supervisión de la frontera sur (a partir de condiciones muy poco reguladas).

Las encrucijadas a las que se enfrenta México tienen múltiples expresiones. ¿Hasta dónde se le puede dar acomodo a las demandas de seguridad de Estados Unidos de América a cambio de que se acepte el “excepcionalismo” en materia de flujos migratorios mexicanos? ¿Cómo debe influir en una agenda mexicana centrada en los flujos migratorios nacionales la realidad de flujos migratorios de carácter regional más amplio —que incluye, como mínimo, a los de Centroamérica— que hacen de México país de tránsito y de destino? ¿Cómo balancear bilateralismo y multilateralismo? ¿Cómo dar acomodo a los requerimientos de seguridad nacional de México y avanzar en la consolidación de un Estado de derecho?³⁵ Los retos son muchos y las decisiones para México al respecto son muy difíciles. Hasta ahora se tienen más preguntas que respuestas.

Las conexiones entre migración, integración comercial, control de fronteras y seguridad nacional seguramente darán lugar en el futuro inmediato a una discusión mucho más compleja que la hasta ahora conocida. Las definiciones a las que obligó la realización de las negociaciones migratorias, al establecer propuestas y puntos concretos de una agenda, no ha sido sino el inicio de un largo proceso en el que el país tendrá que sumergirse en la búsqueda de posicionamientos y consensos nacionales para enfrentar de manera consistente la era de la integración económica, la movilidad laboral y las consideraciones de seguridad que ya se instauró en América del Norte. En este contexto, discutir visiones y perspectivas de largo plazo sobre la inserción de México hacia el Norte —más allá del TLC— y hacia el Sur-Centroamérica —más allá del Plan Puebla-Panamá— es un imperativo de corto plazo para orientar decisiones impostergables.

³⁵ La aceptación por el gobierno de Fox del escrutinio internacional —sobre el respeto a los derechos humanos— es una estrategia deliberada para hacer avanzar el Estado de derecho —los derechos humanos de nacionales y no nacionales— en México.