

TRANSFORMACIONES Y RETOS DE LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS

Francisco ALBA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Transformaciones de las migraciones mexicanas*. III. *Algunos comentarios sobre determinantes*. IV. *Inconsistencias de IRCA y la reacción mexicana*. V. *Las insuficiencias del TLCAN y las posturas de Estados Unidos y de México*. VI. *Significados y legados de las negociaciones migratorias en 2001*. VII. *Hacia un escenario restrictivo*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto en el que se han desarrollado las migraciones de México hacia Estados Unidos desde alrededor de la mitad de los años ochenta, ha sido de importantes transformaciones de sus causas y tendencias y de las respuestas y políticas que los dos gobiernos han diseñado para intentar que éstas se desarrollen de manera ordenada y segura. Por un largo periodo, al término de los programas de braceros en 1965 y hasta 1986, los flujos migratorios se desarrollaron de manera casi “espontánea”, cobijados en una especie de entendimiento tácito entre los dos países que abría espacios a los intereses económicos de los principales actores —gobiernos, empleadores y trabajadores migrantes— que influían en la conformación del flujo laboral. En ese periodo, el fenómeno migratorio se caracterizó, ante todo, por una movilidad circular de trabajadores. Alrededor de 1986 en adelante, ese patrón migratorio, sin embargo, empezó a transformarse, desplazándose ha-

* El Colegio de México: falba@colmex.mx. Documento para el proyecto “Diplomado en Derecho Demográfico”.

cia una migración de carácter más permanente. Acompañando a esta transformación, la migración mexicana va adquiriendo el carácter de fenómeno nacional, en México y Estados Unidos, frente a la concentración regional y la fuerte característica rural y agrícola del pasado. En la actualidad, los migrantes se originan en todo el país y sus antecedentes laborales son muy diversos, desde la agricultura hasta los servicios.

Interesa señalar que estas transformaciones tienen lugar al tiempo que, por un lado, Estados Unidos intenta nuevas respuestas frente a la creciente visibilidad del componente no autorizado de la migración mexicana y, por otro, la economía y la sociedad mexicanas experimentan profundos cambios. Ante estos cambios, la vigorosa demanda laboral estadounidense y lo ambiguo de las señales de políticas migratoria, enviadas desde los años ochenta, los flujos se han ajustado a los nuevos contextos emergentes, adoptando el carácter de una migración permanente.

El primer gran intento por influir sobre el fenómeno migratorio se materializó 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 (TLCAN), en vigor desde 1994, con el que se esperaba, eventualmente, contener la migración mexicana. Un tercer intento tiene lugar en 2001, con la puesta en marcha de negociaciones bilaterales que pretendían alcanzar una normalización de los flujos migratorios. Finalmente, con posterioridad a los eventos del 11 de septiembre de 2001, se ha ido conformando un nuevo escenario, marcado por un muy fuerte control fronterizo en Estados Unidos de América, la primacía de las consideraciones sobre seguridad nacional y un acentuado unilateralismo. En este escenario, los dos países vuelven a estar “enfrentados” sobre la cuestión migratoria, que aparece como “inmanejable” ya que los intereses de los dos países no han sido satisfechos y los derechos de los migrantes frecuentemente han quedado inatendidos o han sido violados.¹

El propósito de este documento es poner en perspectiva esta nueva etapa de los flujos migratorios mexicanos y de la cuestión migratoria bilateral. En el primer inciso, se resumen las tendencias y los cambios que experi-

¹ Los accidentes y las muertes de migrantes en sus intentos de cruce fronterizo e internación en Estados Unidos se han vuelto un dato cotidiano. Las muertes registradas se han incrementado, aproximándose a 400 anuales, desde que se pusieron en efecto los “operativos” de control fronterizo a finales de 1993.

mentan los patrones migratorios desde los años ochenta, frente a un contexto emergente más restrictivo. En el segundo, se presentan algunas reflexiones sobre los determinantes de la migración mexicana. En el tercer inciso, se revisan las inconsistencias de la implementación de IRCA y la reacción mexicana —confrontada con esa medida unilateral. En el cuarto, se examinan las insuficiencias del TLC. En el quinto apartado, se analizan las negociaciones de 2001, destacándose sus significados y legados. En el sexto, se visualiza la emergente nueva etapa, que está caracterizada por un creciente control. Se concluye con algunas reflexiones sobre las respuestas mexicanas frente a una actitud migratoria restrictiva y sobre lo que México puede y/o debe hacer para modificar las condiciones que dan lugar al fenómeno migratorio, proponiéndose en particular recuperar la importancia del crecimiento económico y el desarrollo de México.

II. TRANSFORMACIONES DE LAS MIGRACIONES MEXICANAS

El patrón circular de la migración, preponderante hasta los años setenta, comenzó a desplazarse en los ochenta hacia un patrón de más prolongada permanencia en Estados Unidos y a adquirir el carácter de una migración permanente. Desde la perspectiva estadounidense, los migrantes mexicanos se convirtieron *from sojourners to settlers*;² desde la perspectiva mexicana, el fenómeno migratorio se convierte en una pérdida creciente de población. La pérdida media anual de mexicanos en los años ochenta se estima entre 210,000 y 260,000, lo que representa un gran incremento respecto a los 120,000 a 155,000 que se estiman para los años setenta. La pérdida se incrementa durante la primera parte de los años noventa a cifras que oscilan entre 277,000 y 315,000 por año en promedio.³ Esta tendencia ha continua-

² Wayne A. Cornelius, "From Sojourners to Settlers: The Changing Profile of Mexican Immigration to the United States", en Bustamante, Jorge A. *et al.*, *U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford, 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.

³ *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, Secretaría de Relaciones Exteriores y U.S. Commission on Immigration Reform, México, 1997. Las regularizaciones de migrantes bajo IRCA influyen, desde luego, en el incremento de la tendencia de

do, al punto que entre los años finales del siglo XX e iniciales del XXI se estima que entre 400,000 y medio millón de mexicanos por año pasó a residir fuera de México.⁴ En otras palabras, aproximadamente cuatro de cada mil mexicanos intenta cada año mudarse del país.

Como la gran mayoría de los emigrantes mexicanos pasan a residir en Estados Unidos, la población mexicana en ese país se ha incrementado aceleradamente: en 1970 esta población no llegaba al millón; pero alcanzaba más de 8.5 millones en el año 2000 y casi 11 millones en 2005. En consecuencia, la población de origen mexicano en Estados Unidos también se ha multiplicado aceleradamente, pasando de 5.4 millones en 1970 a 28.1 millones en 2005.⁵

La migración se ha convertido en un fenómeno nacional, cada vez más extendido geográfica y socialmente. 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. Hacia 1970 los diez principales estados origen de migrantes se ubicaban todos en la “zona migratoria tradicional” y la proporción de migrantes del resto del país era de sólo 17.2%. En contraste, a principios de los años noventa, entre los diez principales estados de origen de migrantes se encontraba Oaxaca, a la vez que el grupo restante de estados contribuía con 28.4% del total de migrantes. En el quinquenio 1997-2002, los diez principales estados de origen de los migrantes aportaban dos tercios del total (66.7%); de entre éstos la mitad —Estado de México, Oaxaca, Puebla, Hidalgo y Veracruz— se encuentran fuera de la zona tradicional. El resto del país contribuía con el tercio restante del total de migrantes.

La extensión territorial del fenómeno migratorio es notable. El Consejo Nacional de Población ha calculado índices de intensidad migratoria a nivel municipal para el 2000 que muestran con toda claridad la gran dispersión territorial del fenómeno migratorio. Los municipios con “muy altos índices de intensidad migratoria” pertenecen no sólo a estados tradicionalmente emisores de migrantes sino también a estados emergentes, como Guerrero, Oaxaca y Puebla. Los municipios con “altos índices” se locali-

pérdidas permanentes de población. Los migrantes regularizados adquieren derechos que les permiten “apadrinar” a determinados miembros de sus familias y algunos dependientes.

⁴ Estimaciones del Consejo Nacional de Población, *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*, México, noviembre de 2005.

⁵ *Idem*.

zan, de nuevo, no sólo en estados tradicionales sino también en Hidalgo, Querétaro, Estado de México y Nuevo León —estados que se ubican fuera de las regiones tradicionales de migración. Sólo unas pocas decenas de municipios no registraron, entre 1995 y 2000, algún tipo de actividad migratoria. Es decir, en sólo unos pocos municipios no salió algún habitante o no hubo algún migrante circular, no regresó algún migrante, ningún miembro del hogar residía en Estados Unidos, y/o el hogar no recibió remesas.⁶

Al mismo tiempo se constata, de manera consistente, que los migrantes ya no se originan mayoritariamente de las áreas rurales, sino que provienen también de las urbanas. Hacia el año 2000, aproximadamente 4 de cada 10 migrantes procedían de localidades con menos de 2,500 habitantes y hasta 15,000 habitantes, y casi 4 de cada 10 de localidades con más de 15,000 habitantes.⁷

Por lo mismo, el fenómeno migratorio se ha vuelto más complejo. La migración mexicana está compuesta por flujos migratorios diversos. Así, la experiencia laboral de los migrantes ha tenido lugar en la industria y los servicios, no sólo en la agricultura; éstos han desempeñado ocupaciones semi calificadas e, incluso, altamente calificadas, no tan sólo poco calificadas. Por lo tanto, la emigración afecta, aunque diferencialmente, a un muy amplio espectro de los grupos sociales y ocupacionales del país.

La migración mexicana, que ha experimentado trascendentes transformaciones en México, también ha sufrido significativos cambios en Estados Unidos, en cuanto a su localización geográfica y a su inserción laboral y condiciones de vida. Los migrantes mexicanos, que tradicionalmente se habían dirigido hacia unos pocos estados, principalmente los fronterizos con México, diversifican aceleradamente sus destinos desde los años noventa, al punto que al inicio del siglo XXI se encuentran distribuidos a lo largo de todo el territorio estadounidense. En 1970, el 85% de los mexicanos se localizaban en los estados fronterizos, principalmente California y Texas; en el año 2000, poco menos del 70% residía en esa zona.⁸ La concentración en la zona tradicional continúa, desde luego, siendo elevada; sin embargo, las tasas de inmigración a las recientes zonas de destino son muy

⁶ Consejo Nacional de Población, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, 2002. No se posee un indicador equiparable a este índice para fechas pasadas a fin de examinar cambios en el largo plazo del fenómeno migratorio.

⁷ Conapo, *Migración México-Estados Unidos, cit.*, nota 4, 2005.

⁸ *Idem.*

elevadas, lo que hace suponer que la diversificación geográfica continuará, dada la dinámica inmanente a los flujos migratorios.

La migración mexicana a Estados Unidos ha sido, y sigue siendo, fundamentalmente un fenómeno de naturaleza económica. De ahí la conveniencia de tener un diagnóstico de la inserción laboral en Estados Unidos de los trabajadores migrantes mexicanos; misma que ha ido cambiando a lo largo del tiempo, desplazándose del sector primario (agricultura) hacia los sectores secundario (industria) y terciario (servicios). En 2005, los migrantes mexicanos se ocupaban mayoritariamente en los servicios (casi seis de cada diez), seguidamente en la industria (casi cuatro de cada diez) y “escasamente” en la agricultura (ni siquiera uno de cada diez).⁹ Sin embargo, aunque los migrantes mexicanos se han diversificado en cuanto a ocupaciones desempeñadas, continúan insertándose en general en ocupaciones manuales y de baja remuneración.

Una caracterización de la población mexicana en Estados Unidos dejaría fuera un rasgo muy determinante, por sus múltiples implicaciones para los migrantes y para el estado de la cuestión migratoria entre los dos países, si no considera el elevado porcentaje de “indocumentados” en los flujos migratorios mexicanos. Entre los migrantes temporales, entre 2001 y 2004, casi ocho de cada diez cruzaron la frontera sin autorización para hacerlo. En general, en el quinquenio 1997-2002, tres de cada cuatro migrantes mexicanos ingresaron al país vecino de manera irregular o prolongaron su estadía en aquel país sin la autorización correspondiente.¹⁰ En consecuencia, se estima que aproximadamente la mitad de la población mexicana que reside en Estados Unidos se encuentra en situación irregular.

III. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE DETERMINANTES

A la continuidad de la emigración y al cambio de patrón migratorio han contribuido las desfavorables circunstancias y condiciones económicas de México desde principios de los años ochenta. Después de una serie de crisis, el sistema económico fue sometido en los años ochenta a un cambio radical, se abrió la economía al exterior y se incrementó el papel de los mercados y de la inversión privada —nacional y extranjera— en su funcionamiento; 1986 fue también, coincidiendo con IRCA, un año emblemático

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

respecto de este cambio de orientación económica del país, ya que en ese año tiene lugar la adhesión de México al GATT. 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 produjo también un descenso significativo de los salarios reales, ampliándose así la brecha salarial entre México y Estados Unidos.

Respecto del fenómeno migratorio, puede afirmarse que este cambio de política económica se dio sin tomar en cuenta las probables repercusiones de este cambio de estrategia sobre las presiones migratorias que podrían generarse. Es decir, no se adoptaron 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. Desde la perspectiva de las condiciones sociales de la población, se ha dicho que los años ochenta fueron una “década perdida”. De hecho, el crecimiento económico *per capita* fue casi nulo, pues apenas igualó al crecimiento demográfico. En 1982, 1983 y 1986, el producto se contrajo en términos absolutos. Creo que por primera vez, en décadas, se generaliza entre gran parte de la población la percepción de reducidas expectativas sobre el potencial de desarrollo futuro del país y de las posibilidades de bienestar para los individuos. Para números crecientes de población la migración se refuerza como la única o la mejor posibilidad de acceder a oportunidades de avance económico, de acumular capital o de realizar ambiciones y sueños.

A más de diez años de entrada en vigor del TLCAN, la convergencia al interior del espacio de América del Norte no ha tenido lugar. Peor aún, existen indicios de que esté teniendo lugar una cierta divergencia económica. El producto *per capita* mexicano, medido en términos de la paridad de poder de compra, equivalía en 1993 a 28% del estadounidense y había decrecido en 2000 a 26%. Al interior de México, las desigualdades regionales parecen también haberse acentuado, lo que no ha contribuido a la convergencia interestatal. El reordenamiento espacial de las actividades productivas ha favorecido el desarrollo de la región norte y de ciertas áreas del centro del país; mientras que ha dejado de lado al resto del país, sobre todo el sur. El TLCAN no ha resultado particularmente efectivo, como política regional, para impulsar a los estados más atrasados hacia la convergencia con

los más adelantados y así paliar los fuertes desequilibrios regionales preexistentes.¹¹

Los efectos del TLC también han sido muy diferenciados en materia de remuneraciones al trabajo, lo que ha conducido a una evolución salarial crecientemente polarizada. Los salarios mínimos, los contractuales e incluso los promedio de la industria manufacturera se situaban en el año 2000 alrededor de 20% por debajo de sus niveles en 1993. En cambio, la demanda por determinados profesionistas y trabajadores calificados, cuya oferta es limitada, habría permitido una mejoría de sus salarios.

La creación de puestos de trabajo ha sido insuficiente en los sectores formales de la economía (entre 1993 y 2002, por ejemplo, el número de los trabajadores asegurados registrados en el IMSS aumentó 2.5 millones, pasando de 9.9 a 12.4 millones, cuando la población económicamente activa se incrementó en aproximadamente diez millones de personas). Los sectores informales de la economía han sido, en consecuencia, donde se inserta la mayoría de la población y la emigración continua siendo una opción muy atractiva.

Al entrar en vigor el TLCAN, al igual que como había ocurrido cuando se inició 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 los efectos negativos de la integración regional. Las consecuencias de lo anterior fueron la inatención para los perdedores de la integración y la polarización económica y social.

Los desequilibrios internos en México y los regionales en América del Norte están relacionados en la gestación y expansión de los flujos mexicanos al exterior —la integración ha vuelto “más cercana” la vecindad con Estados Unidos. Debido a contactos más estrechos, las aspiraciones sociales de la población mexicana tienden a proyectarse en los Estados Unidos, ante las que se perciben como reducidas oportunidades de realización —personal, familiar, societal— en México.

Por un lado, el TLCAN no sólo no ha desincentivado la migración sino que, incluso, es probable que haya generado condiciones más propicias para migrar, y lo esté haciendo aún. El TLCAN ha cambiado el contexto de las expectativas de los migrantes potenciales en direcciones insospechadas

¹¹ Alba, Francisco, “El Tratado de Libre Comercio, la migración y las políticas migratorias”, en Casares, Enrique R. y Sobarzo, Horacio (comps.), *Diez años del TLCAN. Una perspectiva analítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 215-242.

por sus promotores. El TLCAN ha roto ataduras, desatado amarres antaño sólidos y alentando formas diversas de transnacionalismo.

Dada la existencia previa de sólidas redes sociales, interactuando en los espacios transfronterizos, el espíritu del TLCAN ha estado permeando 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 —la migración—.

En síntesis, la combinación de circunstancias favorables en Estados Unidos —alto crecimiento económico y demanda sostenida— y desfavorables en México —crisis recurrentes e insuficiente crecimiento económico— reforzaron la profundización del fenómeno migratorio. La extrapolación del contexto actual arroja un escenario de continuada y creciente migración, si no se modifican profundamente los parámetros básicos de relaciones que rigen en el espacio económico de América del Norte.

IV. INCONSISTENCIAS DE IRCA Y LA REACCIÓN MEXICANA

Con la adopción de IRCA en 1986, el Congreso de Estados Unidos pretendió reducir de manera importante la inmigración indocumentada de mexicanos,¹² alrededor de la cual se había extendido la percepción que “inundaba” ese país; en particular, se hacía referencia a que ese país había perdido el control sobre la frontera EUA-México. IRCA contenía tres estrategias principales con el propósito de interrumpir los flujos migratorios, sin afectar el funcionamiento de su economía. Para reducir la demanda de mano de obra indocumentada, se 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, se autorizaba a incrementar significativamente la vigilancia de la frontera —con aumentos sustanciales en el presupuesto del entonces Servicio de Inmigración y Naturalización y de la “Patrulla Fronteriza”. Para no desestabilizar el funcionamiento normal de empresas y sectores económicos, que tradicionalmente han sido dependientes de la mano de obra indo-

¹² 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.

cumentada, se establecían canales de regularización para residentes indocumentados en Estados Unidos y trabajadores agrícolas que cumplieran determinados requisitos.

Sin embargo, la aplicación de la ley fue inconsistente. Se incrementó el gasto y los efectivos para impedir el cruce de indocumentados por la frontera; pero poco se hizo para frenar su demanda ya que, en general, las sanciones a empleadores no se llevaron a cabo. Así, las señales que se enviaban desde Estados Unidos eran encontradas: por un lado, se intentaba cerrar la porosidad de la frontera; pero, por otro, la disponibilidad de trabajos no era afectada. De ahí que la migración de mexicanos retomó su tendencia secular ascendente. Por lo que respecta al programa de regularización, al final del mismo aproximadamente 2.8 millones de personas regularizaron su situación en aquel país, de las cuales cerca de 2.1 millones fueron mexicanos.

Una vez aprobada 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 en cierto abandono e inatención, por lo cual podían continuar con sus estrategias individuales para trabajar en Estados Unidos). Las respuestas mexicanas continuaron sustentándose en el supuesto que la emigración era algo inevitable.¹³ Ciertamente, frente a la nueva política estadounidense, el gobierno mexicano se vio forzado a comenzar a replantear sus posturas tradicionales. La anterior actitud mexicana de “dejar hacer”, aunque funcional, dejaba de ser sostenible.

Sin embargo, cuando se adoptó IRCA, México no estaba preparado para responder de una forma activa a los retos de la actitud unilateral y restrictionista de Estados Unidos. Hubo intentos para propiciar un tratamiento bilateral de la cuestión migratoria y un reforzamiento de la política de defensa de los derechos de los migrantes;¹⁴ pero no hubo diseño de políticas públicas internas que intentaran ofrecer alternativas a la emigración. Esta continuidad no debería sorprender, ya que en el sistema político mexicano de la época no había muchos espacios en los que estuvieran presentes “los

¹³ Alba, Francisco, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril de 1999, pp. 11-37.

¹⁴ Gómez Arnau, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA, UNAM, 1990.

intereses” de los potenciales migrantes, sea en términos de creación de empleos y mejores salarios en México, sea en términos de vías legales a su movilidad.

V. LAS INSUFICIENCIAS DEL TLCAN Y LAS POSTURAS DE ESTADOS UNIDOS Y DE MÉXICO

El TLCAN fue otro gran intento por modificar los flujos migratorios mexicanos. En esta ocasión, el intento no fue unilateral; ya que se trató de una concepción compartida por Estados Unidos y México.¹⁵ Con base en el supuesto de que la liberalización de la movilidad de bienes y capitales (inversiones) es un sustituto de la movilidad del trabajo, se esperaba que el TLC generaría empleos y remuneraciones laborales ascendentes en México, lo que abatiría las presiones migratorias.¹⁶ La desactivación de la migración se desprende del supuesto avance vía integración económica hacia la convergencia entre las economías de los países miembros. Se suponía que las reestructuraciones económicas favorecerían particularmente a México. El incremento de la capacidad de generación de empleo y el alza de los salarios incidirían en una disminución de las presiones migratorias.¹⁷ A México, el TLCAN 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”.

Es claro que la razón fundamental del TLCAN descansa en los beneficios de la liberalización comercial *per se*, específicamente con propósitos de desarrollo económico.¹⁸ La finalidad migratoria de carácter restrictivo,

¹⁵ El planteamiento binacional se inserta de manera directa dentro del “consenso internacional” respecto de las interrelaciones entre desarrollo económico, libre comercio y migración internacional; véase Trilateral Commission, *International Migration Challenges in a New Era*, Nueva York, 1993.

¹⁶ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ El capítulo XVI del TLC, que facilita la movilidad entre los tres países signatarios de los recursos humanos, como personal técnico y administradores, refleja la visión de la correspondencia entre los mercados de bienes, capital y tecnología y los mercados de trabajo

antes señalada, es un objetivo secundario. Conviene subrayar lo anterior porque continúa vigente una visión muy extendida, asociada al llamado Consenso de Washington, que hace de la liberalización comercial la estrategia privilegiada para el desarrollo; y de ahí la reducción de las presiones para emigrar. Ante la insuficiencia de resultados de este consenso, sin embargo, se ha planteado que esta estrategia debe ajustarse y complementarse con otras políticas de seguimiento que faciliten avances socioeconómicos para la mayoría de las poblaciones.

El Consenso, que vio en la liberalización comercial una solución a las presiones migratorias, está siendo sustituido por una visión más compleja sobre las interrelaciones entre desarrollo y migración. Crecientemente se estima que las políticas de apertura a las corrientes mundiales de comercio, capitales e inversiones requieren ser completadas y complementadas por un conjunto amplio de estrategias y medidas en las múltiples otras dimensiones que impactan favorablemente los procesos de desarrollo: educación, inversión social, infraestructura, reducción de la pobreza.

En retrospectiva, se puede sostener que 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,¹⁹ 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 acelerar el desarrollo de México para aproximarlos al de sus otros dos socios comerciales. Nada de eso ocurrió. Ni siquiera se pensó en programas que atendieran a los mexicanos afectados por los costos de la apertura y reestructuración económicas.

que acompañan el resto de los factores productivos y/o que poseen los conocimientos apropiados para una más eficiente explotación de los mismos.

¹⁹ 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 y las múltiples y dinámicas redes sociales y empresario-laborales que se habían ido conformando a lo largo de más de medio siglo de migración.

En realidad, los dos países pronto dieron por un hecho que los efectos de la liberalización comercial sobre la migración no operarían y se replegaron a sus posiciones anteriores. Estados Unidos se enfocó en 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), redoblando la dotación de recursos a la Patrulla Fronteriza e iniciando una serie de “operativos” para bloquear, 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. Vehículos utilitarios, sensores electrónicos, visores nocturnos, luces potentes y “cercas infranqueables” comenzaron a conformar el nuevo panorama en la frontera. Lo anterior muestra con claridad que el énfasis de la respuesta migratoria estadounidense se puso, casi exclusivamente, en el control de la oferta de trabajadores indocumentados.²⁰

México, por su lado, también se replegó a posiciones anteriores. Por un lado, se volvió a considerar este fenómeno como algo inevitable, al no estar en el horizonte alcanzar una reducción significativa de la emigración de mexicanos;²¹ por otro, se reafirmó como prioritario atender la defensa de los derechos de los migrantes. Lo anterior se tradujo en el reforzamiento de las tradicionales políticas públicas de protección consular en Estados Unidos. La estrategia del gobierno de Zedillo se orientó a establecer un diálogo migratorio con Estados Unidos, con el propósito de minimizar los daños derivados del endurecimiento de las acciones que hacía que el tránsito fronterizo tuviera lugar crecientemente en condiciones muy adversas.²² El diálogo migratorio buscaba indirectamente pactar condiciones para que la salida de los migrantes estuviera segura, no sufrieran discriminación y sus derechos fueran respetados en su inserción laboral y social en Estados Unidos. En

²⁰ En 1996 entró 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, la Pena de Muerte y la Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Empleo (ley que reforma la asistencia social).

²¹ Otros acontecimientos internos en 1994 y 1995 —Chiapas, devaluación, recesión económica y crisis financiera— son factores muy determinantes de esta posición realista.

²² La estrategia del diálogo se extendió también a otros países en el marco de la Conferencia Regional de Migración, también conocida como el Proceso Puebla.

este contexto se reforzaron los programas de vinculación con las comunidades mexicanas en el exterior.²³

Al mismo tiempo el “espíritu del TLC” ha terminado por influir también en la postura mexicana sobre el fenómeno migratorio, al permitir diseñar argumentos que permiten “racionalizar” el éxodo de trabajadores mexicanos, buscándoles garantías y condiciones para una movilidad segura. La integración comercial, productiva y de inversiones con Estados Unidos ofreció sustento a las “legitimaciones” de las demandas y aspiraciones de formalizar una movilidad más libre para los trabajadores mexicanos en el espacio de América del Norte.²⁴

Sin embargo, en el contexto de una profundización de la integración económica, lo que emerge es una estela de muertes de migrantes a lo largo de la frontera;²⁵ producto de una política estadounidense de creciente control fronterizo y de una realidad migratoria que la rebasa. La relación bilateral se vuelve contradictoria ya que, por un lado, se promueve la integración de mercados y, por otro, se busca frenar la migración que las mismas políticas de integración económica y comercial estimulan.²⁶ La situación se considera insostenible por lo que sienta las bases para que se intenten nuevas respuestas frente al fenómeno migratorio, que sean aceptables para las principales partes involucradas y funcional para las necesidades económicas de Estados Unidos y México.

VI. SIGNIFICADOS Y LEGADOS DE LAS NEGOCIACIONES MIGRATORIAS EN 2001

Poco después de haber ganado la presidencia en el año 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 algún acuerdo

²³ Un propósito similar está detrás de la reforma legal sobre “la no pérdida de la nacionalidad”.

²⁴ Esa demanda ha sido una de las tónicas de la prensa mexicana en los años posteriores a la entrada del TLCAN.

²⁵ Véase nota 1.

²⁶ Massey, Douglas S., “March of Folly. U.S. Immigration Policy Under NAFTA”, *The American Prospect*, núm. 37, marzo-abril de 1998, pp. 22-33; Massey, Douglas S. *et al.*, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.

que liberalizara los flujos de trabajadores mexicanos, particularmente hacia Estados Unidos.²⁷ Las reacciones de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos 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. En febrero de 2001, en Guanajuato, los presidentes Fox, de México, y Bush, de Estados Unidos, acordaron establecer una nueva relación migratoria a fin de llegar a “un esquema ordenado de flujos migratorios”.²⁸

Las negociaciones bilaterales emprendidas por los gobiernos de Fox y Bush, en 2001, al iniciar sus respectivos mandatos sería el tercer intento mayor, en los últimos veinte años, para influir sobre los flujos migratorios. Este intento de negociación bilateral se produjo casi 40 años después de terminados los acuerdos que rigieron el fenómeno migratorio durante los programas de braceros. Este intento pudo ser un parteaguas en la relación migratoria bilateral.

Las negociaciones migratorias 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 un manejo ordenado de los flujos migratorios, se les otorgaba a éstos un tratamiento similar al otorgado a los intercambios comerciales, de inversión y financieros; acercamiento que culminó, en su momento, en el TLC.

El intento de 2001 de encauzar los flujos migratorios fue muy ambicioso. Las negociaciones bilaterales representaron un importante intento de congruencia entre políticas y realidades, al reconocer espacios a la 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 sobre la cuestión migratoria por medio de la negociación. Hay indicios e indicaciones inequívocas de que existió voluntad política por ambas partes de llegar a resultados concretos en un periodo razonable.

²⁷ 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.

²⁸ *Hacia una prosperidad compartida. La propuesta de Guanajuato*, 16 de febrero de 2001.

Las negociaciones no llegaron a materializarse en acuerdo alguno y quedaron suspendidas en septiembre de ese año por circunstancias ajenas al intento mismo.²⁹ Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 abortaron cualquier avance que se pudiera haber conseguido. En cualquier caso, el desplome de las Torres Gemelas acabó también con las negociaciones.

Sin embargo, si bien el episodio de las negociaciones migratorias se cerró, sus significados y legados todavía marcan la discusión actual sobre la cuestión migratoria. Y es que este intento significó un gran cambio de orientación sobre el manejo de una de las cuestiones bilaterales más intratables.³⁰ La decisión de establecer negociaciones sobre la migración mexicana abrió la posibilidad de modificar la política de Estados Unidos que pretende una desvinculación de mercados laborales que han estado sólida y secularmente integrados. En la Propuesta de Guanajuato los dos gobiernos se propusieron “alcanzar acuerdos de corto y largo plazo que... permitan atender de manera constructiva la migración...”.

Para hacer de la migración un fenómeno seguro, ordenado, mutuamente benéfico y medurado, la agenda de las negociaciones de 2001 contenía cinco puntos: la regularización o legalización por parte de los Estados Unidos, de los mexicanos que residen en ese país sin los permisos y documentos correspondientes; un acuerdo sobre un programa de trabajadores temporales que incorporaría un número significativo de mexicanos; la obtención de un mayor número de visas de inmigración para ciudadanos mexicanos; la creación de condiciones de seguridad y orden a lo largo de la frontera común; y la cooperación bilateral para promover el desarrollo de las principales regiones de origen de los migrantes.³¹ Hasta el momento de su interrup-

²⁹ Existen múltiples evaluaciones sobre los alcances de este ejercicio, si bien todas reconocen que el camino para alcanzar algún acuerdo aún era largo. El Congreso de Estados Unidos se encontraba muy dividido sobre los diferentes puntos de la agenda de las negociaciones.

³⁰ Alba, Francisco, “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, en Mabire, Bernardo (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 109-164.

³¹ Los temas de las negociaciones reflejaban los componentes principales de un grupo binacional, no gubernamental, del The U.S.-Mexico Migration Panel. Este panel 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; véase *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.

ción, las negociaciones se habrían orientado, ante todo, hacia los primeros dos puntos de la agenda.

El tema de la convergencia económica no estuvo ausente en la Propuesta de Guanajuato, en la que se enuncia la necesidad de otorgar especial atención a los esfuerzos dirigidos “a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades y a consolidar una comunidad económica de América del Norte que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables”. “Hacia una prosperidad compartida” era la promesa incluida en el título mismo de La Propuesta de Guanajuato. Sin embargo, los alcances han sido muy acotados y limitados.

En términos de medidas concretas, el propósito de una prosperidad compartida no ha trascendido a los instrumentos ni a los compromisos políticos necesarios para alcanzarlo. Predominan en los dos gobiernos una fe y una apuesta inquebrantables en los esquemas ortodoxos que rigen las relaciones económicas entre los dos países: el libre comercio y el papel insustituible de la disciplina macroeconómica para alcanzar los objetivos económicos de la convergencia y el desarrollo.³² En la Declaración de Guanajuato los dos presidentes son enfáticos al respecto: “compartimos un compromiso con el libre comercio como motor del crecimiento económico y de un desarrollo incluyente”. Las medidas que los dos gobiernos están dispuestos a apoyar son aquellas “que deriven en una política fiscal sana, bajas tasas de inflación y sistemas financieros sólidos”.

Entre los significados e implicaciones de las negociaciones sobre las relaciones bilaterales se debe destacar el hecho que hubo un enfoque compartido sobre la conveniencia de elevar de nivel el manejo de las relaciones migratorias.³³ No nada más el gobierno de Fox, sino que también el de Bush actuó bajo la premisa que su relación con México era una relación prioritaria. Desde esta perspectiva, el entablar negociaciones migratorias implicó la voluntad de quitar del camino importantes elementos irritantes

³² La cuestión no es un desacuerdo con la necesidad de mantener la disciplina económica y de preservar y promover el libre comercio; la cuestión es la insuficiencia de esos instrumentos para consolidar una comunidad económica que promueva deliberadamente a sus zonas menos desarrolladas y a sus grupos sociales más vulnerables.

³³ Las negociaciones involucraron al nivel superior de los gobiernos respectivos: los secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación, por México; el secretario del Departamento de Estado y el procurador general, por Estados Unidos. Por esta composición se infiere el importante papel que las consideraciones geopolíticas adquirieron.

en la relación. La nueva orientación parecía buscar el establecimiento de relaciones más congruentes entre las diferentes esferas de la compleja interacción bilateral.

El que el gobierno de Estados Unidos se sentara a la mesa de las negociaciones influyó en el reconocimiento, por parte de aquel país, de que la economía estadounidense ejerce una demanda sostenida por trabajadores migrantes mexicanos, cuya contribución económica y social debe ser apreciada.³⁴ Este doble reconocimiento estadounidense —de que existe demanda por migrantes y de que la contribución de éstos es importante— vino a satisfacer, en buena medida, las posiciones mexicanas al respecto, acompañadas frecuentemente por un tono de reclamo ante lo que se consideran percepciones indebidas sobre la migración mexicana.

Para México, el haber logrado que se aceptara el principio de las negociaciones migratorias representó un triunfo muy importante para la postura tradicional del país sobre el manejo de la cuestión migratoria. Además, la agenda de las negociaciones migratorias reflejó de cerca los intereses de la parte mexicana. Desde mi punto de vista, la aceptación del principio de negociar para alcanzar acuerdos internacionales —que imponen responsabilidad y obligaciones a las partes— es un paso muy importante, pues la inseguridad y la vulnerabilidad de los migrantes se asocian, las más de las veces, a la inexistencia de acuerdos —por limitados que sean— que obliguen a las partes a determinadas reglas de comportamiento.

Además, el hecho de establecer negociaciones implicó que las posiciones de México se expresaran de forma abierta, concreta y precisa. En el pasado, las posiciones mexicanas se habían manifestado ante todo, en principios universales y abstractos, como 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 posiciones tradicionales en propuestas concretas que contribuyeran a desahogar la agenda de las negociaciones.

Si bien las negociaciones fueron interrumpidas por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, y con posterioridad se volvieron un asunto cerrado, el hecho de que se entablaron negociaciones ha dejado legados en ambos países. Permanece un importante reconocimiento, por parte no sólo de los gobiernos sino de múltiples actores políticos en los dos países, de la

³⁴ “Rethinking Mexican Immigration”, *The New York Times*, 23 de julio de 2001.

realidad y funcionalidad del fenómeno migratorio ante las fuerzas económicas y demográficas que subyacen a esa realidad.

Entre los legados en Estados Unidos, se puede enumerar la toma de conciencia —entre amplios sectores, sobre todo empresariales, numerosos liderazgos de los partidos políticos, influyentes organizaciones sociales, incluida la AFL-CIO y la iglesia católica de manera mancomunada entre los obispos mexicanos y estadounidenses,³⁵ e influyentes medios de comunicación— sobre la necesidad de dar algún acomodo a los flujos mexicanos.

En México, los llamados a la negociación y la exigencia de un acuerdo migratorio con Estados Unidos se volvió parte de las agendas de todos los partidos políticos, de los medios de comunicación y de casi todos los líderes de opinión.³⁶ Además, a partir de las negociaciones de 2001, el fenómeno migratorio ha adquirido atención sobresaliente en la esfera política —interna e internacional—. Las negociaciones contribuyeron a una revaluación de los migrantes mismos, al igual que a un redimensionamiento del valor y peso de las comunidades de mexicanos en Estados Unidos y de los 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 a nivel regional y local—.

VII. HACIA UN ESCENARIO RESTRICTIVO

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha hecho de la seguridad nacional, el control fronterizo y la lucha antiterrorista sus nuevas prioridades y ha emergido un nuevo entorno internacional en el que esas mismas consideraciones, u otras similares, se han vuelto centrales. En ese contexto se agudizan las sensibilidades sobre cualquier iniciativa que parezca disminuir los ámbitos de la soberanía nacional. Ello está redefiniendo el papel de las fronteras y dificultará, seguramente, abogar a

³⁵ 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.

³⁶ 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.

favor de una actitud acomodaticia frente a los flujos migratorios. Ese escenario presenta nuevos retos en la búsqueda de soluciones aceptables y realistas para el ordenamiento del fenómeno migratorio.

La lucha antiterrorista también alimenta percepciones desfavorables frente a los migrantes. Los actores y las voces antiinmigrantes (y antimexicanas) vuelven a levantar cabeza en la sociedad estadounidense. En algunos casos incluso se están generando actitudes abiertamente xenófobas. Es un hecho el recrudecimiento de las campañas en favor de un control fronterizo infranqueable y de deportaciones masivas de mexicanos y otros extranjeros indocumentados, no nada más desde la frontera sino desde el interior de aquel país.

En este contexto, los intereses políticos internos de Estados Unidos vuelven a ser preponderantes, por encima de los intereses económicos y geopolíticos relacionados con la vecindad de México. La agenda binacional le ha dado ya un importante acomodo a los temas de seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. La cuestión migratoria, ya de por sí muy compleja, se ha vuelto aún más.

La inclusión de la perspectiva de seguridad nacional, como eje central de las relaciones bilaterales, ha tenido implicaciones importantes sobre las prioridades acordadas a los diversos puntos de la agenda migratoria durante las negociaciones del 2001. La “securitización” de la frontera es un hecho. El 22 de marzo de 2002 los dos países firmaron un acuerdo de cooperación sobre la frontera México-Estados Unidos que contiene 22 puntos de acción para convertirla en una “frontera inteligente”. En este contexto, Estados Unidos presiona por concesiones de manera muy diferente a lo que pudo haber hecho en la situación previa a los atentados del 11 de septiembre de 2001. El Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*) tiene ahora bajo su responsabilidad las cuestiones migratorias. La Secretaría de Gobernación es la contraparte mexicana en la interlocución con dicho Departamento. Con ello, la “contaminación de temas” —migración, seguridad, fronteras— se ha vuelto una realidad; desarrollo que México había buscado evitar en las relaciones bilaterales.

El nuevo contexto de Estados Unidos, que le otorga prioridad a las consideraciones sobre seguridad nacional, ha impactado fuertemente los múltiples intereses internos a ese país —económicos, políticos y sociales— que tradicionalmente han jugado un papel importante en el diseño de su política migratoria. Ello se advierte en la gran visibilidad del tópico entre la

opinión pública, con un debate muy cargado emocionalmente, y en la profunda división, al interior del Congreso y entre el Congreso y el Ejecutivo de ese país, en torno al tópico de una reforma migratoria, si bien todos los actores reconocen que el marco migratorio vigente ha sido rebasado por las circunstancias. Uno de los retos principales de la reforma migratoria en Estados Unidos gira alrededor de un acomodo a los diversos intereses económicos, políticos y sociales frente a la inmigración, en general, y frente a la cuestión migratoria entre Estados Unidos y México.

En enero de 2004, el presidente Bush ofreció sus posiciones que pretendían responder a las nuevas prioridades nacionales y atender los diferentes intereses en juego en torno a las realidades de los flujos migratorios hacia su país. La reforma migratoria debería descansar esencialmente, según el presidente Bush, en tres pilares: un reforzamiento de los controles en las fronteras, la adopción de un amplio programa de trabajadores temporales y una regularización —temporal y condicional— para que migrantes que residen sin autorización en ese país pudieran acceder a una situación de trabajador temporal.

Desde entonces se ha intensificado el debate migratorio en el Congreso y la opinión pública estadounidenses. La profunda división, respecto al tipo de reforma migratoria que se desea, es evidente en la situación que reinaba hacia mediados de 2006, con dos iniciativas aprobadas —una por la Cámara de Representantes y otra por el Senado— cuyos contenidos eran tan diferentes y distantes que se estima casi imposible que un Comité Bicameral pueda conciliar los dos proyectos como para que una nueva ley migratoria pudiera ser aprobada en 2006.

El proyecto de la Cámara de Representantes, aprobado en diciembre de 2005, prácticamente sólo contempla medidas restrictivas y de estricta aplicación legal (*enforcement*) como el aumento de personal para el control fronterizo, la construcción de muros a lo largo de la frontera, la criminalización de los migrantes en situación irregular y de aquellos que los ayudan, el incremento de sanciones a empleadores de “indocumentados”. El proyecto del Senado, aprobado en mayo de 2006, incluye, además de importantes medidas restrictivas y de aplicación de la ley, un programa de trabajadores huéspedes temporales y vías de regularización para muchos de los migrantes en situación irregular.

No parece haber consenso sobre el tipo de reforma migratoria que podría eventualmente materializarse en Estados Unidos. De ahí un *impasse*;

sin embargo, la interpretación del actual *statu quo* es engañosa, puesto que la inacción legislativa no implica inacción administrativa. De hecho, el control fronterizo se ha venido fortaleciendo, dándole continuidad a la visión trazada desde 1993 por la administración Clinton: disuadir a los migrantes de cruzar. El paso más reciente en este camino es el despliegue de la Guardia Nacional a lo largo de la frontera.

En el actual contexto restrictivo, el margen de maniobra de México para influenciar la reforma migratoria en Estados Unidos se ha visto tremendamente reducido. Sin embargo, este menor margen de maniobra tampoco ha sido equivalente a inactividad. Al respecto se constata la implementación, con fortuna y resultados diversos, de medidas concretas para proteger a los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos, como es la promoción de la matrícula consular, y la intensificación y diversificación del cabildeo con un amplio espectro de interlocutores, desde congresistas a legislaturas estatales, al tiempo que se refuerzan los contactos con organismos de la sociedad civil y múltiples grupos empresariales.

VIII. CONCLUSIONES

Las nuevas circunstancias obligan a México a repensar contenidos y estrategias frente al emergente contexto restrictivo que afecta la cuestión migratoria. Si bien los cinco puntos de la agenda migratoria que se adoptó durante las negociaciones de 2001 continúan manteniendo validez, negociarlos en paquete ha dejado de ser una estrategia viable.³⁷ En el futuro se trataría de buscar resultados concretos, en lugar de una solución migratoria que difícilmente sería “integral”.

Ante el nuevo escenario, es difícil imaginar en el futuro inmediato el surgimiento de propuestas tendentes a una “profundización” del TLCAN, que permitiera extender la liberalización del factor trabajo a nivel regional. 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

³⁷ En estas circunstancias es muy riesgoso el desfase entre la demanda de los medios y grupos políticos de un acuerdo migratorio y el vacío respecto de los contenidos de dicha demanda. 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.

asumirse como socios estratégicos y agentes corresponsables de una construcción social “cohesiva” al interior del espacio regional.

El cruce de los temas de seguridad y control de fronteras con el migratorio presenta múltiples retos y coloca al país ante encrucijadas muy difíciles. Las consideraciones de seguridad nacional y las acciones tendentes a la creación de fronteras seguras le presentan a México difíciles opciones de política ante tendencias que no acaban de definirse. Canadá y Estados Unidos están avanzando en la institucionalización de una especie de “Perímetro de Seguridad Norteamericano”, que no parece incluir a México, 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 tomando en cuenta las genuinas preocupaciones de seguridad nacional y lucha antiterrorista. A México no parece convenirle que se bilateralice la “*securitización*” de las fronteras en América del Norte, máxime si ese proceso se contempla como algo diferenciado: por un lado, Estados Unidos y Canadá; por otro, Estados Unidos y México.

Dadas sus nuevas prioridades, Estados Unidos está poniendo fuertes demandas sobre sus vecinos para que le ofrezcan garantías de seguridad. Ello le presenta a México serias implicaciones sobre el manejo de los migrantes en tránsito y la movilidad al interior del país. Una manifestación inevitable son las demandas y los requerimientos para “*securitizar*” también la frontera entre México y Guatemala. Sin embargo, más allá de este tipo de presiones, México no puede descuidar esa frontera ni dejar de incrementar recursos, personal y el uso de tecnologías avanzadas, como parte 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 son múltiples. ¿Hasta dónde se le puede dar acomodo a las demandas de seguridad de Estados Unidos? ¿A cambio de qué? ¿Cómo incorporar en la agenda migratoria mexicana, hasta muy recientemente centrada en los flujos migratorios mexicanos, los flujos migratorios de carácter regional —que incluyen, como mínimo, los de Centroamérica— que hacen de México país de tránsito y de destino? ¿Cuál es el balance adecuado entre bilateralismo y multilateralismo? ¿Cómo utilizar el creciente escrutinio sobre los derechos humanos en la consolidación de un Estado de derecho frente a los migrantes mexicanos y los migrantes de otras nacionalidades en el país? Los retos son muchos y las decisiones para México al respecto son muy difíciles.

Ante un escenario poco acomodaticio a los flujos migratorios, México tiene la gran oportunidad de explorar con seriedad el “enfoque del desarrollo” para contrarrestar la emigración en el largo plazo. Sólo con un esfuerzo bien fundado para crear alternativas económicamente atractivas en México para su población podría reducirse la emigración de manera apreciable.

Para dismantelar una mentalidad de emigración, enraizada por muy largo tiempo, el país requiere sostener un rápido crecimiento económico por un periodo prolongado a fin de retener su población, cerrando las brechas económicas y sociales —externas e internas— y multiplicando los centros de absorción laboral en México. Retener a la población debería convertirse en el detonador de una nueva economía política mexicana a favor del crecimiento económico y la convergencia. México debe mandar una señal clara que no desea que salgan sus trabajadores, ni sus ciudadanos; que el gobierno y la sociedad consideran como responsabilidad propia crear las condiciones para que en el país se tengan oportunidades de empleo, bienestar y mejoría para todos, sin distinción de ubicación u ocupación.

Al respecto debe trascenderse la visión que se concentra en el desarrollo de las comunidades de origen como la estrategia para desincentivar la migración.³⁸ La perspectiva en boga busca promover el desarrollo de las zonas de mayor intensidad migratoria. Sin embargo, los grandes desequilibrios nacionales relativizan también la pretensión de pensar que un uso más productivo de las remesas pueda hacer una gran diferencia en el desarrollo de las zonas emisoras que permita arraigar a la población.³⁹ La dinámica migratoria reciente, analizada en el primer inciso, aconseja desarrollar el país de manera equilibrada ya que todo el país es emisor de migrantes.

El argumento del desarrollo económico de México se ve reforzado por las consideraciones sobre seguridad nacional. 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. A la larga, el desarrollo regional es la mejor garantía de seguridad entre vecinos. Estados Unidos debería cooperar más activamente en la búsqueda de un “desarrollo

³⁸ El desarrollo de las zonas emisoras es loable y conveniente en sí mismo. Es cuestión de justicia elemental la creación de condiciones de igualdad de oportunidades.

³⁹ Obviamente que todos los esfuerzos por elevar el potencial generador de recursos de las remesas son recomendables. Parece olvidarse a veces que las remesas son las remuneraciones al trabajo —no particularmente de altos salarios— cuyo uso principal es el consumo y la obtención de medios para subsistir.

compartido” que permita modificar los factores estructurales que subyacen a las actuales presiones migratorias. México, por su parte, debería incentivar a Estados Unidos a hacerlo.

El análisis de los procesos de convergencia económica entre los países es de gran interés puesto que toca de lleno un tópico central a toda discusión sobre política migratoria: las relaciones entre desarrollo y migración. Al respecto, la premisa —implícita en el marco conceptual del TLC— de la convergencia económica para transformar el actual patrón de la migración mexicana no debió haberse descartado tan fácilmente como se hizo. La mera instauración de tendencias hacia la convergencia ha sido un factor decisivo para reducir la migración masiva de las poblaciones, como se desprende con claridad de la experiencia europea.⁴⁰ Sin convergencia económica, no habrá prosperidad compartida ni disminución de las presiones migratorias. Hay que recuperar el objetivo de la convergencia para revertir tendencias migratorias muy sólidas y comportamientos muy enraizados.

El reto mexicano es convencer a Estados Unidos —a partir de nuestra asociación en el TLCAN y vecindad estratégica— de que está en su propio interés apoyar y atender los esfuerzos mexicanos a favor de un desarrollo compartido interna y regionalmente. La adopción de metas concretas en la dirección de la convergencia económica y social al interior del país podría utilizarse para hacer un ofrecimiento y un planteamiento atractivos al gobierno estadounidense para que conceda apoyos especiales a México si éste avanza en la convergencia económica y social interna. Se trataría de propiciar círculos virtuosos que nos acercarían a una solución paulatina, pero factible, de la migración. Hasta ahora no se ha encontrado la fórmula para comprometer esfuerzos bilaterales paralelos con propósitos de convergencia regional. En esta estrategia del desarrollo nacional adquiere sentido la cooperación internacional a fin de elevar sensiblemente las probabilidades de éxito de las políticas económicas ortodoxas.⁴¹

⁴⁰ Sobre una exposición amplia de los efectos de convergencia y divergencia en el contexto del proyecto europeo de integración, véase Molle, Willem, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Hampshire, Dartmouth Publishing Company, 1990.

⁴¹ Desde esta perspectiva, la experiencia de la Unión Europea es alentadora dado lo exitoso de sus políticas de cohesión económica y social en aras de un desarrollo económico comunitario más equilibrado. Faini, Ricardo A. y Venturini, A., “Trade, aid and Migrations”, *European Economic Review*, vol. 37, 1993, pp. 435-442.

Las conexiones entre migración, integración comercial, redefinición de fronteras y seguridad nacional seguramente darán lugar a un largo proceso de discusión, en el que el país tendrá que sumergirse, en la búsqueda de definiciones y consensos nacionales para enfrentar de manera consistente la era de la integración económica y de la política de seguridad nacional que se aproxima. En ese proceso, 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.

Si bien es importante poner en perspectiva la propuesta de la convergencia económica nacional a fin de alterar el actual sistema de incentivos que sustenta el acelerado dinamismo mostrado por el fenómeno migratorio en las últimas décadas, en el corto y mediano plazo México tiene importantes responsabilidades y objetivos sobre gestión migratoria.

La regularización de los mexicanos indocumentados es un tema insoslayable (regularización que podría verse favorecida por los intentos de Estados Unidos de poner orden en casa, registrando más acuciosamente a todos los residentes en aquel país). Sentar las bases para manejar programas de trabajadores temporales es otra tarea impostergable, ya que estos programas podrían también verse favorecidos en Estados Unidos por motivos de seguridad nacional.

México tiene, por lo tanto, que desarrollar y combinar políticas para el manejo de los flujos con políticas para incidir sobre la dinámica del fenómeno migratorio. Dado que el desarrollo y los procesos de convergencia, internos y regionales, 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 dimensiones de la cuestión migratoria son ineludibles.

Sin embargo, hasta el momento no 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.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALBA, Francisco, “El Tratado de Libre Comercio, la migración y las políticas migratorias”, en Casares, Enrique R. y Sobarzo, Horacio (comps.),

- Diez años del TLCAN. Una perspectiva analítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- , “Del diálogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush sobre migración”, en MABIRE, Bernardo (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1999-2000*, México, El Colegio de México, 2003.
- , “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril, 1999.
- , “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.
- 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 en Washington, 2003.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*, México, Conapo, 2005.
- , *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, 2002.
- Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración [Informe del...]*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y U.S. Commission on Immigration Reform, 1997.
- FAINI, Ricardo A. y VENTURINI, A. “Trade, aid and Migrations”, *European Economic Review*, vol. 37, 1993.
- GÓMEZ ARNAU, Remedios, *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*, CISEUA, UNAM, 1990.
- Hacia una prosperidad compartida. La propuesta de Guanajuato*, 16 de febrero, Gobierno de México y Estados Unidos, 2001.
- MASSEY, Douglas, “March of Folly. U.S. Immigration Policy Under NAFTA”, *The American Prospect*, núm. 37, marzo-abril de 1998.
- *et al.*, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- MOLLE, Willem, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Hampshire, Dartmouth Publishing Company, 1990.
- “Rethinking Mexican Immigration”, *The New York Times*, 23 de julio de, 2001.

TRILATERAL COMMISSION, *International Migration Challenges in a New Era*, Nueva York, 1993.

U.S.-Mexico Migration Panel [The], *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility* Washington D.C, Carnegie Endowment for International Peace/Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001.

WAYNE A., Cornelius, "From Sojourners to Settlers: The Changing Profile of Mexican Immigration to the United States", en BUSTAMANTE, Jorge A. *et al.*, *U.S.-Mexico Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford, CA., Stanford University Press, 1992.