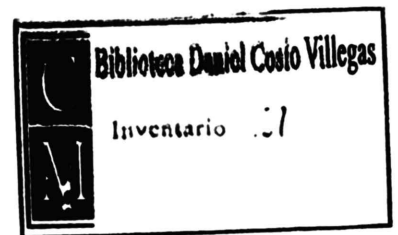


El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

Frontera adentro y afuera:
Los límites de la política migratoria de México y de Estados Unidos
(1848-2002)

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta:
Alexandra Délano Alonso.



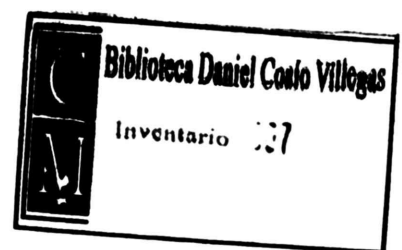
México D.F., agosto de 2003.

Índice

Introducción: Una historia excepcional	1
Capítulo 1: Los orígenes de la migración (1848-1942)	20
Capítulo 2: Los braceros, los mojados y la cooperación formal (1942-1964)	34
Capítulo 3: La invasión, el éxodo y la cooperación silenciosa (1965-1986)	75
Capítulo 4: El control de la migración (1986)	128
Capítulo 5: Integración sin migración (1986-2002)	153
Conclusiones: Redefinir las fronteras	194
Bibliografía	209

A mi abuelo, Manuel Alonso.

A mis padres, Guadalupe y William.



Agradecimientos

A Ana Covarrubias, por su apoyo incondicional. Por la lectura crítica, cuidadosa, paciente y profunda de cada uno de los borradores de esta tesis y de todos los documentos que se nos han atravesado en el camino. Por todo lo que aprendí, en lo personal y en lo académico, desde la primera idea hasta el punto final. Gracias.

A mis profesores y compañeros de El Colegio de México, por el privilegio y la alegría de haber compartido cuatro años juntos.

A Humberto Garza, por todas las preguntas y respuestas. A Lorenzo Meyer, Bernardo Sepúlveda, Mauricio Merino, Javier Garcíadiego, Martha Elena Venier, Soledad Loaeza, Jesús Velasco, Carlos Alba, Marco Palacios, Saurabh Dube, Marisela Connelly y Celia Toro, por todo lo que me enseñaron y por su respaldo. A Jorge Domínguez por sus consejos y su ayuda.

A Julián, Javier, Santiago, Paola, Humberto, Luis, Alejandro, Bárbara, Froy, y a “los licenciados”, por su amistad. A la “comuna Tepeji”.

A Mariano, por todo lo que caminamos juntos.

Al Summer Seminar de UCSD y a Wayne Cornelius porque me dieron la posibilidad de vivir la frontera y darme cuenta de lo que quiero hacer por mi país.

A Gustavo Mohar y a Higinio Pintado, por la oportunidad de vivir una experiencia de trabajo fundamental.

Al Fox International Fellowship por el privilegio de haber hecho mi investigación en Yale y poder aprovechar los recursos y la tranquilidad que hay en la Universidad para escribir esta tesis. Por la posibilidad de presenciar lo que sucede actualmente en los ámbitos académico, gubernamental y social de Estados Unidos con relación al tema migratorio.

Gracias en especial a Patricia Pessar y a Gilbert Joseph por su interés, su apoyo y su entusiasmo.

A Carlos González Gutiérrez y a Carlos Rico por su amabilidad y su disposición para estar en contacto conmigo, y por la inspiración que representa para mí saber lo que hacen y cómo lo hacen.

A todas las personas que me concedieron entrevistas y participaron amablemente en mi proyecto: Christopher Mitchell, Peter Ciallella y el Center for Migration Studies, Armand Peschard, Demetrios Papademetriou, Bernardo Mabire, y Ernesto Zedillo.

A Paul, por haber estado conmigo aquí, allá, siempre.

Gracias a “la familia”, en especial a Sancho, Ro, Eliz (y los Álvarez), Pau, Ana, Chente, Danielle, Poncho, Mauri, Diego, y Amanda, por su energía y sus abrazos.

Gracias a Carlos González y a Guadalupe Canalizo por su cariño, sus risas, y las lecciones de una comida de lunes.

A Martha Laris, Myriam Moscona y Luis Ignacio Sáinz, por ser mis consejeros y amigos.

Gracias a los Délano por sus porras y su alegría.

Gracias a los Alonso por sus grandes expresiones de cariño.

Gracias a Manuel y a Pina Alonso, y a Sally Délano, por ser mi ejemplo y mi raíz.

Por la libertad que me han dado, por su confianza, su comprensión y su amorosa presencia, agradezco profundamente a mis papás, Guadalupe y William, y a mis hermanos, Paolo y Cuco. Por todo lo que hemos aprendido a ser juntos, por el orgullo y la felicidad exponencial de ser esta familia. Gracias.

“Soñó con la frontera y la vio como una enorme herida sangrante, un cuerpo enfermo, incierto de salud, mudo ante sus propios males, al filo del grito, desconcertado por sus fidelidades, y golpeado, finalmente, por la insensibilidad, la demagogia y la corrupción políticas. ¿Cómo se llamaba la enfermedad de la frontera?”

Carlos Fuentes, La frontera de cristal.

“¿Qué es la frontera? ¿Una entelequia geográfica que alguien diseñó para espantar las pesadillas recorridas por un enemigo invisible? ¿Cómo discernir una frontera en pleno desierto, cómo saber dónde termina el reino y empieza la tierra baldía si ese reino no es más que un enorme baldío? ¿Cómo parcelar la desolación que me embriaga ahora que la estudio desde lo alto de la torre?”

Mauricio Montiel, La penumbra inconveniente.

Introducción: Una historia excepcional

“Ni adentro ni afuera, ni antes ni después: el pasado reaparece porque es un presente oculto... Aquello que pasó efectivamente pasó, pero hay algo que no pasa, algo que pasa sin pasar del todo, perpetuo presente en rotación.”

Octavio Paz, El laberinto de la soledad.

Desde cualquier perspectiva que se estudie, la migración mexicana a Estados Unidos es un fenómeno sumamente complejo. La variedad de factores históricos, sociales, culturales, políticos, económicos y demográficos que se relacionan con el movimiento de personas de un país al otro ha sido objeto de múltiples análisis que constituyen una rica e incommensurable bibliografía. De una forma u otra, todo lo que se escribe y discute sobre el tema revela que la dinámica migratoria ha sido fundamental para el desarrollo de los dos países, las relaciones entre sus gobiernos y los contactos entre sus poblaciones.

En esta tesis, el análisis de la migración se concentra en la forma en que México y Estados Unidos han manejado el tema en el contexto de sus relaciones bilaterales. Existe una vasta literatura sobre los distintos periodos de la política migratoria de ambos países desde el siglo XIX; este trabajo estudia comparativamente las varias etapas de la historia de la migración de mexicanos al país vecino para ilustrar la manera en que han evolucionado las tendencias

migratorias y las medidas gubernamentales para controlar este flujo. El objetivo es comprender la situación actual con base en un enfoque amplio que identifique los obstáculos que han existido para adoptar políticas migratorias unilaterales o bilaterales que minimicen los costos para los migrantes, maximicen los beneficios para ambos países, y garanticen el manejo controlado y seguro de un flujo de personas que es un componente fundamental de la economía, la sociedad, la cultura y la política de México y de Estados Unidos.

El argumento central de la tesis es que los límites de la política migratoria de México y Estados Unidos están determinados por condiciones internas y externas, algunas de las cuales se han modificado a lo largo de la historia de la migración. En cada país, distintas variables económicas, políticas y sociales han sido una barrera que determina el tipo de decisiones de los gobiernos en cuanto a este tema. A su vez, el contexto internacional y el estado de las relaciones México-Estados Unidos también han influido en la respuesta que los países dan a los problemas que resultan de la migración, ya sea por medio de una política bilateral o unilateral. Partiendo de estos enunciados y de la evidencia que los sostiene a lo largo de la investigación, una de las conclusiones principales es que cualquier solución para los retos que actualmente presenta la migración debe reconocer y enfrentar los obstáculos internos y externos que históricamente han limitado y hecho ineficiente la respuesta de los gobiernos. Sólo al sobrepasar estas fronteras “adentro y afuera”, será posible plantear una política migratoria adecuada a la realidad del problema.

Definiciones

Uno de los problemas principales para lograr una discusión profunda y fructífera de este tema es la falta de definición sobre el fenómeno migratorio en sí. Como consecuencia de ello, el diálogo entre los gobiernos, ya de por sí complicado por sus distintos intereses, ha enfrentado

muchos obstáculos. Además, esto ha propiciado la creación de mitos y conceptos equivocados sobre las razones de la migración y sus consecuencias. Los términos “inmigración”, “emigración”, “migración” (legal o ilegal, permanente o temporal), “chicanos” o “mexicano-americanos” a veces se utilizan con significados distintos, lo cual da lugar a confusiones y malas interpretaciones.

Todos estos términos son necesarios para explicar los orígenes del movimiento de personas de México a Estados Unidos, sus características y sus cambios. En esta tesis, migración se utiliza en su significado más amplio para referirse al flujo de personas que salen del país (emigración) y que entran a Estados Unidos (inmigración). Gran parte de esta población va a Estados Unidos con el objetivo de trabajar durante un tiempo (con o sin documentos) y después regresar a México; por lo tanto, es una migración temporal y circular. La “migración legal” se refiere a quienes residen en Estados Unidos con visas de trabajo, de estudios, de residencia, o con permisos especiales; la “migración ilegal” (o indocumentada) incluye a quienes trabajan en Estados Unidos sin permiso de trabajo, con visas vencidas o documentos falsos. Las personas de origen mexicano que han emigrado permanentemente y que tienen la ciudadanía norteamericana por naturalización o por nacimiento se consideran en esta tesis como “mexicano-americanos”. El término “política migratoria” se utiliza como una categoría general para hablar de las medidas que los gobiernos de México y Estados Unidos toman para enfrentar las causas y las consecuencias de los flujos de personas, cualquiera que sea su estatus migratorio, atender las necesidades de la población que reside temporal o permanentemente en Estados Unidos, y controlar la frontera.

Al hablar de “migración” me referiré en general a los migrantes legales e ilegales y a los mexicano-americanos. En los casos en los que mencione específicamente a uno de los grupos lo haré explícito. Por lo general, el mayor problema que hay entre México y Estados Unidos

respecto al manejo de la migración son los indocumentados. Sin embargo, como se demostrará a lo largo del análisis de la historia de la migración, este flujo ilegal no puede entenderse sin tomar en cuenta la migración legal y el crecimiento de la población mexicano-americana pues, como se verá, los tres fenómenos están relacionados. No obstante, cada tipo de flujo requiere distintas medidas para satisfacer sus necesidades específicas.

Una historia excepcional

La migración de mexicanos a Estados Unidos se explica por razones económicas (las diferencias en el grado de desarrollo de los dos países), demográficas (una escasez de mano de obra en varios sectores productivos en Estados Unidos y una alta tasa de crecimiento demográfico y de desempleo en México), históricas (los vínculos culturales y sociales con el territorio que antiguamente pertenecía a México, las redes sociales y tradiciones de migración establecidas en varios estados de ambos países) y políticas (en distintos momentos la política migratoria ha estado condicionada por otros problemas internos e intereses de ciertos grupos en México y Estados Unidos).

La importancia económica de la migración para los dos países es indiscutible. Gracias a la mano de obra de los mexicanos, Estados Unidos ha podido asegurar el crecimiento económico del país y la competitividad de sus empresas y productos, principalmente en los sectores agrícola, de servicios y de la construcción. En México las remesas de los migrantes constituyen una fuente de ingresos de divisas fundamental (actualmente suman cerca de 10 mil millones de dólares al año), y han garantizado la posibilidad de que un gran porcentaje de la población encuentre trabajo en Estados Unidos, lo cual reduce las presiones del desempleo en el país. Todas estas razones dotan de características únicas a un fenómeno migratorio que por su

tamaño y sus particularidades destaca de otros movimientos similares que actualmente atraen la atención de un gran número de académicos e instituciones a nivel mundial.¹

Decir que el caso de México y Estados Unidos es “excepcional” tiene varios significados.² En primer lugar, se refiere a las circunstancias geográficas que determinan la relación entre los dos países. La frontera que comparten comprende un área de 3,597 kilómetros e incluye a seis estados del lado mexicano (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y cuatro del lado norteamericano (California, Arizona, Nuevo México y Texas). Actualmente se cuentan más de 200 millones de cruces legales al año y casi 310 mil ilegales por esta zona. No existe otra frontera terrestre tan extensa y dinámica entre países con una disparidad económica y de desarrollo tan marcada.

El Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos es de 10.2 trillones de dólares; el de México es 617.8 billones de dólares. En términos de ingreso per cápita en Estados Unidos esto significa 34,870 dólares al año y en México 5,540 dólares al año. El salario mínimo en Estados Unidos es de \$5.50 dólares por hora (aproximadamente \$44 dólares al día), mientras que en México es cerca de \$0.50 dólares por hora (es decir, \$4 dólares al día).³ Según las teorías tradicionales que explican la migración, las diferencias económicas y salariales son una razón fundamental para explicar el flujo migratorio de un país más pobre a otro más rico. Tomando en cuenta esta variable, en el caso de México y Estados Unidos es clara la motivación de los mexicanos para emigrar en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo.

¹ Véase Jagdish Bhagwati, “Borders Beyond Control”, *Foreign Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2003.

² La idea de la excepcionalidad del caso México-Estados Unidos se tomó de los análisis de Arthur Corwin, “A Story of Ad Hoc Exemptions: American Immigration Policy Toward Mexico”, en Corwin (comp), *Immigrants – and immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the U.S.*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 136-175; Samuel Huntington, “Reconsidering Immigration: Is Mexico a Special Case?”, *Center for Immigration Studies Background*, Washington, D.C., noviembre 2000; y, Peter Skerry, “Mexican Immigration: A Special Case of What?”, *Cantigny Conference Series: Immigration and Citizenship in America*, Wheaton, Illinois, McCormick Tribune Foundation, julio 2000.

³ Estos son datos del Banco Mundial, publicados en 2001 (<http://www.worldbank.org>).

La contigüidad geográfica también es una característica particular del caso México-Estados Unidos. Aproximadamente hasta la segunda mitad del siglo XX, la cercanía de la frontera y la facilidad para cruzarla garantizaban un flujo circular de personas, es decir que los mexicanos no iban a Estados Unidos para quedarse definitivamente, sino a trabajar sólo durante algunos meses. Como los riesgos y costos de hacer varios viajes entre un país y otro eran mínimos, los migrantes trabajaban lo suficiente para poder regresar a México y pasar el resto del año con su familia viviendo de sus ahorros, hasta que fuera necesario volver a buscar trabajo en Estados Unidos. Como se verá a lo largo de esta tesis, debido a los cambios en la política migratoria, estas tendencias se han modificado y cada vez hay más migrantes permanentes o con periodos de estancia más largos en Estados Unidos.

Otra de las razones para llamar “excepcional” a la migración mexicana a Estados Unidos es el número de personas que involucra y el estatus que los migrantes tienen en el país receptor. La población de Estados Unidos actualmente es de cerca de 290 millones, la de México es de 100 millones. Según varias bases de datos publicadas en el 2002, la población mexicana que reside en Estados Unidos es de casi 23 millones (8% del total de Estados Unidos y 20% del total de México). Los mexicanos constituyen casi 60% de la población de 37 millones de latinos que actualmente representa el grupo minoritario más grande en Estados Unidos (hasta hace poco lo eran los afroamericanos --hoy son 36.2 millones). De los 23 millones de personas de origen mexicano que residen en Estados Unidos, 14.5 millones son mexicano-americanos, 5 millones son migrantes legales y 3.5 millones son trabajadores indocumentados.⁴ Todas estas cifras son aproximaciones que varían según la fuente, pero es imposible tener datos exactos debido a la existencia de un gran número de migrantes indocumentados.

⁴ Datos del US Census Bureau (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.census.gov>).

El crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos se explica tanto por una alta tasa de fecundidad como por una continua y creciente migración, sobre todo en los últimos cincuenta años. La tasa de crecimiento de la población norteamericana es de 0.9, mientras que la de México es 1.5. Esto, aunado al grado de desarrollo económico en ambos países, también determina la existencia de una escasez de mano de obra en Estados Unidos y una alta tasa de desempleo en México. Por estas razones, las características demográficas de ambos países resultan particularmente importantes para explicar el origen y la continuidad de la migración.

Las raíces históricas de la migración son otra característica especial de este caso. El territorio al que comenzaron a llegar los primeros flujos de migrantes mexicanos a mediados del siglo XIX anteriormente pertenecía a México. Al trazarse oficialmente la frontera entre los dos países en 1853, un buen número de mexicanos ocupaba la zona que se convirtió en parte del suroeste de Estados Unidos. A partir de entonces, esta población atrajo y facilitó la llegada de más mexicanos, lo cual determinó su concentración en una parte del territorio, así como la existencia de fuertes vínculos históricos, sociales y culturales entre México y Estados Unidos en esa región, mismos que se han extendido poco a poco a otros estados norteamericanos.

Finalmente, el factor excepcional del caso México-Estados Unidos en el que se centrará el análisis de esta tesis se refiere al tipo de medidas que los gobiernos han diseñado para manejar los flujos migratorios y la manera en que las han puesto en práctica. A lo largo de la descripción de los distintos periodos en que se divide el estudio se verá que las leyes migratorias de Estados Unidos casi siempre incluyeron excepciones (implícitas o explícitas) respecto a ciertos grupos de migrantes. En algunos casos (sobre todo durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX) resultaron favorables para los mexicanos, pero a partir de 1965 las repercusiones negativas fueron mayores, principalmente para los indocumentados. También se verá cómo en distintos momentos los gobiernos, las instituciones encargadas de la migración

y/o los empleadores de trabajadores mexicanos hicieron excepciones a la ley o a los convenios establecidos entre México y Estados Unidos. Aunque teóricamente existieran contratos, sanciones y restricciones para el empleo de trabajadores mexicanos, no siempre se cumplían, ya fuera porque Estados Unidos tenía la capacidad de violar las reglas sin que le resultara costoso y/o porque México no quería, o no podía, presionar a su vecino para que actuara de otra forma.

La relación bilateral México-Estados Unidos ha pasado por muchos momentos de acercamiento y distanciamiento. Independientemente del estado general de las relaciones entre los gobiernos, la migración ha sido un tema que siempre ha recibido un trato particular, casi siempre desvinculado de los avances o retrocesos en otras áreas. El ejemplo más evidente es la situación actual, caracterizada por una relación de cooperación formal sin precedentes en el área comercial y financiera por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero que no ha incluido una política para el manejo común de la migración en el corto plazo. Uno de los objetivos principales de esta tesis es responder a la pregunta de por qué el desarrollo de las relaciones bilaterales ha ocurrido de esta manera en cuanto a la migración y por qué un problema que evidentemente requiere soluciones compartidas debido a que resulta de circunstancias existentes en ambos países y tiene consecuencias, costos y beneficios para los dos, no ha podido enfrentarse de manera constante con iniciativas conjuntas. La necesidad de responder esta pregunta se plantea aquí como un reto que es cada vez más urgente pues las políticas unilaterales que mantienen los gobiernos tienen repercusiones negativas y resultan insuficientes para controlar el flujo migratorio y manejarlo de manera que se reduzcan los costos para la población afectada en ambos países, sobre todo para los migrantes.

¿De qué depende que se logre adoptar medidas o políticas comunes? ¿Qué variables son las que tienen mayor peso para determinar la posición de cada gobierno respecto a la migración? ¿En qué contexto es posible negociar convenios relacionados con la migración, cómo y cuándo? ¿Cuáles son los alcances y límites de la cooperación? ¿Cuándo se vuelve prioritario el tema migratorio? ¿Cuáles han sido los cambios más importantes en las características de la migración y en la política de los gobiernos? ¿Cuál es su relevancia actual? ¿Qué posibilidades hay para resolver los problemas que surgen de esta situación en el corto, mediano y largo plazo? Todas estas preguntas han motivado y guiado la presente investigación.

Análisis

La multiplicidad de actores y variables que influyen en la definición de la política migratoria hace necesario un estudio que integre los ámbitos interno y exterior. Como explica Richard Craig en The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy, el análisis del proceso de toma de decisiones revela la importancia que tienen los actores internos y el contexto en el que logran intervenir en la instrumentación de medidas para manejar la migración. A partir de la obra de Craig se han desarrollado una gran cantidad de investigaciones sobre los grupos que influyen en la política migratoria de Estados Unidos, principalmente los empresarios agrícolas y otros empleadores de trabajadores extranjeros, los sindicatos, las agencias y departamentos gubernamentales encargados del control de la migración, las asociaciones civiles defensoras de los derechos de los migrantes, las organizaciones no gubernamentales, y los medios de comunicación, entre otros. Sin embargo, para el caso de la política migratoria de México no existen estudios sobre los actores que participan en el proceso de toma de decisiones en cuanto a este tema. Esto se debe a que, como bien señala Craig al establecer los límites de su análisis, el sistema mexicano generalmente se ha caracterizado por la centralización de la discusión y

definición de políticas, y los obstáculos para la participación de otros actores en este proceso.⁵ En el caso específico de la migración, esto también resulta del hecho de que el tema permaneció por mucho tiempo fuera de la agenda de la discusión pública y el gobierno no enfrentó presiones políticas o sociales significativas para modificar su postura.

No obstante las diferencias entre los procesos de toma de decisiones de ambos países, considero que es necesario hacer una revisión histórica y comparativa de los cambios en la política migratoria de ambos países, así como de las distintas razones que los fundamentaron. Esto requiere tomar en cuenta no sólo las variables internas, sino también el contexto internacional en el que se pusieron en práctica estas políticas y el estado de las relaciones México-Estados Unidos, pues estos factores limitan la capacidad de acción de los gobiernos y de ciertos grupos de presión.

Esta propuesta de análisis se basa en la idea de Robert Putnam sobre “el juego a dos niveles”.⁶ Según el autor, las presiones del contexto internacional son una condición necesaria para los cambios de política interna. Sin embargo, el tipo de respuesta de cada gobierno y sociedad a las variables externas depende del impacto que tengan en el ámbito nacional. Este tipo de estudio toma en cuenta que en cada país distintos grupos presionan al gobierno para adoptar ciertas políticas que les favorezcan. A su vez, los gobiernos buscan fortalecer o aumentar su poder o legitimidad al construir coaliciones con estos grupos y responder a sus demandas. En el ámbito internacional, los gobiernos buscan maximizar la posibilidad de satisfacer los intereses de los actores dentro de su país y, al mismo tiempo, minimizar los efectos negativos que las medidas internas puedan tener en sus relaciones con otros Estados y en el sistema internacional. Por estas razones, argumenta Putnam, es necesario “rebasar la idea

⁵ Richard B. Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971.

⁶ Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, 42 (3), 1998.

de que los factores internos influyen en los asuntos internacionales y viceversa... y buscar teorías que integren ambas esferas”.⁷

Al estudiar la relación bilateral entre México y Estados Unidos, la manera en que se discuten los temas y los resultados de las negociaciones, es necesario destacar la “asimetría de poder” como una variable constante que históricamente ha determinado las decisiones de los gobiernos en el ámbito interno y exterior. Este concepto de asimetría se refiere al hecho de que, por razones económicas y políticas, los países tienen distintas capacidades y grados de vulnerabilidad⁸ para enfrentar situaciones internas o externas. Debido a las diferencias entre el número de población, territorio, desarrollo económico y poder político, México es débil en comparación a Estados Unidos. A pesar de que en distintos momentos y de diferentes formas Estados Unidos ha reconocido la importancia de México para sus intereses económicos, políticos y militares, México en general ha tenido que aceptar la mayoría de las decisiones unilaterales de Estados Unidos y ha sido más dependiente económica y políticamente de su vecino.

Pese a estas diferencias, a lo largo de su historia, en diversas circunstancias México y Estados Unidos han cooperado para enfrentar problemas comunes. El término cooperación al que se hará referencia a lo largo de la tesis define una situación en la que un actor ajusta su comportamiento a las preferencias reales o anticipadas del otro mediante la coordinación de políticas. Esto implica que las medidas de cada Estado se modifican para obtener beneficios

⁷ *Ibid.*, p. 433.

⁸ Según las teorías de interdependencia, vulnerabilidad se refiere a la capacidad del actor que recibe el efecto de una medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar, menguar o revertir sus efectos negativos, o modificar el marco global de la relación con la otra parte. Por ejemplo, Carlos Rico explica que en el caso de la migración es más vulnerable aquel actor para el cual es más costosa la interrupción del flujo y no cuenta con alternativas frente a él (véase Blanca Torres, “Introducción: ¿Es la interdependencia un enfoque útil para analizar las relaciones entre México y Estados Unidos?”, y Carlos Rico, “Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate”, en Blanca Torres (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 7-17 y 253-270).

mutuos y reducir las consecuencias negativas para ambos. Existen varias categorías para distinguir el tipo de cooperación. En esta tesis se utilizarán principalmente los conceptos de cooperación formal y tácita. Al establecer “cooperación formal” ambos países se comprometen a respetar reglas explícitas, cuya violación tiene un costo. La “cooperación tácita” también se refiere a que los dos Estados se comportan de manera predecible y siguen ciertas reglas para maximizar sus beneficios, la diferencia es que los acuerdos no se señalan formalmente ni se reconoce explícitamente un objetivo común. El hecho de que no sea un compromiso formal puede reducir los costos de modificar el comportamiento esperado y/o no cumplir con las expectativas.

Existen también otras alternativas para el manejo de una situación común como la cooperación impuesta, la “inacción”, la creación de regímenes internacionales, o las acciones unilaterales. De estas opciones, en este análisis sólo se hará referencia a las acciones unilaterales, las cuales indican que un Estado no coopera con otro y adopta una política independiente, pese a los costos que puede implicar para el otro país. Esto puede ocurrir porque el gobierno así lo decide, pues considera que los beneficios son mayores, o porque los países no logran ponerse de acuerdo sobre ciertas medidas comunes que podrían ser convenientes para ambos.⁹

En las décadas recientes, el grado de cooperación entre México y Estados Unidos se ha extendido de tal forma que algunos autores consideran que existe un alto grado de interdependencia entre los dos países. Esto quiere decir que, debido al gran número de transacciones y canales de comunicación que existe entre ambos, tienen sensibilidades¹⁰

⁹ Véase Helen Milner, “International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, 44 (1992), pp. 468-469, y Stephen Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Torres (comp.), *Interdependencia ¿un enfoque útil...?*, *op.cit.*, pp. 45-61.

¹⁰ Según las teorías de interdependencia, sensibilidad se refiere a los efectos costosos que sufre un actor como resultado de una medida externa impuesta por otro actor prescindiendo de su capacidad para responder y

recíprocas respecto a los cambios y a las políticas del otro. Sin embargo, como en este caso existen diferentes grados de vulnerabilidad entre los países, el efecto recíproco y el grado de dependencia entre México y Estados Unidos es desigual, lo cual limita en cierto grado las acciones de México frente a su vecino. Esta situación puede definirse con los términos “cooperación asimétrica” o “interdependencia asimétrica”. Esto significa que hay una diferencia de poder político y económico entre los dos países, así como de capacidad para enfrentar los efectos costosos que puede implicar la decisión de cooperar, no cooperar, o violar las reglas establecidas. Por estas razones, los beneficios de coordinar políticas no siempre resultan mutuos; incluso la vulnerabilidad del Estado débil puede aumentar al establecerse reglas comunes pues el Estado más fuerte tiene un mayor campo de acción para manipular las reglas a su favor. La medida en la que se respeten los acuerdos comunes depende no sólo de los intereses de cada Estado, sino de la reacción de los actores internos a las reglas negociadas y los costos y beneficios que se consideren en distintos contextos para decidir acatar o evadirlas.¹¹

Como se verá en esta tesis, México es vulnerable a la aplicación de políticas migratorias de Estados Unidos, no sólo por la presencia (legal e ilegal) de un gran número de mexicanos en este país, sino por la capacidad que tiene Estados Unidos de interrumpir el flujo migratorio o manejarlo de acuerdo a sus propios intereses, por los mayores costos que esto implica para la población mexicana y por las limitaciones que tiene el gobierno mexicano para responder a los efectos adversos de las políticas migratorias norteamericanas.¹² Sin embargo, Estados Unidos

sobreponerse a ellos (véase Carlos Rico, “The Future of Mexican-US Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence”, en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 127-174).

¹¹ Véase Joseph Nye, “Independence and Interdependence”, *Foreign Policy*, núm. 22, 1976, y Torres “Introducción...”, en Torres (comp.), *Interdependencia ¿un enfoque útil...?*, *op.cit.*

¹² Véase Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, p. 223.

depende de la mano de obra mexicana para el funcionamiento y la productividad de varios sectores de su economía. La ausencia de estos trabajadores podría significar un aumento de precios de los servicios y los bienes de consumo, mayor inflación, y una tasa de crecimiento más baja. No obstante estos costos, es poco plausible que en algún momento haya una escasez de trabajadores mexicanos en Estados Unidos o que el gobierno norteamericano no tenga la capacidad de sustituirla por mano de obra de otro país, tecnología, subsidios, u otras alternativas, lo cual reduce su vulnerabilidad frente a México.¹³

En el análisis de las relaciones México-Estados Unidos la asimetría de poder es un factor estructural que generalmente se toma como constante, aunque sus efectos se han expresado de distintas formas en las diversas áreas de la relación bilateral y han dependido de las circunstancias internas que han enfrentado los países. Como explica Manuel García y Griego, “los actores toman la *estructura* como dada ya que no está a disposición de uno de los actores el cambiarla en el transcurso de la negociación”, pero sí puede variar el *proceso* y el resultado de la discusión dependiendo del contexto en el que ocurra.¹⁴ El *proceso* se refiere a cómo cambia la posición de cada país respecto a la *estructura* existente, es decir cómo la utilizan a su favor, lo cual sí puede ser modificado, dentro de ciertos límites, de acuerdo a la situación y al tema en particular. Así, pese a las desventajas estructurales, en ocasiones el Estado débil tiene posibilidades de lograr una decisión conveniente a sus intereses y puede modificar su estrategia para lograrlo. El resultado está determinado por las condiciones en las que se dé la discusión, el grado de vulnerabilidad y los intereses del Estado más fuerte. A lo largo de este análisis se

¹³ Este argumento difiere del de Mónica Vereá respecto a que Estados Unidos necesita a México igual o más de lo que México lo necesita debido a que los norteamericanos dependen de la mano de obra mexicana y el acceso a los productos energéticos mexicanos (véase Mónica Vereá, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982, pp. 156-157).

¹⁴ García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en Torres, Interdependencia ¿un enfoque útil...?, op.cit., p. 90.

discutirán los distintos límites que impuso esta estructura asimétrica en la discusión y el manejo de la migración.

Argumento

Tomando como base estos fundamentos teóricos, el argumento que se desarrollará a lo largo de esta investigación se divide en tres hipótesis: 1. La definición y puesta en práctica de las políticas para el manejo unilateral o bilateral de la migración de mexicanos a Estados Unidos está determinada por la asimetría de poder entre México y Estados Unidos; 2. La política migratoria de Estados Unidos responde a circunstancias económicas y políticas, internas y externas, y a las presiones de los grupos con mayor capacidad de influir en el gobierno; 3. La política migratoria de México se define de acuerdo a la situación económica y política interna, principalmente conforme a los intereses de la élite gobernante.

En cada uno de los cinco capítulos en que se divide la tesis se proporcionará evidencia para sostener cada una de las hipótesis por medio de un estudio de dos niveles. El primero consistirá en la descripción de las relaciones bilaterales y el contexto internacional en el que los gobiernos tomaron ciertas decisiones respecto a la migración. El segundo explicará las condiciones internas que influyeron en la posición de los gobernantes respecto al tema y en las políticas que pusieron en práctica. A partir de ello, se identificarán las características particulares de cada periodo respecto a los cambios en la manera de definir y enfrentar la migración.

El primer capítulo presenta los orígenes de la migración desde que se estableció la frontera entre México y Estados Unidos a mediados del siglo XIX. Aquí se explican las razones por las que inició la migración y la forma en la que ocurrió. Destacan los momentos cuando el trabajo de los mexicanos adquirió prioridad para Estados Unidos, sobre todo a partir

de la Primera Guerra Mundial, y cuando México empezó a considerar a la migración como un problema significativo, principalmente durante la repatriación masiva de 1929. El segundo capítulo se concentra en el análisis de los Convenios de Braceros de 1942 a 1964, el contexto en el que se negociaron, la manera en que funcionaron, y la forma en que afectaron las características de la migración a partir de entonces. En este periodo, el contexto internacional y la presión de los empleadores agrícolas norteamericanos tuvieron una gran influencia en las decisiones del gobierno para contratar formalmente a los trabajadores mexicanos.

A partir de entonces, y sobre todo al cancelarse los Convenios de Braceros, aumentó la migración de indocumentados. Como se verá en el tercer capítulo, de 1965 a 1986 ambos gobiernos contribuyeron tácitamente para mantener una situación en la que la continuidad de los flujos ilegales resultó conveniente para sus intereses, aunque los costos para los migrantes aumentaron porque se volvieron más vulnerables y se cometieron mayores abusos en su contra. Para el gobierno mexicano se volvió una necesidad el asegurar la emigración como “válvula de escape” a los problemas de desarrollo económico y desempleo del país. Asimismo, las remesas representaron un componente cada vez más significativo de divisas para la economía mexicana. En cambio, para Estados Unidos desaparecieron las circunstancias de emergencia que habían motivado su interés por establecer acuerdos formales con México, y el gobierno no lo consideró necesario mientras continuara llegando la mano de obra que se requería para la producción y el desarrollo de su país.

En este capítulo también se verá cómo un cambio en el contexto internacional en la década de 1970 pareció revivir el interés de Estados Unidos por obtener la cooperación de México (en este caso para asegurar la venta de petróleo). Sin embargo, por diversas razones que incluyeron la negativa mexicana a negociar, la posibilidad de establecer una política común sobre migración no se concretó. A partir de entonces tuvieron mayor influencia en el ámbito

interno de la política estadounidense los sindicatos, la opinión pública y los grupos que pedían mayor control de la frontera y se preocupaban por las consecuencias de un flujo migratorio creciente. Como consecuencia, aumentaron las restricciones para la migración legal y el control de la frontera bajo el supuesto de disminuir la entrada de ilegales.

En el cuarto capítulo se verán los efectos de estas medidas a partir de 1986, cuando el gobierno norteamericano, respondiendo a distintas presiones internas, consideró necesario un control más eficaz de los cruces de indocumentados y de su contratación en Estados Unidos. Esto dio como resultado una reforma a la ley migratoria que tuvo efectos inesperados, principalmente porque aumentó la población mexicana en Estados Unidos y los abusos en contra de los indocumentados. El quinto capítulo cubre el periodo de 1986 a 2002, en el que ambos gobiernos cambiaron sus estrategias para enfrentar los problemas que resultaron de los cambios en las tendencias de la migración, principalmente el aumento de la migración ilegal y de la población mexicana residente en Estados Unidos.

Estas transformaciones ocurrieron en un contexto de mayor acercamiento en otras áreas de la relación bilateral sin que se lograran adoptar políticas comunes para manejar conjuntamente las causas y los efectos de la migración. En este periodo se hicieron evidentes las contradicciones entre el discurso y las acciones de los gobiernos, y entre sus políticas y la realidad de los flujos migratorios. La relevancia que adquirió el tema en estas nuevas circunstancias y la participación de más actores en la discusión pública en ambos países provocó cambios en la manera en la que los gobiernos actualmente enfrentan, conjunta o independientemente, los retos que presenta la migración. En esta sección se cuestionan los alcances y límites de los nuevos desarrollos en el ámbito bilateral. Las conclusiones de la tesis presentan una síntesis de la evidencia que se detalla a lo largo de los capítulos, una discusión del argumento central, y las implicaciones de este análisis para entender la situación actual.

Esta tesis pretende proporcionar un análisis objetivo y completo de un tema que difícilmente puede explicarse de manera breve y sencilla en cualquiera de sus vertientes. Desde la perspectiva histórica y de relaciones internacionales que aquí se presenta, se considera que cualquier discusión o planteamiento de soluciones alternativas para los problemas que actualmente resultan de la migración estén fundamentados en un conocimiento de las características y acontecimientos que se describen de manera general.

En cuanto a la literatura sobre el tema, se hizo una revisión bibliográfica exhaustiva de publicaciones mexicanas y norteamericanas,¹⁵ prensa, revistas especializadas, y recursos electrónicos. Además se utilizaron otras fuentes como entrevistas a funcionarios de gobierno y especialistas en el tema, tanto en México como en Estados Unidos, conferencias en diversos foros académicos y gubernamentales, visitas a institutos especializados y a la frontera. La tesis no agota toda la literatura o los métodos de indagación existentes, ni pretende cubrir todos los aspectos relacionados con la migración. Tampoco se describen detalladamente algunos datos y eventos históricos, pues ello requeriría un estudio más amplio que rebasa los límites del trabajo.

A lo largo de la investigación se identificaron muchos temas cuya exploración puede originar nuevas explicaciones sobre la migración México-Estados Unidos y contribuir al estudio del tema. Se requieren más análisis, por ejemplo, sobre la participación de las agencias e instituciones de ambos gobiernos en la definición y puesta en práctica de la política migratoria,¹⁶ sobre la influencia de los partidos políticos, sus diferencias y los cambios en sus posturas respecto a los migrantes.¹⁷ Otros temas relevantes, sobre todo para el caso mexicano, pueden ser los grupos que han tomado este tema como parte de sus demandas a lo largo de la

¹⁵ Cabe mencionar que todas las citas de publicaciones en inglés son traducciones propias.

¹⁶ En este campo, el análisis de Kitty Calavita sobre el INS es una gran ejemplo de las contribuciones recientes a estudios en este tema (*Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*, Nueva York, Routledge, 1992).

¹⁷ Una referencia importante para estudiar este tema más profundamente puede ser el libro de James G. Gimpel y James R. Edwards, *The Congressional Politics of Immigration Reform*, Boston, Allyn and Bacon, 1999.

historia y los límites de su influencia, las razones por las que la discusión de la migración permaneció fuera de la agenda de prioridades del gobierno y de la opinión pública en México durante muchos años, y las consecuencias que esto tiene actualmente. También puede analizarse la forma como se ha manejado el tema en el discurso político y cómo han cambiado las percepciones de las sociedades y los gobiernos respecto al tema migratorio .

Se espera que esta investigación sirva para llamar la atención sobre la imperante necesidad de continuar y reorientar los esfuerzos de búsqueda de explicaciones y propuestas para enfrentar una situación que no puede permanecer desatendida y a la que nadie debe ser indiferente, mucho menos los ciudadanos de México y Estados Unidos.

Capítulo 1: Los orígenes de la migración (1848-1942)

“...ellos habían dejado de moverse, las grandes migraciones terminaron, la hierba creció sobre los caminos, las montañas separaron a los pueblos, las lenguas dejaron de entenderse, decidieron no moverse ya del mismo lugar, del nacimiento a la muerte, tejer una gran manta de lealtades, deberes, valores, para protegerse hasta que el río se incendió y la tierra se movió otra vez.”

Carlos Fuentes, La frontera de cristal.

Introducción

Este capítulo se centra en una descripción de los orígenes de la migración de mexicanos a Estados Unidos desde el siglo XIX. El objetivo es explicar las variables internas y externas que determinaron las posiciones de los gobiernos de México y de Estados Unidos cuando se presentaron los primeros movimientos de población mexicana al territorio norteamericano. Este periodo es un antecedente fundamental para comprender las características de la migración y de las políticas de cada país para manejarla. Los elementos que se destacarán en el análisis permiten establecer un marco de referencia para explicar las continuidades y los cambios en las posturas de cada Estado, en las tendencias de la migración y en la relación bilateral.

Las tres partes del argumento central se desarrollan de la siguiente manera: 1. La asimetría entre los dos países explica, por una parte, las razones por las que un porcentaje de la población mexicana decidió emigrar y, por la otra, la capacidad que tuvo Estados Unidos para adoptar medidas restrictivas o flexibles para promover la migración de acuerdo a sus intereses. 2. En este periodo, la política migratoria norteamericana responde principalmente a la necesidad económica y política de controlar el territorio del suroeste de Estados Unidos, asegurar mano de obra para el desarrollo del país, y limitar la llegada de ciertos extranjeros según las manifestaciones de la población a favor o en contra de algún grupo. 3. La política migratoria de México se caracteriza como pasiva en este periodo debido a la inestabilidad económica y política interna. Para la élite gobernante resulta conveniente dejar que continúe un flujo que no muestra tener repercusiones negativas; por lo tanto, el gobierno tiene pocos incentivos para evitarlo o controlarlo. Sin embargo, cuando el tema adquiere relevancia debido al aumento de los flujos y a la posibilidad de que ocurran repatriaciones masivas que provoquen problemas internos, se muestran los límites de la capacidad e interés del gobierno para manejar la situación de manera adecuada a las necesidades de su población.

Antecedentes

La migración de México a Estados Unidos es un fenómeno histórico que, en su origen, puede explicarse como un movimiento natural debido a la cercanía geográfica y a la frontera de más de 3,000 kilómetros que comparten los dos países. Sin embargo, el tipo y la forma de la migración a lo largo de los siglos XIX y XX ha sido determinada por distintos factores políticos y económicos dentro de cada país.

En la historia de la migración generalmente se destaca el año de 1848 como un punto fundamental para explicar la presencia y el crecimiento de la población mexicana en Estados

Unidos. Cuando se firmaron los Tratados de Guadalupe-Hidalgo (1848) y de La Mesilla (1853), gran parte del territorio norte de México pasó a manos de Estados Unidos. La mayoría de los aproximadamente 75,000 mexicanos que residían ahí decidieron quedarse y adoptar la ciudadanía norteamericana. A partir de 1853, cuando se fijaron los límites de la actual frontera entre México y Estados Unidos, los movimientos migratorios eran principalmente locales, la frontera tenía muy poca población, las demarcaciones territoriales eran poco claras y la presencia de autoridades era escasa. La existencia de estas condiciones, junto con el apoyo que familiares o amigos ofrecían a nuevos migrantes, promovieron la llegada de un mayor número de mexicanos a Estados Unidos en los años siguientes.

A finales del siglo XIX, la modernización económica y la industrialización impulsada por el presidente mexicano Porfirio Díaz, afectaron considerablemente a la población rural mexicana, cuyos incentivos para emigrar aumentaron con la creación de los ferrocarriles en 1884. Su establecimiento en Estados Unidos se facilitaba por el hecho de que en ese país prevalecía la política de “puerta abierta” hacia la migración. Esto quería decir que sólo se negaba el ingreso al territorio a quienes la sociedad y el gobierno consideraban extranjeros peligrosos; los mexicanos no tenían que enfrentar restricciones específicas. A diferencia de las limitaciones migratorias que Estados Unidos impuso a otros países en esa época, los mexicanos estaban exentos de pagar impuestos o presentar documentos de identidad para emigrar junto con sus familias y trabajar temporalmente con la categoría de trabajadores no inmigrantes.

La apertura de Estados Unidos hacia la inmigración se debía a que la población migrante, proveniente principalmente de Europa y Asia, se consideraba indispensable para el crecimiento de la economía y el control del territorio estadounidense. Sin embargo, como argumenta Samuel Huntington, la idea de que Estados Unidos es una nación abierta hacia los migrantes,

tradición que ha mantenido a lo largo de su historia, es sólo parcialmente cierta, pues “además de ser una nación de inmigrantes, Estados Unidos ha sido una nación de nativistas”.¹ Ya en 1835 Alexis de Tocqueville había descrito a la sociedad norteamericana como una en la que los prejuicios racistas y discriminatorios eran una característica permanente: “en cierta parte del país, la barrera legal que separa ambas razas tiende a rebajarse, no la de las costumbres: percibo que la esclavitud retrocede; el prejuicio que la ha hecho nacer está inmóvil”.²

Este nativismo, o defensa de la cultura norteamericana contra influencias externas, explica parte de los cambios en la política migratoria de Estados Unidos a finales del siglo XIX. A partir de 1882, el gobierno creó leyes para limitar la entrada de los migrantes, principalmente los asiáticos, pues la opinión pública norteamericana comenzó a considerarlos una amenaza a sus valores.³ Como “resultado de un sentimiento creciente en contra de la inmigración de extranjeros”, la política migratoria estadounidense se hizo cada vez más restrictiva y exclusiva

¹ Huntington, “Reconsidering Immigration: Is Mexico a Special Case?”, Center for Immigration Studies Background, Washington D.C., noviembre 2000, p. 2.

El término nativismo se refiere a “cualquier intento consciente y organizado de parte de los miembros de una sociedad por reanimar o perpetuar ciertos aspectos de su cultura” (Seymour Martin Lipset y Earl Raab, La política de la sinrazón, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 183-184).

² Tocqueville, La democracia en América, trad. Luis Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 357.

³ Las distintas leyes que aprobó el Congreso de 1875 a 1929 ampliaron la definición de extranjeros “peligrosos” establecida en las Leyes sobre Inmigrantes y Sedición de 1798. Se restringió el acceso a personas con defectos mentales o físicos, mujeres inmorales, vagos, alcohólicos, extranjeros que pudieran ser contratados como mano de obra barata, analfabetas, anarquistas u otros grupos que abogaran por derrocar al gobierno y por la violencia, entre otras categorías que se fueron agregando paulatinamente. En 1882 se creó la Ley de Exclusión China (eliminada hasta la Segunda Guerra Mundial) para limitar la llegada de migrantes de ese país; también incluyó un impuesto a todos los migrantes. En 1885 se crearon las primeras leyes para prohibir la contratación de migrantes, pues las organizaciones laborales argumentaban que ocasionaban un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de obra local. En 1894 se construyeron las primeras garitas en la frontera con México para controlar el cruce de personas. En 1907 se establecieron cuotas para controlar el número de migrantes japoneses aceptados, mayores restricciones para los migrantes admitidos, y más impuestos para entrar al país. En 1917, la Ley Burnett impuso más restricciones cualitativas a los migrantes y, en 1921 y 1924, se estableció un sistema de cuotas para el número de inmigrantes admitidos, basado en su origen nacional (esto incluía a casi todos los países pero estaba dirigido principalmente a los de Europa del Sur y de Asia). En 1924 se creó la Patrulla Fronteriza (conocida en México coloquialmente como “La Migra”) para fortalecer el control de la frontera. Cabe mencionar que los migrantes de Canadá y México, y del continente americano en general, no quedaban sujetos a ninguna restricción especial (véase Arthur F. Corwin, “A Story of Ad Hoc Exemptions: American Immigration Policy Toward Mexico”, en Arthur F. Corwin (comp.), Immigrants – and Immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 136-137, y Mónica Vereá, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982, pp. 15-19).

en términos cuantitativos y cualitativos; no obstante, un gran número de extranjeros entraron al país.⁴

Al reducirse el flujo de migrantes asiáticos, que hasta entonces eran la principal fuente de mano de obra, los empleadores norteamericanos tuvieron que buscar alternativas para satisfacer sus necesidades de producción. Dadas las facilidades de transporte y la cercanía geográfica, la contratación de trabajadores mexicanos fue una alternativa casi natural.⁵ Los “enganchadores” o “pasadores” mexicanos (principalmente agentes de ferrocarril) empezaron a crear redes informales entre empleadores y trabajadores para facilitar los contratos (“enganches”) y aprovechar para hacer de este intercambio un buen negocio.⁶ En este contexto, al iniciar el siglo XX “la economía y la sociedad mexicana habían evolucionado de manera que se habían establecido las condiciones necesarias para una emigración laboral masiva a Estados Unidos”.⁷ Los problemas de desarrollo económico e inestabilidad social en el campo impulsaban a la población mexicana a emigrar, con la certeza de que en Estados Unidos encontrarían trabajo. Por su parte, los empleadores norteamericanos crearon una dependencia cada vez mayor de esta mano de obra barata y accesible.

Durante la Primera Guerra Mundial se redujo el número de migrantes europeos a Estados Unidos. Como consecuencia, aumentaron las contrataciones de trabajadores

⁴ Vereza, *Entre México y Estados Unidos...*, op.cit., p. 21.

⁵ Los empleadores llegaban a justificar la utilización de mano de obra mexicana diciendo que era una “raza apta” y “físicamente constituida” para el trabajo agrícola “por su baja estatura”. Según ellos, el estar más cerca de la tierra hacía menos difícil el trabajo de agacharse para recoger la cosecha. Además decían que los mexicanos tenían un “espíritu gitano” que los hacía regresar a sus orígenes y a sus valores culturales lo cual reducía los problemas de asimilación porque era una migración temporal. Estos argumentos se utilizaron incluso en los años sesenta, cuando los empleadores buscaban renovar el programa bracero (véase Jorge Bustamante, “Mexican Migration: The Political Dynamic of Perceptions”, en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 262-263).

⁶ Véase Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 27-28.

⁷ Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S. 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy”, en Peter Brown y Henry Shue (eds.), *The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, p. 50.

mexicanos o “braceros”.⁸ Lo que muchos autores consideran el “Primer Programa Bracero” fue un programa de reclutamiento unilateral en el que participó directamente el gobierno norteamericano para asegurar la satisfacción de la demanda de mano de obra para la producción en un momento de crisis en su país. El Programa Bracero estuvo vigente de 1917 a 1921. Durante sus cuatro años de existencia se contrataron aproximadamente 70,000 trabajadores mexicanos. Aunque en 1921 hubo una repatriación de trabajadores por la desaceleración económica de la posguerra, la mayoría de los “exbraceros” pronto volvieron a Estados Unidos y llevaron consigo a nuevos grupos de trabajadores pues la oferta de trabajo creció durante el “boom” económico norteamericano de los años veinte. Las presiones de los sindicatos norteamericanos hacia sus empleadores contribuyeron a que existieran oportunidades de trabajo para los migrantes ya que los productores preferían contratar mano de obra extranjera que atender las peticiones de los trabajadores locales.¹⁰

La expansión de las redes de contratación entre los migrantes y los empleadores redujo poco a poco la influencia de los reclutadores y la intervención del gobierno para vigilar las contrataciones, pero el flujo migratorio se convirtió en una estructura cada vez más estable e independiente. Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan Malone parten de estos hechos para afirmar que “se requería algo más poderoso que el nativismo, las cuotas y la creación de la

⁸ El término “bracero” viene de la palabra “brazo” y se refiere a los trabajadores mexicanos contratados legalmente para ofrecer su fuerza laboral o sus “manos”, principalmente para el trabajo agrícola. A diferencia de los “braceros”, los “espaldas mojadas”, “mojados” (o “wetbacks”) son trabajadores indocumentados. Se les llamaba “mojados” porque generalmente cruzaban el Río Bravo para poder llegar a Estados Unidos sin ser detenidos por las autoridades, aunque algunos (en ocasiones llamados “alambristas”) llegaban a territorio norteamericano al saltar bardas o cortar alambres de púas; otros cruzaban por otras vías, o eran ilegales por haber sobrepasado el tiempo de estancia correspondiente a sus visas de turista u otra categoría. Actualmente, el término “mojado” se utiliza poco para referirse a estos migrantes; en general, se les llama “indocumentados” o “ilegales” (véase Julián Samora, *Los Mojados: The Wetback Story*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971).

⁹ Véase George Kiser y Martha Woody Kiser, “Introducción”, en George Kiser y Martha Woody Kiser (eds.) *Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, p. 4, y Fernando Saúl Alanís Enciso, *El primer programa bracero y el gobierno de México*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1999.

¹⁰ Véase Arthur F. Corwin y Lawrence Cardoso, “Vamos al Norte: Causes of Mass Mexican Migration to the United States”, en Corwin, *Immigrants –and Immigrants...*, op.cit., pp. 52-53.

Patrulla Fronteriza para terminar con la migración mexicana”.¹¹ La crisis de 1929 fue un factor determinante para el cambio de la política migratoria de Estados Unidos hacia México, pero aun así no se detuvo el ingreso de mexicanos al país vecino.

Para el gobierno mexicano la emigración había sido un problema más entre los múltiples conflictos que había que resolver para lograr dar estabilidad al país después de la Revolución de 1917. Durante los años de lucha en México, los flujos de población migrante hacia Estados Unidos habían aumentado por la crisis económica y política. Algunos grupos en México manifestaban su descontento y preocupación por la emigración (entre ellos varios intelectuales, medios de comunicación y organizaciones de trabajadores como la Confederación Regional de Obreros Mexicanos –CROM--), pues lo veían como un reflejo de los problemas de desarrollo económico subyacentes en el país.¹² Además, la continuidad de la migración podía ser costoso para México en términos de pérdida de mano de obra y de valores culturales, pues se temía que el flujo de personas atrajera más influencia de Estados Unidos al territorio. Sin embargo, la influencia de estas críticas era limitada; en términos generales, la migración no se consideraba un problema prioritario para el país.

A pesar de algunos intentos por reducir los flujos migratorios hacia el norte, las medidas que tomó el gobierno mexicano resultaron poco efectivas. Sus acciones se basaron en estrategias de disuasión, como la diseminación de información sobre los abusos que podrían sufrir los migrantes en Estados Unidos, y de protección, por medio de los consulados y la defensa de los mexicanos en disputas contra empleadores y autoridades.¹³ El gobierno también

¹¹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 33.

¹² Véase Arthur F. Corwin, “Mexican Policy and Ambivalence Toward Labor Emigration to the United States”, en Corwin, *Immigrants –and Immigrants...*, *op.cit.*, pp. 177-179.

¹³ Una de las medidas administrativas que utilizó el gobierno fue dejar en manos de los gobernadores estatales la emisión de pasaportes. La lógica detrás de esta estrategia era que los estados, presionados por los efectos de la falta de mano de obra, tomarían medidas más efectivas para evitar la emigración. En el caso de Sonora, Plutarco Elías Calles (entonces gobernador del estado) tuvo éxito al promover acciones más drásticas para evitar que los reclutadores se llevaran a los trabajadores mexicanos durante la temporada de siembra y

apelaba al discurso revolucionario para justificar sus proyectos de “Mexicanidad” que consistían en traer a los mexicanos de regreso de un “exilio” que había resultado de necesidades económicas y políticas del antiguo régimen, ayudarlos a administrar sus ingresos, prevenir su asimilación a Estados Unidos y posiblemente organizar a estos grupos como instrumento de presión a favor de México en territorio norteamericano.¹⁴ Aunque algunas de estas acciones tuvieron éxito, la emigración ilegal no se detuvo; los problemas económicos del país, que eran una de sus principales causas, no habían desaparecido. Aunado a ello, la falta de recursos, personal e instituciones mexicanas para manejar el problema migratorio limitaban la posibilidad de cumplir los propósitos del gobierno de reducir la emigración y evitar los abusos y la discriminación en contra de los mexicanos residentes en Estados Unidos. La ironía es que desde la década de 1920 y hasta 1960, “mientras más intentaba el gobierno mexicano proteger a los braceros y regular las contrataciones, los empleadores preferían cada vez más dar empleo a los *mojados* (o indocumentados)”.¹⁵

De esta forma, la migración ilegal seguía aumentando, facilitada por los mexicanos establecidos permanentemente en Estados Unidos y/o por los migrantes legales. Los trabajadores que tenían visas de trabajo conseguían oportunidades para quienes no habían sido contratados formalmente, impulsando así la llegada de un mayor número de mexicanos. También había quienes se quedaban como ilegales una vez que vencía su periodo de estancia pues su experiencia en Estados Unidos les facilitaba encontrar otro empleo. En adelante se verá cómo esta situación en la que la migración legal atraía a la ilegal continuó e incluso se fortaleció en las décadas siguientes.

condicionó los contratos a que los empleadores aseguraran el regreso de los migrantes a México. En el caso de las disputas contra empleadores y autoridades norteamericanas, el gobierno mexicano también obtuvo algunas victorias (véase Lawrence Cardoso, “Labor Emigration to the Southwest, 1916 to 1920: Mexican Attitudes and Policy”, en Kiser y Kiser (eds.), *Mexican Workers...*, *op.cit.*, pp. 16-23, y Corwin, “Mexican Policy and Ambivalence...”, *op.cit.*, pp. 176-224).

¹⁴ Corwin, “Mexican Policy and Ambivalence...”, *op.cit.*, pp. 190-192.

¹⁵ Corwin y Cardoso, “Vamos al Norte...”, *op.cit.*, p. 56.

La migración, junto con el deterioro de la economía y la inestabilidad política de los años que siguieron a la Revolución, eran factores que podían poner en duda la capacidad del régimen mexicano para consolidarse. La continua salida de mexicanos hacia territorio estadounidense era evidencia de que las promesas revolucionarias respecto a la mejora de las condiciones de vida de los campesinos y el reparto de tierras seguían sin cumplirse; también era un ejemplo de la debilidad de México frente a Estados Unidos por no poder evitar la emigración o negociar un acuerdo para manejarla y evitar los flujos de indocumentados. En ocasiones este problema hacía surgir los reclamos nacionalistas que dominaban el ambiente político y social de la época con referencia a la “americanización” de los mexicanos en Estados Unidos y a los abusos que cometía este país en su contra; los migrantes no debían contribuir al desarrollo económico del país que les había “robado” su territorio.

Algunas veces, el gobierno explicaba el problema de manera que se justificara la migración sin reconocer las condiciones internas de las que resultaba. El manejo del tema en el discurso oficial incluso se utilizó como un elemento para obtener legitimidad y “defender el nuevo orden revolucionario”.¹⁶ En los términos que planteaba el gobierno, la migración se presentaba como evidencia de los problemas del desarrollo porfirista que las nuevas reformas socioeconómicas, se decía, no tardarían en resolver.¹⁷ También existía como consecuencia de la demanda por parte de empleadores norteamericanos que México no podía evitar y que Estados Unidos estaba aprovechando. Sin embargo, el gobierno también argumentaba que esta situación podía utilizarse como algo benéfico para el país porque la población trabajaba temporalmente y se entrenaba en Estados Unidos y al regresar a México traía nuevas técnicas que contribuían al desarrollo económico en el campo. Había además una justificación legal para las acciones limitadas del gobierno basada en el artículo 11 de la Constitución de 1917 que

¹⁶ Corwin, “Mexican Policy and Ambivalence...”, *op.cit.*, p. 182.

¹⁷ Véase García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers...”, *op.cit.*, p. 53.

reconocía el derecho de los ciudadanos para salir y entrar del país libremente; por lo tanto, el gobierno explicaba que era imposible poner obstáculos a la migración.¹⁸ Lo que sí intentó hacer el gobierno, además de difundir estas explicaciones, apoyadas por la prensa y algunos líderes políticos, fue promover la repatriación controlada y disuadir a la población de emigrar. Ambos proyectos fueron poco exitosos.

La Gran Depresión de 1929 cambió la posición de ambos países respecto a la migración. La crisis económica contribuyó a que la actitud de la opinión pública y el gobierno norteamericano hacia los migrantes mexicanos se endureciera. La presencia de los migrantes se hizo evidente para la población local y los mexicanos fueron objeto de acusaciones diversas tales como ser el factor determinante de las elevadas tasas de desempleo y la caída del ingreso, y de vivir de los impuestos de los estadounidenses. Frente a las presiones de la población y a la depresión económica, el gobierno estadounidense recurrió a las deportaciones masivas. Según la interpretación de Massey, Malone y Durand:

aunque los políticos estadounidenses no sabían cómo podrían revivir la titubeante economía, había una sola medida decisiva que podían tomar para enfrentar, al menos simbólicamente, las preocupaciones de los trabajadores estadounidenses: una deportación masiva de los migrantes mexicanos... Por medio de un uso masivo de la represión y el poder policiaco, Estados Unidos trató de deshacer en los años treinta lo que había promovido activamente en las dos décadas anteriores. Debido a la falta de oposición a esta violación masiva de los derechos civiles y a la ausencia de una demanda real de mano de obra mexicana, esta estrategia resultó ser sorprendentemente exitosa.¹⁹

En ese momento el gobierno mexicano se vio obligado a reaccionar, pero la economía del país no estaba preparada para recibir a la población repatriada. Sin embargo, las autoridades del país hicieron lo posible por facilitar el regreso de los migrantes y reclamaron a Estados Unidos su política interesada y unilateral: en épocas de auge económico algunos sectores de la sociedad y el gobierno norteamericano habían promovido la migración de mexicanos sin tomar

¹⁸ Véase Cardoso, "Labor Emigration to the Southwest...", *op.cit.*, p. 21.

¹⁹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, pp. 33-34.

en cuenta los intereses del gobierno mexicano, ahora que había crisis querían deshacerse de ellos.²⁰ Cabe preguntarse si este reclamo podía justificarse en estos términos ya que anteriormente el gobierno mexicano había hecho poco por manifestar claramente su postura respecto a la migración.

Las acciones de Estados Unidos hicieron resurgir el resentimiento histórico de la población mexicana hacia ese país y varios grupos reclamaron al gobierno la necesidad de tomar medidas internas para evitar la emigración. No obstante las presiones antiamericanas, México propuso a Estados Unidos firmar un acuerdo para manejar la migración bilateralmente pues consideraba que los costos de la repatriación eran altos para el país y no podía enfrentarlos independientemente. La propuesta, según Manuel García y Griego, fue “inoportuna e inconsecuente”²¹ porque la crisis económica de Estados Unidos y las tensiones en la relación bilateral por las diferencias entre los presidentes Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) obstaculizaban una posible negociación.

Paralelamente, en el ámbito nacional el gobierno mexicano defendía la idea de que muchos migrantes habían regresado motivados por las recientes reformas agrarias. Sin embargo, García y Griego y otros autores argumentan que las medidas económicas y políticas que se pusieron en práctica en México no influyeron en la decisión de la población de regresar a su país de origen.²² Además, al poco tiempo de su regreso, los campesinos repatriados volvieron a buscar alternativas de trabajo en Estados Unidos, o en algunas ciudades mexicanas,

²⁰ Véase Manuel García y Griego y Mónica Vereá, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, p. 106.

²¹ García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers...”, *op.cit.*, p. 54.

²² *Ibid.*, p. 55.

George Kiser y David Silverman advierten que no deben hacerse generalizaciones en el análisis de la repatriación, pues las motivaciones y formas en que los mexicanos regresaron (o no), variaron dependiendo de la región y el sector en el que trabajaban (George Kiser y David Silverman “Mexican Repatriation During the Great Depression” en Kiser y Kiser (eds.), Mexican Workers..., *op.cit.*, p. 56; véase también Abraham Hoffman, “Mexican Repatriation During the Great Depression: A Reappraisal”, en Corwin, Immigrants –and Immigrants..., *op.cit.*, pp. 225-247).

pues las condiciones en el campo no habían mejorado. No fue sino hasta que se presentó un contexto político y económico extraordinario cuando la situación de los migrantes en Estados Unidos tuvo posibilidades de modificarse. En el siguiente capítulo se describe cómo la Segunda Guerra Mundial fue el factor determinante del cambio que llevó a ambos gobiernos a firmar los Convenios de Braceros en 1942 para la contratación de mexicanos en Estados Unidos.

Conclusiones

En el análisis de los orígenes de la migración y los antecedentes de la política migratoria de México y Estados Unidos pueden identificarse algunos factores explicativos útiles para comprender los desarrollos posteriores. El primero es la existencia de la migración de mexicanos a Estados Unidos como un fenómeno histórico, determinado por razones geográficas, influido y moldeado por razones económicas y políticas en ambos países. Así, la oferta y demanda o *"push and pull"* de la migración se basa, por un lado, en la necesidad de mano de obra mexicana que ha existido en Estados Unidos por razones económicas y demográficas (el crecimiento económico y la escasez de trabajadores para ciertos sectores), y políticas (las leyes restrictivas que limitaron la migración de la población de otros países). Por otro lado, México provee esta mano de obra también por razones económicas y demográficas (la inestabilidad económica y el desempleo), y políticas (no poder o no querer controlarla por la falta de instituciones o por la necesidad de consolidar la estabilidad del régimen al evitar las presiones que podría provocar mantener en el país a un mayor número de personas desempleadas o subempleadas).

El segundo factor es la contribución de ambos gobiernos al establecimiento de la corriente migratoria y la ausencia de una política bilateral para manejarla. En la historia de casi cien años, de 1848 a 1942, el gobierno mexicano generalmente fue pasivo frente a la

emigración, o incapaz de impedirla, mientras que Estados Unidos tomó medidas unilaterales para reclutar o expulsar a los trabajadores mexicanos según sus necesidades. El tercer factor es la influencia de los grupos antiinmigrantes (principalmente los grupos nativistas y los sindicatos) en la creación de leyes restrictivas, opuesta a la presión de los grupos a favor de la migración (principalmente los empleadores agrícolas) para mantener políticas migratorias flexibles y atraer mano de obra extranjera. El cuarto factor es la importancia que tienen las crisis en los cambios de la política migratoria de Estados Unidos: existió una política migratoria favorable hacia la migración mexicana y la contratación de trabajadores durante un momento de crisis política, como la Primera Guerra Mundial, en contraste con las restricciones y las repatriaciones después de las crisis económicas del final de la Guerra y, sobre todo, la de 1929.

Una vez identificados estos factores, y de acuerdo con el argumento central de la tesis, puede decirse que en este periodo la asimetría de poder se expresó en la capacidad de Estados Unidos para reclutar trabajadores mexicanos de manera unilateral en los momentos que los necesitara y repatriarlos o restringir su acceso por medio de la legislación creada para estos propósitos. Las razones de los mexicanos para emigrar en busca de mejores salarios y oportunidades reflejan la asimetría en el desarrollo de los países. La participación limitada del gobierno mexicano en el manejo y control de este flujo en el ámbito interno, y sus intentos fracasados para participar o presionar a Estados Unidos para cambiar su política, también muestran estas condiciones de asimetría de poder.

Las medidas que instrumentó Estados Unidos en distintos momentos para controlar la migración respondieron a circunstancias económicas y políticas internas. Desde 1848 se hizo evidente la escasez de mano de obra y de población para ocupar los territorios del suroeste, lo cual se consideró una necesidad aún más urgente durante la Primera Guerra Mundial y luego en la etapa de crecimiento económico que inició en la década de 1920. Las presiones políticas

de los grupos xenófobos y los trabajadores norteamericanos resultaron de un sentimiento nativista histórico y de la percepción negativa que tenían del incremento en el número de migrantes. Sus posiciones tuvieron influencia en los cambios en las leyes norteamericanas para excluir o deportar a ciertos grupos de extranjeros. Por su parte, la política migratoria de México se definió en un periodo de inestabilidad económica y política, cuando la élite gobernante no consideraba el problema migratorio como una prioridad. Poco a poco, sobre todo a partir de la década de 1930, el gobierno comenzó a tratar el tema migratorio como un flujo inevitable que a la vez podría servir como elemento para consolidar la estabilidad y la legitimidad del régimen al eliminar las presiones del desempleo y la lentitud de la recuperación económica. En los siguientes capítulos este marco analítico se tomará como base para entender las características de la migración y explicar los cambios que ocurrieron en los años entre 1942 y 2002.

Capítulo 2: Los braceros, los mojados y la cooperación formal (1942-1964)

“Mírense. Son bajitos. Están cerca de la tierra.
Agáchense, recojan frutas y verduras. Para eso los
hizo Dios.”

Carlos Fuentes, La frontera de cristal.

Introducción

El periodo durante el cual estuvieron vigentes los Convenios de Braceros es fundamental en la historia de la migración entre México y Estados Unidos porque en esos años se consolidó la estructura del flujo migratorio para las próximas décadas, y comenzó a definirse más claramente la política de los gobiernos para manejarlo. En estos años también se dio una situación excepcional pues ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en el establecimiento de reglas comunes para administrar bilateralmente la contratación de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. A continuación se analizan las razones por las que funcionaron o no estas reglas, y las consecuencias que esto tuvo en el futuro de la política migratoria y en las tendencias de la migración.

Tomando en cuenta los elementos de análisis propuestos, el argumento que se desarrollará es el siguiente: 1. La definición y puesta en práctica de las políticas para el manejo bilateral de la migración de mexicanos a Estados Unidos estuvieron determinadas por la asimetría de poder entre los dos países y, por lo tanto, generalmente funcionaron para satisfacer los intereses de Estados Unidos. 2. La política migratoria de Estados Unidos respondió a las circunstancias económicas y políticas, condicionadas principalmente por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, y a las presiones de los empleadores agrícolas, quienes en ese momento tuvieron mayor capacidad para influir en las decisiones del gobierno. 3. La política migratoria de México se definió conforme a los intereses de la élite gobernante por promover el desarrollo económico y garantizar la estabilidad política del país. México también vinculó las negociaciones de los Convenios de Braceros con otros temas para resolver asuntos pendientes en la agenda bilateral y obtener apoyo de Estados Unidos para el proyecto de desarrollo industrial del país. A partir de los primeros convenios creció la importancia de la migración como un factor para eliminar presiones de desempleo y como fuente de divisas.

La cooperación militar

Desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939, México y Estados Unidos se habían declarado en contra del fascismo pero México insistía en mantenerse neutral ante el conflicto y se resistía a definir explícitamente las acciones que estaba dispuesto a llevar a cabo para cooperar con Estados Unidos y los Aliados. Con argumentos que iban desde la defensa de la soberanía nacional hasta la oposición a la hegemonía de Estados Unidos, parte de la opinión pública, grupos y partidos de izquierda y de derecha se oponían a la participación de México en

la Guerra.¹ A pesar de ello, el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) buscaba dar muestras de buena voluntad y garantías de confianza a Estados Unidos por medio de varios acuerdos comerciales y militares como una forma de aprovechar la coyuntura y obtener apoyo para resolver los problemas económicos del país.

El ataque a Pearl Harbor y la entrada de Estados Unidos a la Guerra cambiaron las circunstancias internacionales e internas en ambos países y dieron mayor capacidad de negociación a México frente a su vecino. Es un argumento conocido y desarrollado ampliamente el que señala que “la Segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente la percepción del gobierno norteamericano sobre la importancia de [México] para su seguridad vital”.² Gracias a ello fue posible que ambos países establecieran una cooperación formal y amplia en los terrenos político, económico y militar, bajo términos excepcionalmente ventajosos para México.

En junio de 1942 México declaró la guerra al Eje y los funcionarios de ambos gobiernos se reunieron para acordar en qué consistiría el esfuerzo de guerra mexicano. La petición que hizo Estados Unidos para la cooperación militar de México incluía un convenio para admitir trabajadores temporales mexicanos para evitar perder las cosechas por la escasez de mano de obra en su país. Aunque anteriormente los empleadores norteamericanos habían podido obtener esta mano de obra sin necesidad de acuerdos formales, la emergencia del conflicto militar y la presión de los agricultores llevaron al gobierno de Estados Unidos a considerar la opción de firmar los Convenios de Braceros.

¹ Cuando en 1941 México firmó un acuerdo con Estados Unidos para permitir a sus aviones sobrevolar el territorio mexicano e incautar algunos barcos italianos y alemanes en puertos mexicanos, así como la venta exclusiva de ciertos materiales a Estados Unidos, hubo gran preocupación y descontento interno en México (véase Blanca Torres, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: De la guerra al mundo bipolar*, vol. 7, México, Senado de la República, 1991, pp. 20-22).

² *Ibid.*, p. 10.

Aunque en un principio el gobierno mexicano se mostró ambivalente frente a la propuesta estadounidense, finalmente decidió que podía aprovechar las ventajas de establecer los Convenios para varios propósitos. Así, el gobierno mexicano vinculó la negociación para cooperar con Estados Unidos con la solución de varios conflictos pendientes como el petróleo, la deuda y el agua, y obtuvo apoyo para el desarrollo económico por medio de acuerdos comerciales y financieros. Como explica Richard Craig, “situaciones de crisis en el escenario internacional permiten que naciones débiles consigan, en poco tiempo y por la vía diplomática, victorias que en periodos normales sólo podrían lograr, si acaso llegaran a hacerlo, después de mucho tiempo”.³ Para Estados Unidos, la necesidad de obtener la cooperación del gobierno mexicano en los ámbitos militar y económico fue la principal razón para comprometerse a negociar un convenio que aseguraba la mano de obra que normalmente podía obtener sin pedir la colaboración de México.⁴

Sin embargo, lo que en un principio fue una victoria para México, en el largo plazo creó una mayor dependencia de los mercados de bienes y servicios y financieros norteamericanos y conllevó algunos problemas que se agravaron conforme Estados Unidos perdió interés en la cooperación, lo cual debilitó la posición de México. En los siguientes apartados se demostrará cómo los migrantes mexicanos resultaron afectados por las consecuencias de la asimetría de poder, es decir, la vulnerabilidad de México para negociar o lograr que Estados Unidos cumpliera lo establecido por los Convenios, y las distintas capacidades de cada país para enfrentar los cambios económicos y políticos que se presentaron durante este periodo.

³ Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971, p. 52.

⁴ Como explica Stephen Krasner, la asimetría de poder permite al Estado más poderoso (en este caso Estados Unidos), actuar unilateralmente y no limitarse a través de un acuerdo formal que pueda conllevar costos políticos en el corto o largo plazo (“Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 48-49).

Los Convenios de Braceros

Las razones internas por las que Estados Unidos decidió establecer los Convenios tenían que ver, en parte, con que desde que estalló la Guerra, la economía estadounidense había empezado a crecer rápidamente. Muchos agricultores norteamericanos habían pedido al gobierno participar en la contratación de trabajadores para asegurar la mano de obra necesaria para levantar las cosechas.⁵ Sin embargo, sólo hasta que Estados Unidos entró a la Guerra, cuando la movilización de la industria militar norteamericana y el reclutamiento de soldados hicieron evidente la escasez de mano de obra para la producción agrícola, el gobierno estuvo dispuesto a firmar un acuerdo con México para resolver este problema. Hasta entonces, esa falta de mano de obra que generalmente se debía a razones demográficas y al rechazo de la población norteamericana a realizar estos trabajos arduos y mal pagados, era cubierta por los trabajadores indocumentados mexicanos. Sin embargo, al iniciar la participación militar de Estados Unidos, los empleadores temían que no llegaran suficientes trabajadores y que se perdieran las cosechas en una época de emergencia. Aunado a ello, las presiones y reclamos de derechos de los sindicatos agrícolas estadounidenses para obtener mejores salarios y derechos laborales eran cada vez mayores e influyeron en la decisión de los empleadores para presionar al gobierno norteamericano por medio de sus representantes y los medios de comunicación

⁵ Ellis W. Hawley explica que los agricultores norteamericanos no deben verse como un bloque homogéneo y unificado pues sus intereses varían y hay conflictos entre ellos dependiendo de las regiones, los sectores y su alineación política. El "bloque" agrícola no necesariamente es una coalición fuerte pero, a diferencia de otros grupos (en este caso los sindicatos), tiene la homogeneidad suficiente y la capacidad de organizarse para lograr objetivos comunes. Los principales productores que presionaban al gobierno para apoyar la contratación de braceros eran del suroeste de Estados Unidos; pedían apoyo para las cosechas de remolacha (en Montana, Idaho y California), de algodón (en Arizona), de frutas y legumbres (en California), y la producción de azúcar ("The Politics of the Mexican Labor Issue, 1950-1965" en George Kiser y Martha Woody Kiser (eds.) Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, p. 97). Craig también menciona a los diversos grupos de agricultores que presionaban al gobierno para establecer y, más adelante, para mantener los Convenios de Braceros, entre ellos: American Farm Bureau Federation, National Grange, Vegetable Growers Association of America, National Council of Farmer Cooperatives, National Farm Labor Users Committee, Amalgamated Sugar Company, National Beef Growers Federation, National Cotton Council, y Council of California Growers (Craig, The Bracero Program, op.cit., pp. 28-31, 139-144).

para establecer un convenio con México. La contratación de trabajadores mexicanos, a quienes los patrones consideraban más aptos, eficientes y mejor dispuestos para el trabajo agrícola, eliminaría los costos de otorgar los beneficios que solicitaban los trabajadores norteamericanos sindicalizados.

Aunque en un principio el gobierno norteamericano se resistía a solicitar a su vecino la firma de un acuerdo, una Comisión del INS (Immigration and Naturalization Services)⁶ que incluía a representantes de los Departamentos de Agricultura, de Estado, de Trabajo y de Justicia, estudió las condiciones laborales en Estados Unidos y concluyó que la escasez de mano de obra era real y que la mejor solución era importarla de México para evitar una crisis. Cuando el gobierno mexicano recibió la propuesta estadounidense para administrar bilateralmente la contratación de trabajadores, se mostró reticente a aceptar una política que implicara la emigración de más mexicanos. La experiencia de la repatriación en la década anterior había causado descontento en México y preocupaciones por sus efectos para la economía y la estabilidad política.

Grupos nacionalistas y religiosos (principalmente la Iglesia católica) manifestaban su preocupación por la discriminación racial y religiosa, las malas condiciones de trabajo de los migrantes en Estados Unidos y las consecuencias de la separación de las familias. Algunos sindicatos, representados por la Confederación de Trabajadores Agrícolas, rechazaban la propuesta porque significaba perder afiliados y porque los trabajadores no tendrían posibilidad de integrarse a organizaciones de trabajadores en Estados Unidos. Además, al gobierno de Ávila Camacho le preocupaba el hecho que señalaba el sector industrial de que la emigración

⁶ El INS (o SIN, por sus siglas en español) se creó en 1940 a partir de la Oficina de Inmigración del Departamento de Trabajo. Hasta marzo de 2003, el INS era una dependencia del Departamento de Justicia encargada de poner en práctica la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA). Sus responsabilidades incluían la admisión de migrantes y no inmigrantes, la naturalización de extranjeros y la deportación de los que violaran la ley. La Patrulla Fronteriza era parte del INS y se encargaba de la vigilancia fronteriza y la expulsión de indocumentados. Actualmente, el INS es parte del Departamento de Seguridad Interna creado por el presidente George W. Bush.

podía poner en peligro el desarrollo recién iniciado en esta rama si no había mano de obra suficiente. Otras consideraciones de peso eran el riesgo de que esta situación creara mayor dependencia de la economía de Estados Unidos, que los braceros que regresaran se convirtieran en una “fuerza explosiva” y exigieran mejores salarios y condiciones de vida, y que su trabajo en la agricultura norteamericana abaratara los precios de los productos en competencia con los mexicanos.⁷

El Presidente nombró una comisión para estudiar la situación. Su conclusión fue que la emigración de trabajadores mexicanos no podía impedirse y que si no ingresaban por medios legales a Estados Unidos lo harían clandestinamente, por lo tanto, convenía negociar un acuerdo para controlar esta situación.⁸ Algunos aspectos positivos adicionales serían que la agricultura se beneficiaría del conocimiento adquirido por los braceros y que la economía crecería gracias a la generación de divisas por sus salarios. Finalmente, a pesar de la oposición y las críticas de algunos grupos que argumentaban que negociar con Estados Unidos atentaba contra la soberanía y el orgullo nacional,⁹ el gobierno aceptó la petición norteamericana de autorizar la contratación de trabajadores mexicanos y cooperar en algunos asuntos militares.¹⁰ A cambio de ello, México pudo negociar otros asuntos pendientes en la agenda bilateral (entre ellos, el pago de la deuda externa, la indemnización a las compañías afectadas por la expropiación del petróleo en 1938 y acuerdos sobre la distribución del agua en la frontera).¹¹

⁷ Véase Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, pp. 20-21.

⁸ Manuel García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en Torres (comp.), *Interdependencia ¿un enfoque útil...?*, *op.cit.*, p. 103.

⁹ Véase David Pfeiffer, “The Bracero Program in Mexico”, en Kiser y Kiser (eds.), *Mexican Workers...*, *op.cit.*, pp. 75-77, y Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 23.

¹⁰ Estados Unidos obtuvo la colaboración militar de México mediante la participación de ciudadanos mexicanos en las fuerzas armadas norteamericanas (el Escuadrón 201), la instalación de equipo en la península de Baja California que sirviera de alarma en caso de ataque, una base aérea en Yucatán, y permisos para el transporte aéreo de personal y equipo militar estadounidense sobre el territorio mexicano. México también negoció un acuerdo comercial que permitía a Estados Unidos importar materias primas para la industria militar a bajo precio (véase Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, p. 32-35, y García y Griego, “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, p. 102).

¹¹ Véase Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, pp. 37-51.

Recibió también apoyo económico, recursos e inversión para el desarrollo industrial, firmó varios acuerdos comerciales incluyendo un Tratado de Comercio Recíproco,¹² y se eliminaron las tensiones que habían surgido entre los dos países durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

El primer periodo (1942-1946)

Al negociar los Convenios de Braceros el gobierno mexicano expresó reservas y pidió garantías laborales para los trabajadores: trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos a los recibidos por los norteamericanos, el establecimiento de una comisión mixta para supervisar la contratación de los trabajadores, y participación directa del gobierno norteamericano en la administración del programa. En respuesta a las peticiones de México y a las presiones de los sindicatos norteamericanos, Estados Unidos estuvo dispuesto a negociar las reglas de los Convenios¹³ y se comprometió a administrar el programa por medio de la Administración de la Seguridad Agrícola (Farm Security Agency).¹⁴ El convenio para la

¹² A partir de 1942 se firmaron varios acuerdos comerciales y Estados Unidos dio apoyo y recursos para la industrialización y la inversión en México. En noviembre de 1942 el gobierno norteamericano aceptó dar asistencia técnica a los ferrocarriles mexicanos para mejorar las líneas que llegaban a Estados Unidos; en diciembre acordaron establecer un Tratado de Comercio, y en octubre de 1943 la fundación Rockefeller puso en marcha el primer programa de ayuda agrícola directa en México por medio de la Secretaría de Agricultura (véase Patricia Morales, Indocumentados Mexicanos: causas y razones de la migración laboral, México, Grijalbo, 1989).

¹³ Se estableció que sólo por medio de los Convenios, que serían administrados por ambos gobiernos, se podría emplear a los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Los contratos se harían por un tiempo mínimo que variaba entre 45 y 90 días y por un máximo de un año. En ellos se garantizaba el trabajo para el bracero al menos durante tres cuartas partes del tiempo de estancia en Estados Unidos, se prohibía el envío de trabajadores mexicanos a zonas en donde México consideraba que se les discriminaba por su origen o nacionalidad, y el reclutamiento de braceros para el servicio militar u otras ocupaciones distintas a la agricultura. El contrato quedaba establecido por escrito entre el trabajador y el patrón, quien pagaría los viáticos y el transporte para llevar a los braceros de los centros de reclutamiento y contratación en México al sitio de trabajo. El empleador debía garantizar que las habitaciones e instalaciones sanitarias en los lugares de trabajo cumplieran con ciertos requisitos mínimos, que el salario fuera el prevaleciente en la zona de trabajo para obreros norteamericanos, y que los braceros no fueran utilizados para desplazar a trabajadores estadounidenses ni para mermar los salarios o condiciones de trabajo existentes. Los trabajadores estarían protegidos por la Ley Federal del Trabajo mexicana de 1931. Finalmente, los Convenios se someterían a una ratificación anual en ambos países (véase Morales, Indocumentados mexicanos..., op.cit., pp. 150-151, y Mónica Vereza, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982, pp. 23-24).

¹⁴ México sugirió que fuera esta agencia la encargada de administrar el convenio, pero las peticiones de los agricultores de que se confinara esta tarea a otra agencia más cercana a sus intereses llevaron a que en 1943 Estados Unidos modificara este aspecto del acuerdo. Esto es importante porque muestra la capacidad, tanto

contratación y el reclutamiento de braceros se ratificó por medio del intercambio de notas diplomáticas y entró en vigor el 4 de agosto de 1942. El primer grupo de 500 braceros llegó a California el 29 de septiembre de ese año.

Aunque para México esta negociación fue considerada una victoria diplomática, paradójicamente, las condiciones que estableció se convirtieron en algunos de los principales problemas en la administración del Programa Bracero y en el largo plazo debilitaron su posición frente a Estados Unidos. Haciendo una evaluación general de la negociación, Craig explica claramente: “México aceptó los Convenios de Braceros porque consideró que sus ventajas sobrepasaban sus desventajas. Sin embargo, fue Estados Unidos quien más tarde rechazó un programa que para México se había vuelto una necesidad”.¹⁵ En adelante se describirá como ocurrió este proceso.

El primer problema fue la ubicación de los centros de contratación. México había insistido en que éstos se ubicaran lejos del norte para que se contratara al grueso de la población rural desempleada o subempleada en el centro del país. Esto evitaría atraer a los campesinos del norte que debían levantar las cosechas de algodón en esos estados y aliviaría las presiones de desempleo en otras regiones del país. Sin embargo, muy pronto surgieron dificultades para la administración del programa porque el número de solicitudes de mexicanos era mucho mayor al esperado. A pesar de que se crearon varios centros de contratación,¹⁶ el sistema era poco eficiente y provocaba que los trabajadores buscaran otras vías para llegar a Estados Unidos ilegalmente. A su vez, los empleadores encontraban maneras de evitar los

de los empleadores para presionar a su gobierno de actuar correspondiendo a sus intereses, como del gobierno para cambiar los términos negociados a su conveniencia. En los años siguientes, esto ocurriría a una escala cada vez mayor (véase García y Griego, “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, p. 105).

¹⁵ Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 23.

¹⁶ El primero fue el de la ciudad de México (1942), después se crearon los de Guadalajara e Irapuato (1944) y los de Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes (1947). Como se verá más adelante, para 1950, correspondiendo a las peticiones de Estados Unidos, se contrataba a todos los trabajadores en los nuevos centros de Chihuahua, Hermosillo y Monterrey (Verea, *Entre México y Estados Unidos...*, *op.cit.*, p. 24).

pagos de transporte y las dificultades administrativas que implicaba la solicitud de braceros por medio de los centros de reclutamiento y la burocracia estadounidense; como consecuencia promovían la llegada de los “mojados”. Aunado a ello, la concentración de los contratos y la migración en ciertas regiones también empezó a crear problemas de escasez de mano de obra y pérdida de obreros especializados en México, sobre todo en el norte y en algunos estados del centro.¹⁷

El segundo problema está relacionado con el veto que estableció México contra Texas como destino para los braceros porque consideraba que en ese estado se discriminaba a los trabajadores migrantes. Por varias razones, este veto no fue respetado: la falta de controles por parte de ambos gobiernos,¹⁸ la gran demanda de trabajadores, la insuficiencia de contratos y la lejanía de los centros de reclutamiento permitían que los empleadores texanos siguieran empleando a trabajadores mexicanos indocumentados sin dificultades, estableciendo así un flujo constante de migrantes y redes de contratación ajenas a la legislación.¹⁹ Ambas situaciones provocaron que los Convenios de Braceros trajeran consigo un aumento de la emigración de

¹⁷ Véase Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, p. 39.

¹⁸ Ninguno de los dos gobiernos ni sus instituciones participaron activamente en el control de la migración indocumentada. Por parte de Estados Unidos, el INS carecía de suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones de manera eficiente. Sin embargo, la institución se alió con los empresarios para facilitar el ingreso de los trabajadores indocumentados. Como explica Kitty Calavita, ésta era una alianza precaria, pero útil para ambos porque el flujo de ilegales les resultaba conveniente, aunque de diferentes formas. Al existir un problema de flujo de indocumentados el INS podía justificar su existencia y solicitar el aumento de recursos materiales y humanos a la institución, mientras que los empleadores se beneficiaban de que este flujo hacía aún más barata la mano de obra (véase Calavita, *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*, Nueva York, Routledge, 1992).

¹⁹ No obstante, los empleadores texanos siguieron insistiendo en que México cambiara de posición y eliminara el veto, lo cual demuestra que la falta de colaboración tenía costos para Texas. Sin embargo, en términos generales, estos costos no eran tan altos como para que Estados Unidos solicitara un compromiso formal de parte de México. En el largo plazo el veto incluso resultó ventajoso para los empleadores texanos, pues podían aprovechar la vulnerabilidad de los trabajadores para negarles los salarios correspondientes o los beneficios laborales que incluían los contratos. Para México, en términos de la protección de su población, esto hacía evidente los costos que significaba no cooperar para administrar el flujo migratorio bilateralmente (véase García y Griego, “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, p. 107).

trabajadores sin documentos, y dificultaran al gobierno mexicano la protección de estos ciudadanos en Estados Unidos.²⁰

La posición de México siguió siendo relativamente fuerte en las negociaciones de los Convenios mientras duró el conflicto militar mundial, y pudo mantener sus reglas porque Estados Unidos seguía interesado en mantener el programa y asegurar la cooperación militar de su vecino.²¹ El mayor problema durante esta etapa surgió cuando en 1943 Texas abrió la frontera a los trabajadores mexicanos, amparándose en la Ley Pública 45 que aprobaba, como en la Primera Guerra Mundial, la contratación unilateral de trabajadores durante un año. México reclamó a Estados Unidos el que no respetara su decisión de vetar a Texas del Programa Bracero. Al año siguiente se abrogó la ley, pero eso no evitó que siguieran llegando trabajadores indocumentados a Texas, pues las redes de contratación directa e informal se habían establecido desde tiempo atrás y representaban costos menores para los empleadores. A pesar de las medidas que Estados Unidos prometía poner en práctica para vigilar el cumplimiento de los acuerdos y asegurar la cooperación con México, las violaciones de los Convenios continuaban. Los esfuerzos de ambos países y su inversión en recursos materiales o humanos para controlar el flujo de ilegales eran limitados. Desde el inicio del programa hubo corrupción, problemas entre agencias, insuficiencia de contratos, y mal manejo administrativo tanto en México como en Estados Unidos.²²

²⁰ Vereza, *Entre México y Estados Unidos...*, op.cit., p. 25.

²¹ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, op.cit., pp. 152-153.

²² En el caso del INS, Kitty Calavita explica cómo las autoridades migratorias usaron el poder que obtuvieron del Programa Bracero para interpretar y poner en práctica las leyes de acuerdo a sus intereses y necesidades pues además tenían la capacidad y la habilidad para influir en la agenda del Congreso. El INS “trataba de resolver sus propios problemas burocráticos [principalmente con el Departamento de Trabajo] por medio de políticas que garantizaban sus intereses pero aparentaban ser un trabajo de cooperación con otras agencias y con el Estado” (Calavita, *Inside the State...*, op.cit., pp. 4-10). Sobre la Patrulla Fronteriza, Peter Andreas explica cómo su función era aparentar cierto control de la frontera, pero al mismo tiempo garantizar la llegada de mano de obra. Eran, al mismo tiempo, los agentes responsables del cumplimiento de la ley y los que facilitaban que se cometieran las infracciones (Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 34). En el caso de México, David Pfeiffer explica cómo la falta de recursos para las instituciones y autoridades encargadas promovía y facilitaba la corrupción. La ambivalencia

Conforme aumentó la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, este problema comenzó a llamar la atención de la población norteamericana. Los sindicatos y sus aliados en contra de la importación de mano de obra tenían cada vez más apoyo, sobre todo al terminar la guerra, pues ya no había una situación de emergencia que justificara la contratación de mano de obra extranjera. Sin embargo, sus presiones fueron insuficientes para contrarrestar el poder y la influencia de los empleadores para seguir contratando braceros pues continuaba la demanda de mano de obra, incluso en nuevos sectores de la economía estadounidense.²³

Los conflictos sobre el veto a Texas, los centros de reclutamiento y la presencia de “mojados” no provocaron la cancelación de los Convenios, pero eran indicativos de las tensiones subyacentes en cuanto al manejo bilateral de la migración laboral. Estos problemas adquirieron mayor relevancia en el periodo de la posguerra cuando los gobiernos, sobre todo el estadounidense, empezaron a interesarse menos en participar directamente en las medidas para controlar la contratación de trabajadores extranjeros, y cuando la cooperación militar de México dejó de ser un asunto fundamental para Estados Unidos.²⁴ Los límites de la capacidad de México para presionar a Estados Unidos para cumplir con los acuerdos y administrarlos bilateralmente empezaban a hacerse evidentes.²⁵ México buscaba fortalecer las garantías

del gobierno mexicano al respecto dificultaba aún más las posibilidades para mejorar la situación (véase Pfeiffer, “The Bracero Program”, *op.cit.*, pp. 81-82).

²³ Entre 1943 y 1946, el gobierno norteamericano solicitó a México un acuerdo para importar trabajadores para laborar en los ferrocarriles con las mismas garantías que los braceros. El programa se suspendió temporalmente en agosto de 1943 debido a que México exigía mejores salarios, pero no fue sino hasta febrero de 1946 cuando Estados Unidos decidió terminar el programa. Sin embargo, los trabajadores mexicanos seguían encontrando empleo en este sector, así como en la minería y en la industria.

²⁴ Véase Manuel García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers to the U.S. 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy”, en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, p. 60.

²⁵ Otro ejemplo del incumplimiento de las reglas de los Convenios de Braceros que recientemente ha resurgido se refiere a la devolución del “ahorro” del salario de los trabajadores. Actualmente, los “exbraceros” están exigiendo a sus empleadores el pago de esos adeudos que, como explica Bustamante, no sólo son responsabilidad de Estados Unidos, sino también de México. Al haber aprobado por medio de los Convenios que se les descontara a los trabajadores parte del sueldo, prometiendo devolvérselos cuando regresaran a

contractuales de los braceros en la mesa de negociaciones, a la vez que Estados Unidos tenía menos urgencia de recibir braceros y prefería relajar la vigilancia fronteriza para permitir el ingreso ilegal de mexicanos en su territorio.²⁶

En México algunos intelectuales y grupos opositores comenzaron a interpretar la fuga de indocumentados como prueba del fracaso y la indiferencia del gobierno posrevolucionario para resolver los problemas del campo. Craig argumenta que el programa bracero era una “humillación nacional” porque a pesar de que los trabajadores tenían que realizar tareas agrícolas degradantes con salarios bajos y en condiciones de trabajo adversas y discriminatorias, se peleaban por recibir un contrato de braceros, o emigraban sin documentos.²⁷ A pesar de la gravedad de estas implicaciones, las críticas de la situación de los migrantes no tuvieron suficiente impacto y no representaron un costo político tan alto como para que el gobierno mexicano tomara una postura más activa respecto al desarrollo rural o la protección de los migrantes en el extranjero.

El riesgo “potencial” que, según la interpretación de varios autores, podía temer el gobierno era un levantamiento de los campesinos desempleados que desestabilizara al país, poniendo en duda la legitimidad del gobierno posrevolucionario. Se creía que esto también podría ocurrir si había una repatriación masiva o una crisis económica grave en México.²⁸ Por

México, el gobierno mexicano se comprometió a asegurar esos pagos y a asumir esa “deuda pública”. La falta de atención a este problema por parte de las administraciones mexicanas anteriores tuvo como consecuencia un fallo negativo de las cortes estadounidenses a las que se presentó el caso. En el 2002 las cortes concluyeron que las demandas se refieren a adeudos ya prescritos y, por lo tanto, no podían proceder. Sin embargo, la solución de este asunto aún sigue pendiente, aunque algunos braceros ya han recibido parte del dinero que les corresponde (véase Jorge Bustamante, “Los migrantes, antes y después del informe”, *Diario Milenio* (2 de septiembre de 2002)).

²⁶ Véase Mónica Vereá y Manuel García y Griego, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 107-108.

²⁷ Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 22.

²⁸ En la bibliografía consultada se encontró poca evidencia específica sobre las preocupaciones del gobierno respecto a la migración y sus implicaciones internas en cuanto a la movilización de algún grupo, aunque sí se menciona la inquietud de parte de varios líderes del gobierno por los problemas del campo, cuyas

ello, para México los Convenios de Braceros se habían vuelto una necesidad política y económica. Al principio se consideraron una alternativa “temporal” necesaria mientras se esperaba a que rindieran fruto las inversiones del proyecto de desarrollo económico. Se preveía que en el largo plazo el modelo de sustitución de importaciones y la modernización industrial impulsarían la creación de empleos suficientes y el reparto equitativo de los ingresos entre la población, reduciendo así los incentivos para emigrar. Mientras tanto, en la década de los años cuarenta empezó a extenderse la idea de que la migración era una “válvula de escape”²⁹ para las presiones económicas y políticas de México; idea que más adelante se difundiría y determinaría la posición del gobierno mexicano en las negociaciones con Estados Unidos.

En noviembre de 1946, Estados Unidos notificó a México su intención de no renovar los Convenios de Braceros. A pesar de que México pidió una extensión y argumentó que necesitaba prepararse para el regreso de los trabajadores mexicanos, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Pública 40 para terminar el programa el 31 de diciembre de 1947, después de una extensión de seis meses. En realidad, las presiones de la repatriación no fueron las esperadas, pues como explica Patricia Morales, “no obstante la terminación formal del programa, el proceso de repatriación fue muy lento...Se argumentó que no había medios suficientes para repatriarlos con mayor rapidez, pero la verdad es que no existía urgencia

consecuencias se hacían evidentes en la migración (véase por ejemplo Craig, *The Bracero Program...*, op.cit., pp. 60-61, y Torres, *México y el mundo...*, op.cit., pp. 67-68).

²⁹ Jorge Durand explica esta metáfora en términos mecánicos: una válvula de escape opera como un sistema regulador para canalizar hacia el exterior los excesos de presión interna y evitar una posible explosión. Durand argumenta que esta idea ampliamente difundida para explicar la migración México-Estados Unidos es inadecuada porque implica aceptar que las causas del flujo migratorio están determinadas sólo por las presiones del país de origen, que la corriente es unidireccional (no circular y temporal), que la liberación de los excedentes de presión se puede realizar libremente y sin dificultades, y que la regulación depende del país emisor. Según el autor, esta explicación es limitada porque no refleja la realidad ni el desarrollo histórico de la migración y sólo se puede utilizar para describir ciertas épocas y algunas de las causas y consecuencias de la migración, principalmente en el mercado laboral. Sin dejar de considerar estos matices, la idea de la “válvula de escape” se utiliza en esta tesis como referencia a la percepción que el gobierno mexicano demostró tener de la migración al mantener una postura cuyo objetivo era garantizar el flujo de la población desempleada o subempleada a Estados Unidos para reducir presiones internas (véase Durand, *Más Allá de la Línea: Patrones Migratorios entre México y Estados Unidos*, México, CONACULTA, 1994, p. 67).

alguna para que salieran [de Estados Unidos], es más, la contratación se intensificó una vez terminada la guerra...”.³⁰ A pesar de que la “válvula de escape” seguía abierta debido a que la migración indocumentada continuaba y los “exbraceros” permanecían trabajando en Estados Unidos aunque no tuvieran contratos, México consideraba que la existencia de un mecanismo formal era necesario para asegurar la protección de los trabajadores y reducir la migración ilegal. Por estas razones pidió a Estados Unidos firmar nuevos convenios.

El segundo periodo (1947-1954)

Durante el periodo de 1942 a 1946 llegaron a Estados Unidos aproximadamente 200,000 braceros. Junto con ellos, la afluencia de trabajadores mexicanos sin documentos se incrementó cada año a partir de la firma de los primeros Convenios de Braceros, y crecería aún más durante los siguientes años. Esto se debió a la extensión de las redes sociales entre los migrantes y sus comunidades de origen, así como a la continua contratación de indocumentados por parte de los empleadores.³¹ Los flujos migratorios establecidos por los Convenios (y los que se dieron fuera de ellos), se habían vuelto ya un factor estructural y permanente para ambos países pues el funcionamiento y la estabilidad de sus economías dependía cada vez más de ello. Lo que cambió en los años siguientes fue la respuesta de los gobiernos al manejo de la migración por medio de la negociación y la administración de nuevos Convenios de Braceros.

Aunque al final de la guerra el regreso de los soldados y la desaceleración de la economía estadounidense parecían ser razones obvias para terminar el programa bracero, la mano de obra mexicana se había vuelto parte fundamental del proceso productivo norteamericano, sobre todo en la agricultura y algunas industrias. Los norteamericanos que regresaban del

³⁰ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, op.cit., p. 164.

³¹ *Ibid.*, p. 176-177.

frente no querían ocupar los trabajos mal pagados y arduos que desempeñaban los braceros y los empleadores agrícolas habían ajustado sus negocios a la posibilidad de obtener mano de obra abundante y barata. En algunos sectores, la creciente mecanización de la producción agrícola hacía que los agricultores requirieran de trabajadores sólo durante ciertas épocas, lo cual hacía muy atractiva la mano de obra barata y “desechable” de los mexicanos. A pesar de que algunos sindicatos norteamericanos protestaban y adquirían cada vez más fuerza en contra de la contratación de trabajadores migrantes, la influencia de los empleadores en el Congreso y otros departamentos del gobierno seguía favoreciendo la existencia de los Convenios y la falta de control y sanciones a la contratación de indocumentados.

Pese a que los trabajadores mexicanos ya no se consideraban parte de un programa de emergencia en Estados Unidos, seguía existiendo oferta de trabajo para ellos. En ausencia de contratos formales, los migrantes seguían llegando por vías ilegales. Aunque ninguno de los gobiernos, ni los migrantes, ni los empleadores, habían quedado completamente satisfechos con el manejo de los primeros Convenios de Braceros, tampoco querían que terminaran. La escasez de mano de obra en Estados Unidos seguía existiendo y los agricultores norteamericanos presionaban por más contratos para garantizar la llegada de trabajadores a algunas áreas. Además de la insistencia de México para renovar los acuerdos, las condiciones existentes en Estados Unidos fundamentaron la decisión del gobierno norteamericano de volver a las negociaciones bilaterales y establecer los nuevos Convenios a partir de 1948. Las reglas para la contratación de los trabajadores migrantes reflejaron el cambio en el contexto internacional y en la postura de ambos gobiernos, así como las presiones internas que enfrentaban. García y Griego explica cómo “el programa bracero evolucionó de una actividad

en tiempos de guerra a una actividad en tiempos de paz, en la que los intereses y la política de poder tuvieron un mayor campo de acción”.³²

El gobierno mexicano tenía conocimiento de las prácticas corruptas y las violaciones de los derechos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, así como de la indiferencia del gobierno norteamericano para tomar medidas al respecto. Sin embargo, consideró conveniente continuar con el programa bracero una vez terminada la guerra y “cedió poco a poco a todos y cada uno de los requerimientos estadounidenses...a cambio de que el flujo de mano de obra desocupada e inconforme en México continuara sin obstáculos su viaje hacia el norte”.³³ Las razones de esta actitud relativamente pasiva eran económicas y políticas.

Por un lado, había una creciente dependencia de las remesas³⁴ enviadas por los braceros y del comercio con Estados Unidos, razón por la cual el gobierno mexicano quería mantener el flujo de trabajadores migrantes y una buena relación con su vecino. La pérdida de poder de negociación frente a Estados Unidos también era evidente pero México quería garantizar el apoyo de ese país para su desarrollo industrial. Por otro lado, el crecimiento demográfico superaba la creación de empleos y creaba migración interna hacia centros urbanos, en donde era más difícil controlar a la población insatisfecha y eliminar las presiones políticas contra el régimen. Durante la presidencia Miguel Alemán (1946-1952) había cierta inquietud entre los líderes políticos, empresarios e intelectuales por la vigencia de los postulados de la Revolución, sus objetivos y los caminos para alcanzarlos. Un ejemplo de ello es la siguiente cita de Octavio Paz, escrita en 1950: “la Revolución mexicana ha muerto sin resolver nuestras

³² García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers...”, *op.cit.*, p. 63.

³³ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, *op.cit.*, pp. 176-177.

³⁴ Las remesas son la porción de los ingresos por el trabajo de los migrantes en Estados Unidos que es enviada a México por correo o servicios de transferencia de dinero, o traída directamente por los trabajadores en dinero o en especie. Los cálculos sobre el total de remesas son inexactos porque en muchos casos se utilizan vías informales para enviar el dinero (véase Fernando Lozano, “Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social”, en Gustavo Vega (comp.), *México- Estados Unidos- Canadá, 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72).

contradicciones”.³⁵ La insatisfacción de los obreros y campesinos que regresaban de Estados Unidos y no encontraban las condiciones de vida que les había prometido el nuevo gobierno, era evidencia de los problemas económicos latentes desde la Revolución y de la prioridad que se había dado a otros temas antes que a las necesidades de estos grupos.³⁶ Para enfrentar esta situación, el gobierno de Alemán decidió impulsar la industrialización y aprovechar al máximo los recursos naturales del país; esto, se pensaba, mejoraría el nivel de vida de la población y aseguraría la autonomía de la nación.

Los intereses de México y Estados Unidos, aunque distintos, los llevaron a establecer nuevos Convenios de Braceros basados en reglas que, como argumenta Kitty Calavita, “estaban hechas a la medida de los empleadores”.³⁷ A diferencia de la negociación de los primeros Convenios, la vinculación de temas y la exigencia de ciertas condiciones a favor de México ya no eran una opción. En 1942 el gobierno mexicano había logrado aprovechar la vulnerabilidad que Estados Unidos manifestó en ese momento para incluir diversos asuntos en las discusiones y lograr resolverlos a su favor. Sin embargo, al final de la Guerra México volvió a su posición de país más débil en una relación bilateral asimétrica. A pesar de ello, los funcionarios del gobierno mexicano creían que esto podía cambiar si se trataba cada tema de manera aislada (esta estrategia, también llamada “*compartamentalización*” de la agenda bilateral, generalmente ha sido la forma en que se han tratado los temas comunes), lo cual no resultó exitoso para todos los casos.³⁸

³⁵ Octavio Paz, *El laberinto de la soledad. Postdata y Vuelta al Laberinto de la Soledad*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.187.

³⁶ Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, p. 67.

³⁷ Calavita, *Inside the State...*, *op.cit.*, p. 42.

³⁸ Es importante señalar que a pesar de que normalmente ésta es la forma en que se negocian los asuntos bilaterales, en el caso de la migración, como en muchos otros, la falta de coordinación y la rivalidad entre las instituciones gubernamentales norteamericanas que participan en la discusión y el manejo de esta área (los Departamentos de Salud, de Educación, de Justicia, el de Estado, el INS, la Patrulla Fronteriza, el Consejo Interno, el Congreso y otras oficinas), así como la diversidad de intereses a los que responden (sindicatos, organizaciones patronales, opinión pública a favor y en contra, etc.) provocan problemas en la discusión y puesta en práctica de las políticas (véase Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, pp. 71-72, y David Ronfeldt y

Las nuevas reglas de los Convenios estipulaban que la contratación de braceros la harían directamente los agricultores norteamericanos y ya no el gobierno, una vez que el Departamento de Trabajo certificara la escasez de mano de obra. Los empleadores también se harían cargo del transporte, los viáticos y el fondo para financiar el regreso de los trabajadores a México. Los contratos ya no especificaban el salario mínimo ni establecían los mecanismos para investigar y solucionar quejas, aunque los cónsules mexicanos y el Servicio de Empleo podían hacer inspecciones periódicas. El cambio que tuvo mayores consecuencias en el flujo migratorio fue que el gobierno de Estados Unidos limitó su participación directa en el manejo de los Convenios.³⁹ La principal consecuencia de esta delegación de funciones a otras agencias fue un aumento de la corrupción de las autoridades y los empleadores, más abusos contra los mexicanos y falta de cumplimiento estricto de los Convenios de Braceros.

Los nuevos Convenios no evitaron que el flujo de indocumentados continuara porque los contratos eran insuficientes para satisfacer la demanda de mano de obra en Estados Unidos. Además, México aún se negaba a establecer centros de reclutamiento en el norte, lo cual hacía que los empleadores, por razones de costos y tiempo, prefirieran contratar la mano de obra por vías informales. El gobierno mexicano manifestó su inconformidad ante Estados

Caesar D. Sereseres, "Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos", *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 243-247.

³⁹ El análisis de John Torpey sobre la descentralización del control de la frontera en las décadas recientes sirve para entender algunas de las razones por las que el gobierno de Estados Unidos prefería participar lo menos posible en la administración de los contratos de braceros. Según Torpey, al delegar funciones a otras instituciones y actores dentro del gobierno, el Estado puede reconciliar más fácilmente los intereses contradictorios dentro del país, calmar la ansiedad de la población, reducir los costos de la regulación y ejercer un control, incluso antidemocrático, sin tener que enfrentar los costos políticos, pues no se compromete directamente con ningún grupo ni con acciones específicas. A su vez, Calavita explica cómo el Congreso también prefiere delegar responsabilidades a las áreas administrativas para evitar costos políticos. Esta explicación puede servir para entender algunos casos, como el de la negociación de los Convenios en 1947-1948, cuando el gobierno prefirió mantener cierta distancia respecto a la puesta en práctica de la política migratoria, pero más adelante se verá cómo en otros casos fue precisamente por medio de una mayor participación que el gobierno logró reconciliar la diversidad de intereses y dar garantías de seguridad a la población (véase Torpey, "States and the Regulation of Migration in the Twentieth Century North Atlantic World", en Peter Andreas y Timothy Snyder (eds.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000, pp. 31-54, y Calavita, *Inside the State...*, op.cit., p. 40).

Unidos por las violaciones de los acuerdos pero no logró que cambiara la situación. Mientras tanto, en el ámbito interno el gobierno mexicano siguió sin hacer esfuerzos para instrumentar políticas concretas con el objetivo de reducir, evitar o controlar el flujo de trabajadores, ya fuera por medio de proyectos de inversión y desarrollo en las comunidades expulsoras o mediante un aumento de recursos para vigilar la frontera. Esta incapacidad para controlar el flujo migratorio y para exigir a Estados Unidos el respeto a las reglas se hizo evidente durante el “incidente de El Paso”, en octubre de 1948, el cual provocó un enfrentamiento entre los gobiernos.

El incidente se dio cuando México reclamó a Estados Unidos la necesidad de tomar acciones en contra de los empresarios texanos que no pagaban a los braceros el salario prevaleciente en la región. México amenazó con terminar el programa y vetar nuevamente el envío de mexicanos a ese estado, e intentó (sin éxito) impedir la llegada de trabajadores a Texas. Los empleadores demostraron su capacidad para superar esos obstáculos y contratar a los migrantes sin necesidad de un acuerdo con México. Respaldados por las autoridades del INS, abrieron la frontera a los trabajadores mexicanos y los contrataron con el mismo salario y condiciones de trabajo que habían ofrecido antes. Ante estas acciones, el gobierno de Harry Truman (1945-1953) simplemente ofreció disculpas formales. México las aceptó, pero canceló las contrataciones por algunos meses hasta que se renegociaran los Convenios, lo cual, como era de esperarse, no detuvo el flujo de trabajadores mexicanos. Estados Unidos argumentaba que “el acuerdo de 1948 había fallado justamente por la prohibición mexicana de enviar braceros a Texas, ya que esta medida auspiciaba el tráfico de indocumentados y también por su insistencia en ubicar los centros de reclutamiento en el interior del país”,⁴⁰ y pedía a México cambiar su postura. Finalmente, el gobierno mexicano cedió: en 1950 eliminó de la lista negra a

⁴⁰ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, op.cit., p. 172.

Texas y estableció nuevos centros de contratación en Chihuahua, Hermosillo y Monterrey. A partir de entonces, los vetos para enviar braceros a algunos estados norteamericanos se decidirían conjuntamente por los dos gobiernos.

En 1949 ambos gobiernos firmaron un acuerdo para legalizar a todos los trabajadores mexicanos indocumentados que se encontraran en el país hasta el 1º de agosto (aproximadamente 87,200), darles preferencia para ser contratados sobre los braceros que llegaran en los siguientes años, y deportar a los “mojados” que cruzaran después de esa fecha. El objetivo de esta política, conocida como “drying out”, era controlar el flujo de migrantes ilegales por medio de la legalización y la deportación. Estados Unidos se comprometió a negar mano de obra a los empresarios que continuaran contratando trabajadores sin documentos pero, al poco tiempo, el “drying out” demostró ser una política insuficiente para eliminar este flujo. La medida parecía más bien una concesión a los empresarios agrícolas, quienes ya no tendrían que pagar el transporte ni el fondo de ahorro a los trabajadores que habían obtenido visas por medio de la legalización, y además se beneficiaron por la depresión de los salarios que causó la abundancia de mano de obra del lado mexicano de la frontera debido a las deportaciones. A pesar de que los sindicatos norteamericanos se quejaban por los efectos que esto tenía en su capacidad de organización y en la depreciación de sus salarios, la presión de los agricultores y su vinculación con las agencias gubernamentales seguía teniendo mayor influencia en la posición del gobierno.

Algunos medios de comunicación y grupos de izquierda y de derecha mexicanos criticaban a su gobierno por los abusos que provocaba el reclutamiento directo de trabajadores por parte de los empleadores y por su incapacidad para negociar mejores salarios. Además, argumentaban que los beneficios de las remesas se habían reducido, pues el dinero se estaba quedando en Estados Unidos y en el norte del país, a donde muchas familias habían emigrado.

Los costos de la migración parecían haber sobrepasado los beneficios. Nuevamente, “lo que México necesitaba para “inclinarse la balanza” del poder a su favor, era una variable interviniente, algo que hiciera necesaria la mano de obra de los braceros”.⁴¹ La Guerra de Corea (junio de 1950 a julio de 1953) ofreció esa posibilidad.

Al dirigir sus esfuerzos nuevamente hacia la producción militar, la economía estadounidense requirió mano de obra y materiales estratégicos mexicanos. La capacidad de negociación de México se amplió en ese momento y el presidente Miguel Alemán la utilizó para discutir algunos temas, incluyendo el de los braceros, con resultados favorables. En 1951 México exigió al gobierno norteamericano volver a comprometerse con la administración de los Convenios. La respuesta de Estados Unidos fue la aprobación de la Ley Pública 78 que controlaba el cumplimiento de los contratos y protegía los derechos de los trabajadores mexicanos.⁴² En la negociación de los Convenios de Braceros de ese año, México logró mantener las listas negras y establecer sus preferencias respecto a la ubicación de los centros de reclutamiento. Los empleadores se oponían a estas medidas pero finalmente aceptaron porque Estados Unidos no cedió ante la exigencia de México de sancionar a los empleadores de indocumentados.⁴³ Las reglas establecidas para los acuerdos de 1951 se mantuvieron hasta 1964, aunque con algunas enmiendas y extensiones. En 1952 se aprobó la Ley de Inmigración y Naturalización (INA o McCarran-Walker Act) que, con varias enmiendas, sigue vigente. Esta ley mantuvo el mismo sistema de cuotas de las décadas anteriores, con límites para el número

⁴¹ Craig, *The Bracero Program...*, op.cit., p. 70.

⁴² La Ley Pública 78 autorizaba al Departamento de Trabajo encargarse de contratar mexicanos –incluyendo indocumentados que ya se encontraban en Estados Unidos–, establecer y administrar centros de recepción de migrantes en la frontera mientras se hacían los arreglos para su empleo o su regreso a México, transportar a los migrantes, asistir a los empresarios y trabajadores en la negociación de contratos y garantizar su cumplimiento en lo referente a salarios y transporte (Verea, *Entre México y Estados Unidos...*, op.cit., pp. 29-30).

⁴³ Aunque en marzo de 1952 se aprobó la ley Pública 283 que castigaba a quienes importaran, transportaran y concentraran a trabajadores indocumentados, ésta no incluía sanciones a quienes los contrataran. Además, había maneras de evadir los controles del Departamento de Trabajo o el INS.

de migrantes basados en consideraciones étnicas y de nacionalidad, pero favoreció la migración legal proveniente de México al no poner límites numéricos a la migración del hemisferio occidental, facilitar la reunificación familiar y agregar categorías de visas para trabajadores temporales.⁴⁴

Aunque México aprovechó la coyuntura de la guerra a su favor, las nuevas reglas para la contratación de braceros no incluían todas las restricciones que México había logrado negociar en el primer periodo. A pesar de que los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los contratos se habían establecido formalmente, no se cumplían en la práctica. A este respecto Morales argumenta que los Convenios de Braceros fueron desde el principio, “una cadena sin fin de pérdida de poder de nuestro país en su capacidad de negociación frente a Estados Unidos”.⁴⁵ Como ya se mencionó, y como se verá con mayor detalle, este debilitamiento en la posición de México se debió a la asimetría de poder de ambos países y al cambio en las circunstancias internas de cada país y en el escenario internacional. Aunque durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea México tuvo una breve posibilidad de que Estados Unidos aceptara establecer compromisos formales para cooperar bilateralmente, esto no demostró ser suficiente para que se negociaran o se respetaran los acuerdos conforme a los intereses de México.

La capacidad de Estados Unidos para tomar medidas que le favorecieran, sin que importaran en su decisión los costos para México o el hecho de que sus acciones no correspondieran con lo establecido en las reglas para manejar la migración, se demostró en

⁴⁴ La ley de 1952 estableció por primera vez la categoría de no inmigrantes “H-2” en la sección 101(a)(15)(H), que autoriza la admisión temporal de trabajadores migrantes bajo ciertas restricciones, con la aprobación del Congreso. En la ley también se incluyó una categoría para legalizar a los trabajadores fronterizos o *commuters* (en este caso, este término se refiere a personas que viven en un lado de la frontera, pero tienen permiso para trabajar en el otro, por lo tanto, cruzan “la línea” diario o muy frecuentemente; se distinguen de los *border crossers* porque éstos son residentes de la zona fronteriza que sólo tienen permiso para entrar a Estados Unidos con propósitos de turismo, visita, compras o negocios). Para consultar los antecedentes y más referencias a las leyes migratorias véase el capítulo 1, p. 23, nota 3.

⁴⁵ Morales, *Indocumentados mexicanos...*, op.cit., p. 193.

varios cambios legislativos. Un ejemplo fue la enmienda conocida como “Texas Proviso”, de 1953, que prohibía explícitamente los procesos legales y las sanciones contra empleadores que contrataran trabajadores ilegales. Esto facilitó una práctica existente en la que el patrón podía decidir, impunemente, cuándo contratar al trabajador y bajo qué términos, y cuándo despacharlo o denunciarlo a las autoridades. Ahora podría continuar haciéndolo sin que hubiera posibilidades de que las autoridades tomaran acciones en su contra. Esto alentó implícitamente la contratación de migrantes indocumentados, y los empleadores promovieron con mayor libertad de acción la llegada de familiares y amigos de los braceros a quienes trataban de acuerdo a su propio criterio. La discriminación y los abusos que resultaron de ello (pago de salarios menores al mínimo, pésimas condiciones de vivienda, explotación en cuanto a horarios y condiciones de trabajo, inexistencia de derechos laborales, o violencia física por parte de los empleadores) no disuadieron a los mexicanos de emigrar a Estados Unidos en busca de trabajo.

Al terminar la guerra de Corea en 1953, el problema de los indocumentados se hizo cada vez más evidente y polémico para la opinión pública estadounidense. El sentimiento antiinmigrante y las exigencias de mayor control de la frontera por parte de la población habían resurgido en el contexto del macartismo.⁴⁶ Los sindicatos agrícolas adquirieron fuerza y apoyo de los grupos xenófobos que percibían a los extranjeros como “amenazas”, y de otros grupos

⁴⁶ Este movimiento adquirió su nombre de Joseph McCarty, principal promotor de los ataques contra los grupos comunistas relacionados con los migrantes. El macartismo defendía la superioridad moral y los nexos étnicos y regionales de la población norteamericana contra la influencia de las ideas de los extranjeros y los comunistas, quienes eran considerados la fuente de todos los males sociales. Seymour Martin Lipset y Earl Raab describen cómo “el periodo de posguerra presencié el resurgimiento de las fuerzas conservadoras y derechistas. Cuando antes se luchaba contra el fascismo identificado con la derecha, ahora se luchaba contra el comunismo identificado con la izquierda. Y así como los comunistas lograron obtener considerable influencia durante el periodo de ascendencia liberal, ahora los extremistas de derecha lograron respetables avances durante el resurgimiento conservador” (Lipset y Raab, *La política de la sinrazón*, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 245). También en estos años se tomaron nuevas medidas para el control en la frontera, incluyendo la Ley de Seguridad Interna (1950) que permitía la exclusión y deportación de los extranjeros considerados potencialmente peligrosos para la seguridad norteamericana, principalmente los que se consideraran comunistas.

preocupados por el alza en las tasas de desempleo, lo cual atribuían más a la presencia de los trabajadores migrantes que a la mecanización de la agricultura o al estado de la economía en general. Aunque según Craig los problemas de organización entre los sectores antiinmigrantes limitaban su capacidad de oponerse a las presiones de los empleadores, quienes querían mantener constante el flujo de migrantes, poco a poco estos grupos obtuvieron mayores espacios políticos; en los años siguientes se presentaron las condiciones para que adquirieran la fuerza necesaria para promover sus demandas.⁴⁷

A finales de 1953 y principios de 1954, hubo otro conflicto más entre los gobiernos mexicano y estadounidense sobre los términos en los que se debía contratar a los braceros. Estados Unidos presionó a México para eliminar o reducir ciertas garantías laborales en los Convenios y reabrir el centro de contratación que se había cerrado en Monterrey. Debido a la resistencia de México, Estados Unidos decidió abrir la frontera para contratar trabajadores unilateralmente bajo la Ley Pública 309 hasta que México accediera.⁴⁸ México intentó disuadir e impedir por la fuerza la salida de mexicanos y quiso desarrollar programas para dar empleo a los trabajadores que llegaban a la frontera, pero no lo logró. Esto demostraba la incapacidad de México para detener el flujo migratorio y la capacidad de Estados Unidos para contratar a los trabajadores (legal o ilegalmente) sin necesidad de firmar un convenio, lo cual debilitaba la posición de México en las negociaciones. Después de este incidente se reanudaron las pláticas entre ambos gobiernos y Estados Unidos logró cambiar algunas reglas de las contrataciones para favorecer los empresarios agrícolas. A pesar de estas modificaciones, México consideraba que era conveniente mantener vigentes los Convenios de Braceros.

⁴⁷ Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 68.

⁴⁸ Vale la pena recordar el comentano que hace García y Griego sobre esta situación relacionada con el contexto actual. Como bien apunta el autor, la situación de 1954 parecería anómala (e incluso irónica) hoy, pues Estados Unidos estaba abogando por una "frontera abierta" a costa de su vecino (García y Griego, "The Importation of Mexican Contract Laborers...", *op.cit.*, p. 71).

Pocos meses después, por medio del aumento en las cifras de deportaciones, se hizo evidente que el flujo de indocumentados continuaba. Como respuesta a ello, el gobierno norteamericano instrumentó la Operación Espaldas Mojadas (“Operation Wetback”). En junio de 1954, se inició una campaña coordinada por el INS para expulsar en masa a los indocumentados y, al mismo tiempo, facilitar la regularización de los trabajadores legales y la contratación de braceros. La combinación de estas medidas satisfizo en cierto grado a la variedad de grupos que presionaban al gobierno norteamericano en ese momento: las agencias norteamericanas (el INS y el Departamento de Trabajo, principalmente) obtuvieron recursos y ganaron prestigio, los agricultores aseguraron la obtención de trabajadores, y los sindicatos y grupos antiinmigrantes quedaron satisfechos por el aparente control del Estado sobre la frontera.⁴⁹

México no hizo nada para evitar que se tomaran estas medidas, o para influir en ellas, sino que se limitó a colaborar en el transporte de los migrantes de la frontera a sus comunidades de origen. Como consecuencia de las repatriaciones surgieron muchos problemas y malestar en el campo, lo cual evidenciaba los problemas económicos latentes en el país. Visto desde la óptica nacionalista, debido al problema de la migración y a la cooperación con Estados Unidos en ésta y otras áreas, el gobierno mexicano “corría el riesgo de que se le acusara de *venderse a Estados Unidos*”.⁵⁰ Sin embargo, dentro del gobierno mexicano la idea dominante sobre la migración era que esta “válvula de escape” debía mantenerse porque amortiguaba la falta de empleo y las tensiones sociales en el país y aseguraba la entrada de divisas por medio de las remesas: era un “mal necesario”. A partir de 1954 se redujo la presión,

⁴⁹ Véase Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 37-38.

⁵⁰ Torres, *México y el mundo...*, op.cit., p. 113-115.

el interés y la vigilancia del gobierno mexicano y el servicio consular para proteger los derechos de los trabajadores. García y Griego explica claramente las implicaciones de esta postura:

La derrota de México en enero de 1954 dejaba al descubierto el resultado de un proceso que se venía desarrollando durante varios años. México carecía de la voluntad política o de los instrumentos políticos para retener la mano de obra de los migrantes en cuyo nombre estaba negociando, y su *cooperación* con Estados Unidos en ésta y otras áreas ya no era vital...por otro lado, las críticas internas estaban forzando a México a adoptar posiciones insostenibles.⁵¹

Esta situación determinaría las características del periodo siguiente cuando México fue colaborador pasivo de un convenio que favorecía principalmente a los intereses de Estados Unidos. En estas circunstancias continuó la migración de braceros e indocumentados y los abusos que conllevaba. El cambio en el ambiente político y económico de Estados Unidos y el aumento de la oposición de los sindicatos y otros grupos al programa bracero determinaron el manejo de los Convenios en los siguientes años y la decisión de Estados Unidos de terminar el programa en 1964.

El tercer periodo (1955-1964)

Craig llama a este periodo la “época de estabilización” de los Convenios de Braceros porque no hubo desacuerdos graves entre los gobiernos ni cambios fundamentales en la operación del programa.⁵² Las bases formales e informales del funcionamiento de la dinámica migratoria se habían establecido. El flujo de braceros e indocumentados era ya parte integral de la agricultura del suroeste de Estados Unidos, basada en el pago de salarios bajos y el empleo de migrantes para las labores que la población local rechazaba.⁵³ A su vez, la emigración y las remesas también se habían convertido en componentes importantes para la economía mexicana. Sin

⁵¹ García y Griego, “The Importation of Mexican Contract Laborers...”, *op.cit.*, p. 72.

⁵² Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, pp. 101-149.

⁵³ *Ibid.*, p. 147.

embargo, todo esto provocaba presiones políticas que ambos países enfrentaban de manera distinta.

En México, el tema del campo (dentro del cual se incluía el problema de la migración) era objeto de polémica dentro de la élite gobernante, y provocaba críticas de parte de algunos grupos de obreros y campesinos, clases medias y bajas, sindicatos, y varias organizaciones y partidos de izquierda y de derecha.⁵⁴ Entre el final del sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y la llegada al poder de Adolfo López Mateos (1958-1964), se manifestó el descontento entre los miembros del PRI por el descuido o abandono de los objetivos de la Revolución, sobre todo en lo relativo al reparto agrario y el control de los obreros y campesinos. La preocupación de los líderes políticos era la posibilidad de una explosión de los sectores populares y sus reclamos por obtener las tierras y los beneficios económicos prometidos por una Revolución que hasta entonces había concentrado el modelo de desarrollo en la industrialización y en los centros urbanos.⁵⁵

Para finales de la década de 1950 el desarrollo económico y político de los años anteriores había creado una estructura social cuyos integrantes empezaban a manifestar sus intereses por vías no tradicionales. Las clases medias, representadas en distintos momentos por médicos, maestros, ferrocarrileros, telefonistas, petroleros y electricistas, se estaban movilizand para exigir una mayor democratización y el reconocimiento de sus derechos políticos.⁵⁶ Asimismo, las presiones de la izquierda aumentaron, sobre todo durante la lucha

⁵⁴ Véase Torres, *México y el mundo...*, op.cit., p. 131-132.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Véase Aurora Loyo Brambilla, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1975, Ricardo Pozas Horcasitas, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo Veintiuno, 1993 y Soledad Loaeza, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual" en *México ante la crisis*, vol.2, México, Siglo XXI, 1985.

revolucionaria en Cuba y los años que siguieron a su triunfo en 1959; para muchos, el ejemplo cubano ponía en duda los logros de la Revolución mexicana.⁵⁷

En Estados Unidos, como en muchos otros países, también se vivía la efervescencia de los movimientos sociales y sindicales. En 1959, el gobierno aprobó la Ley New Wagner Peyser que garantizaba los salarios y las condiciones mínimas de trabajo para los trabajadores agrícolas estadounidenses. Como se mencionó antes, los efectos adversos de la migración ilegal se unieron a los de la mecanización de la agricultura y la utilización de nuevas tecnologías, lo cual derivó en la depreciación de los salarios y mayor competencia por los empleos. Aunque pocos norteamericanos se interesaban en realizar el tipo de trabajos que desempeñaban los migrantes, a ellos adjudicaban los recortes de personal y los problemas del sector en general. Frente a los reclamos de los sindicatos, los empleadores argumentaban que los braceros eran trabajadores eficientes y que además eran costosos, pues se les pagaban salarios altos, transporte y seguros (lo cual podría haber sido un argumento más consistente si los contratos se hubieran respetado).

Durante el gobierno de Dwight Eisenhower (1953-1961), los empleadores seguían siendo el grupo de presión dominante en las decisiones de política migratoria, pero las consecuencias del incumplimiento de los contratos y la llegada de más migrantes indocumentados se hacían cada vez más evidentes. Al mismo tiempo, sindicatos —agrícolas y otros—, organizaciones laborales, grupos religiosos y promotores de reformas sociales, algunos congresistas republicanos y demócratas, entre otros actores, se organizaban mejor y aumentaban su capacidad de ejercer influencia en las decisiones del gobierno en contra de los empleadores.⁵⁸

⁵⁷ Véase Olga Pellicer, “La revolución cubana en México”, *Foro Internacional*, (1968), pp. 374-395, y Olga Pellicer, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

⁵⁸ Véase Craig, *The Bracero Program...*, pp. 138-147.

Aunque los reclamos de estos grupos venían de tiempo atrás, fue en los años sesenta cuando adquirieron fuerza. Hasta entonces, el gobierno norteamericano había tomado una actitud pasiva y negligente frente al incumplimiento de los contratos y la migración ilegal. Sin embargo, el ambiente político empezó a cambiar en Estados Unidos. Una vez superadas las preocupaciones económicas y militares del periodo de guerra, la opinión pública comenzó a reclamar soluciones para algunos problemas internos como la migración y el desempleo. En buena medida, esto reflejaba la influencia de los medios de comunicación⁵⁹ y la movilización de varios sectores que exigían respeto a sus derechos y cuestionaban las contradicciones políticas internas (entre ellas la discriminación y el racismo).⁶⁰ El movimiento de derechos civiles denunciaba la existencia de cuotas para la admisión de los migrantes de diferentes países de acuerdo a criterios étnicos y de nacionalidad como una política racista. Exigía también que se defendieran los derechos de las minorías que estaban en territorio norteamericano, principalmente los afroamericanos. Junto con algunos sindicatos, la Iglesia católica y algunos grupos liberales, se formó una coalición para presionar por reformas a las leyes migratorias y por la terminación de los Convenios de Braceros, considerados como un sistema de explotación discriminatorio.

Al llegar al poder, en el contexto de la Guerra Fría y de las tensiones que siguieron a la crisis de los misiles en 1962, así como el inicio de la Guerra de Vietnam, el presidente John F. Kennedy (1961-1963) respondió favorablemente a las demandas del movimiento de derechos civiles. Una de las expresiones positivas del presidente hacia los grupos que integraban la

⁵⁹ Varios autores mencionan la influencia del documental "Harvest of Shame", producido por Edward R. Morrow en 1960 y difundido por la televisora CBS, en la posición de la opinión pública norteamericana hacia la migración. El video denunciaba y magnificaba el efecto de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, lo cual dio como resultado un aumento en la hostilidad de la población hacia la contratación de braceros. La difusión y el impacto que tuvo es evidente por la producción de otros documentales parecidos que retoman el título del original: "Old harvest, new shame", producido por Corporation for Public Broadcasting en 1990 y "Legacy of Shame", producido por CBS en 1995 (véase Andreas, *Border Games...*, *op.cit.*, p.34).

⁶⁰ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 39.

coalición fue votar en contra de la renovación del programa bracero y reforzar las medidas para evitar la contratación indocumentados.⁶¹ En 1965 se hizo la reforma a la ley migratoria INA, lo cual se analizará en el siguiente capítulo.

Conforme ocurrían estos cambios, los agricultores redujeron sus presiones al gobierno porque cada vez recurrían más a la contratación de indocumentados o a nuevas técnicas de mecanización y ya no dependían de convenios formales. Debido a que en esa época el Departamento de Trabajo y las demás agencias del gobierno hacían cada vez más esfuerzos por controlar la llegada de migrantes,⁶² las dificultades para contratar braceros eran mayores; por consiguiente, los empleadores preferían que las instituciones gubernamentales participaran lo menos posible en la negociación y administración de la contratación de trabajadores extranjeros.

⁶¹ Aunque algunos autores mencionan que la orientación demócrata del presidente Kennedy determinó su respuesta a las demandas de estos grupos, las preferencias partidistas (ya sea hacia el Partido Demócrata o el Republicano) no parece explicar por qué los presidentes demócratas anteriores (Roosevelt y Truman) o posteriores (Carter y Clinton) no respondieron con políticas o proyectos similares. La razón es más bien que, como explica Wayne Cornelius, "las actitudes, ideas y percepciones [de la opinión pública] son una limitación importante en el espectro de opciones políticas que generalmente consideran el presidente de Estados Unidos y el Congreso, *prescindiendo del partido político que se encuentre en el poder*" (Cornelius, "America in the Era of Limits: Migrants, Nativists, and the Future of U.S.-Mexican Relations", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, p. 392 -- las cursivas son mías). En el análisis que se hace en esta tesis no se descarta la influencia que pueden tener la ideología personal y del partido político en la respuesta del gobierno, pero el factor en el que generalmente se pone el énfasis para explicar la política migratoria de Estados Unidos son los grupos de interés que tienen la capacidad para ejercer presión a favor de sus preferencias. Sin tomar en cuenta la relación que puede existir entre ciertos grupos con un partido u otro, en este estudio no se encontró una relación directa y clara entre la orientación partidista y la posición del gobierno sobre la política migratoria; los dos partidos principales han mantenido o cambiado su posición sobre el tema de acuerdo a las circunstancias políticas y económicas del país. Sin embargo, el caso específico de los cambios en política migratoria relacionados con la ideología partidista merece un estudio más amplio. Algunas referencias al respecto pueden ser: Jorge Bustamante, *La migración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1977, y James G. Gimpel y James R. Edwards, *The Congressional Politics of Immigration Reform*, Boston, Allyn and Bacon, 1999.

⁶² Craig menciona cómo en un principio los Departamentos de Agricultura, de Justicia y de Estado defendían la existencia del programa bracero, pero conforme adquirían fuerza el movimiento de derechos civiles y los sindicatos, cambiaron sus alianzas. Esta evidencia refuerza el argumento de Calavita respecto a las alianzas precarias entre las instituciones y los grupos en Estados Unidos, así como la influencia de los intereses propios de las agencias en el diseño y puesta en práctica de la política migratoria. Este tema se relaciona con un área de investigación que aún no se ha desarrollado lo suficiente en el caso de la migración y las instituciones norteamericanas y mexicanas (véase Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 163, y Calavita, *Inside the State...*, *op.cit.*, pp. 99-100).

Así, en 1963, la coalición en contra de los Convenios de Braceros tuvo suficiente apoyo para lograr que el gobierno anulara el programa. México intentó evitarlo con el argumento de que la emigración continuaría por razones estructurales y era preferible establecer un flujo legal que dejarlo convertirse en ilegal. En caso de que se cancelaran los Convenios, el gobierno mexicano pedía que las repatriaciones se hicieran gradualmente para poder ajustar la economía a la llegada de los trabajadores. México obtuvo un año de prórroga de la Ley Pública 78 y el programa terminó en 1964. Aunque el gobierno mexicano siguió intentando renovar o renegociar convenios durante los siguientes diez años, nunca lo logró.

A pesar de que Estados Unidos tuvo que asumir ciertos costos inmediatos, como la falta de trabajadores en California y Arizona y la necesidad de reorganizar cultivos y cosechas para reducir los efectos que provocaba el ajuste de pagar mano de obra más cara y menos flexible, pudo solucionar los problemas por medio de maquinaria o contrataciones excepcionales de migrantes. Durante algunos años se firmaron convenios menores con México para permitir el empleo de algunos trabajadores y la admisión de “exbraceros” en ciertos sectores. Además, muchos agricultores siguieron contratando mano de obra indocumentada o, en algunos casos, comenzaron a utilizar nuevas tecnologías para facilitar la transición. Como explica García y Griego, “estos *costos de ajuste* muestran la sensibilidad de Estados Unidos a una medida tomada por su propio gobierno. Sin embargo, jamás fueron los costos de una magnitud suficiente para que el gobierno norteamericano titubeara en su decisión o diera muestras de dar marcha atrás”, pues finalmente continuaba el flujo de mano de obra barata hacia su país.⁶³

Esta decisión unilateral demostró que Estados Unidos tenía la capacidad para enfrentar los problemas que provocaba la interrupción del flujo migratorio por vías legales, y que esta decisión respondía principalmente a ciertas necesidades de política interna. A diferencia de los

⁶³ García y Griego, “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, p. 110.

dos periodos anteriores, la existencia de los conflictos de la Guerra de Vietnam y la Guerra Fría en esos años no implicaron consideraciones militares y de seguridad que llevaran al gobierno norteamericano a la decisión de cooperar de manera especial con México o a negociar asuntos como la migración. Esto puede explicarse por varias razones: por un lado, durante la década de 1960 la economía estadounidense estaba creciendo y el esfuerzo de producción para la guerra no hacía urgente asegurar la mano de obra mexicana, en parte, porque ya se había establecido un flujo migratorio constante y redes de contratación independientes. Por otro lado, la cooperación militar y/o la alianza con México ya no se consideraban vitales para la seguridad del territorio estadounidense y las relaciones bilaterales se encontraban en buen estado. Finalmente, las presiones de los empleadores para negociar convenios de trabajadores extranjeros se redujeron, principalmente porque preferían continuar contratándolos ilegalmente.

Al cancelarse los Convenios de Braceros, la insuficiencia de visas respecto a la oferta de trabajo para los migrantes en Estados Unidos provocó un incremento en la corriente migratoria indocumentada. A pesar de que las autoridades migratorias norteamericanas aumentaron sus recursos materiales y humanos, y con ello el número de migrantes expulsados, “no cabe duda que el flujo de indocumentados, en parte, sustituyó al de los braceros de antaño”.⁶⁴ Como resultado de ello, crecieron el tráfico de personas, la violación de leyes migratorias sobre la contratación de indocumentados y la protección de sus derechos, la falsificación de documentos, la corrupción de las autoridades de ambos países, la explotación, los fraudes y los abusos contra los mexicanos por parte de los traficantes de trabajadores, y de los empleadores.

⁶⁴ *Idem.*

Las preferencias y características de los migrantes también cambiaron: su estancia en Estados Unidos había aumentado sus expectativas de vida, les había dado movilidad social y posibilidades de llevar a sus familias o prolongar su propia estancia en ese país.⁶⁵ En los siguientes decenios estas tendencias se reforzaron como consecuencia de la nueva posición que adoptaron ambos gobiernos y la política unilateral de Estados Unidos, a la cual el gobierno mexicano tuvo que ajustarse después de varios intentos fracasados por modificarla. A partir de entonces, la migración continuó principalmente por la vía indocumentada y sus efectos negativos para los migrantes y para algunos sectores de la población de ambos países se agravaron.

En total, en los 22 años de los Convenios de Braceros se otorgaron casi 4.5 millones de contratos para braceros, cerca de 550,000 migrantes mexicanos fueron admitidos legalmente y aproximadamente 5 millones de migrantes ilegales entraron a Estados Unidos.⁶⁶ Al iniciar la década de 1960 la migración legal mexicana representaba entre 15 y 20% de la migración total a Estados Unidos. Dentro de la población norteamericana total (aproximadamente 180 millones), cerca de 1,735,000 personas eran de origen mexicano (incluyendo migrantes legales, ilegales y mexicano-americanos).⁶⁷ Al presentar estas cifras hay que tomar en cuenta que algunos datos son escasos e imprecisos, en parte, porque no se tenía registro de muchos trabajadores indocumentados. Sin embargo, es importante considerarlas para establecer una comparación con los periodos siguientes.

⁶⁵ Estos cambios se analizan con mayor detalle en el siguiente capítulo (véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., p. 42).

⁶⁶ Véase Vereza, *Entre México y Estados Unidos...*, op.cit., pp. 162-169.

⁶⁷ Estos y otros datos pueden consultarse en (DE: 9 de junio de 2003, http://migration.ucdavis.edu/rmn/changingface/cf_apr2002/hinojosa_tables.html)

Los alcances y límites de la cooperación

De 1942 a 1964 la asimetría de poder y la situación interna de cada país determinaron la definición y puesta en práctica de la política migratoria bilateral con la que México y Estados Unidos decidieron manejar la migración. La diferencia entre las capacidades y la vulnerabilidad de cada Estado se demostró por medio de la capacidad que tuvo Estados Unidos para, por un lado, proponer un acuerdo pidiendo a México su cooperación para resolver la escasez de mano de obra y su colaboración militar a cambio de la solución de otros asuntos bilaterales y de apoyo económico. Por otro lado, el gobierno de Estados Unidos pudo desacatar o modificar las reglas de los convenios establecidos sin que esto representara un costo político demasiado alto. La vulnerabilidad de México se explica por su dependencia económica de Estados Unidos y la forma gradual en que la migración se volvió una “válvula de escape” a problemas internos. Además, a excepción de los periodos de guerra, no podía ofrecer algo juzgado altamente valioso por Estados Unidos en una negociación. Esto limitó sus posibilidades para presionar al gobierno norteamericano a comprometerse con un acuerdo cuando este país no lo consideraba de su interés. Así, la definición y puesta en práctica de la política migratoria estuvieron determinadas por los cambios en las capacidades y la voluntad de los dos países para establecer una cooperación formal en el marco de una relación bilateral asimétrica.

La primera negociación para establecer el programa en 1942 fue una circunstancia excepcional en la que Estados Unidos estuvo dispuesto a establecer reglas explícitas en lugar de recurrir a acciones unilaterales para lograr sus objetivos. La razón principal, como ya se dijo, fue la consideración del gobierno norteamericano de que México era fundamental para su seguridad y para asegurar la colaboración militar.⁶⁸ México aprovechó el momento y la relativa

⁶⁸ Como explica García y Griego, la actitud de Estados Unidos “no se explica por falta de autoridad legislativa para admitir trabajadores unilateralmente, pues, además, ya existía precedente al respecto: la contratación unilateral de braceros durante la Primera Guerra Mundial bajo la Ley de Inmigración de 1917 que seguía

vulnerabilidad de Estados Unidos (es decir, que los norteamericanos estaban dispuestos a ofrecer ciertas concesiones a favor de México con tal de garantizar su cooperación) para negociar las reglas para el manejo bilateral de la migración en términos convenientes a sus intereses; el gobierno mexicano también pudo vincular los temas para obtener beneficios en otras áreas. Esta situación se entiende claramente en los términos que explica García y Griego: la vulnerabilidad de los Estados puede cambiar en ciertos momentos, sin embargo la estructura de poder asimétrica permanece.⁶⁹ En este caso, una vez terminado el periodo de crisis, se hizo evidente que los costos de la cooperación eran distintos para cada Estado y que México no tenía la misma capacidad que Estados Unidos para afrontarlos.

La idea de Stephen Krasner de que en el largo plazo las reglas negociadas entre Estados con poder asimétrico pueden poner en una posición aún más vulnerable al Estado débil se comprueba al ver las consecuencias de las violaciones de los Convenios de Braceros por parte de los empleadores y algunas instituciones norteamericanas.⁷⁰ Aunque las reglas originales de los convenios que se negociaron cuando Estados Unidos consideraba necesaria la cooperación de México (1942 y 1951) eran favorables para los mexicanos, nunca se cumplieron en la práctica y año con año se fueron haciendo excepciones y cambios para satisfacer los intereses de Estados Unidos. La capacidad de los actores estadounidenses para manipular las reglas o evadirlas conllevó costos para los migrantes y debilitó la posición del gobierno mexicano frente a las presiones internas y a las de Estados Unidos. Conforme Estados Unidos fue perdiendo interés en la cooperación con México, se demostró el hecho de que para los norteamericanos no era necesario cooperar formalmente para lograr sus objetivos y que podían ignorar las reglas, negociar o imponer otras que le convinieran, o cancelar los convenios. Según García y

vigente en 1942". En su opinión, el interés de Estados Unidos por cooperar en el manejo de la migración se debía al interés de asegurar el apoyo militar de México (García y Griego, "El comienzo y el final...", *op.cit.*, pp. 102 y 105).

⁶⁹ *Ibid.*, p. 98.

⁷⁰ Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos...", *op.cit.*, pp. 48-49.

Griego, “si Estados Unidos hubiera sufrido costos de vulnerabilidad que pudiéramos atribuir a la negativa mexicana de enviar braceros, éstos hubieran sido bajos y tal vez desdeñables”.¹ México no tenía la capacidad para presionar a Estados Unidos para hacer cumplir estas reglas, decidir terminar la cooperación formal, u optar por otros mecanismos para manejar la situación de acuerdo a los intereses mexicanos, ya fuera unilateral o bilateralmente.

En la descripción de las razones por las que México y Estados Unidos mantuvieron sus respectivas posiciones hacia la migración también queda claro que la definición de la política de cada país tiene que ver con la influencia de distintos intereses en el ámbito interno. Como explica Carlos Rico, la política migratoria está limitada por “la intensidad y la naturaleza de la política interna relacionada con este tema, lo cual está relacionado con el alcance y la naturaleza del impacto de los migrantes mexicanos en la sociedad y la economía norteamericana”.² En este caso, la participación en conflictos militares y las consecuencias internas económicas y de seguridad que esto representaba determinaron su interés de asegurar la cooperación militar y económica de México por medio de distintos acuerdos. En el caso de los Convenios de Braceros, la influencia de los agricultores fue determinante para el tipo de política que decidió el gobierno y la forma en que se puso en práctica, pese a la oposición de otros grupos (principalmente los sindicatos).

Al comparar la situación de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea con otros conflictos en los que participó Estados Unidos durante la época de los Convenios de Braceros (la Guerra de Vietnam y la Guerra Fría), destaca la influencia que tuvieron las presiones internas y las consideraciones de seguridad en la postura del gobierno. Durante los dos primeros conflictos militares, Estados Unidos había utilizado los argumentos de que la escasez

¹ García y Griego, “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, pp. 106-107.

² Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations, 1966-1986”, en Christopher Mitchell (ed.), Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, p. 224.

de mano de obra y la economía de guerra hacían necesario contratar mano de obra extranjera. De esta forma pudo contrarrestar la oposición de los sindicatos y otros grupos que no estaban de acuerdo. Sin embargo, incluso después de los periodos de emergencia, el gobierno mantuvo los Convenios de Braceros e ignoró las peticiones de estos grupos. A pesar de que las consideraciones de seguridad permanecieron durante las guerras de Vietnam y la Guerra Fría, y de que la demanda de mano de obra de los migrantes en Estados Unidos se mantuvo constante, la política del gobierno para manejar la contratación de trabajadores extranjeros y controlar la frontera fue distinta a las épocas anteriores.

Las presiones de los sindicatos, los movimientos de derechos civiles y los grupos liberales eran ahora más fuertes que las de los agricultores, quienes habían establecido estructuras para garantizar la oferta de mano de obra y, por lo tanto, ya no tenían que recurrir al gobierno. Al responder a los grupos que en ese momento tenían mayor influencia, Estados Unidos canceló los Convenios de Braceros sin considerar la posición del gobierno mexicano ni las consecuencias que esta decisión tendría en los flujos migratorios. Los intereses de Estados Unidos y su respuesta a los actores internos respecto a la política migratoria eran más importantes que la cooperación formal con México pues este país ya no se consideraba fundamental para la seguridad de Estados Unidos. Las consideraciones sobre su relevancia como proveedor de mano de obra eran limitadas, pues ésta podía obtenerse sin necesidad de establecer acuerdos.

Conclusiones

Del análisis de este capítulo puede concluirse que las circunstancias económicas y políticas influyen en la posición del gobierno norteamericano hacia la migración, y que la respuesta del gobierno está determinada por la vinculación entre sus intereses y los de los actores con mayor

influencia. La posición de los empleadores, sindicatos y de la población norteamericana en general, depende de su percepción de los costos y beneficios que representan los migrantes, lo cual varía según el contexto económico y político. Su capacidad para intervenir en las decisiones del gobierno, según la tipología de Craig para analizar la relación entre los grupos de interés y la política migratoria, depende de su organización y coordinación, la debilidad de los opositores, su acceso a todos los niveles del gobierno (administración, Congreso, instituciones y partidos) y el apoyo de distintos comités del Congreso y la opinión pública.⁷³

En México, la migración de mexicanos a Estados Unidos se convirtió en un tema prioritario sólo cuando el gobierno lo vio como un elemento útil para evitar algunas presiones económicas y políticas que podían condicionar la consolidación del régimen posrevolucionario. Aunque en diversos momentos mostró su preocupación por los problemas que enfrentaba su población en Estados Unidos, por las causas de la migración y por sus efectos negativos en México, conforme se estableció la estructura del flujo migratorio el gobierno consideró más alto el costo de la inestabilidad política y económica que implicaría cerrar la “válvula de escape” de la migración temporal de los campesinos y obreros.

Como consecuencia, México tomó una posición pasiva que asegurara la continuidad de este flujo, aunque esto implicara que en muchos casos los migrantes resultaran afectados por la falta de protección de su propio gobierno y la inexistencia o incumplimiento de reglas para su contratación. En los momentos en los que fue posible, las autoridades mexicanas tomaron posiciones más propositivas y activas para defender los intereses de su población emigrante y establecer reglas favorables para su contratación. Sin embargo, el gobierno no fue capaz de mantener o hacer cumplir las condiciones que logró negociar a su favor durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea porque su capacidad de presión frente a Estados Unidos

⁷³ Craig, *The Bracero Program*, op.cit., p. 148.

era limitada y México generalmente buscaba evitar tensiones en la relación bilateral. Uno de sus intereses principales era garantizar la estabilidad económica y política del país. Para este fin, consideraba fundamental mantener el modelo de sustitución de importaciones, que dependía cada vez más del mercado y el apoyo financiero estadounidenses. Por esta razón, el gobierno mexicano quería evitar un conflicto que conllevara el riesgo de cerrar por completo el paso a los migrantes y un deterioro en las relaciones con Estados Unidos.⁷⁴ Una posición pasiva, si bien implicaba costos para los migrantes, evitaba un cambio radical en el *statu quo* de la dinámica de la migración, como el que Estados Unidos cerrara la frontera o expulsara a los trabajadores mexicanos de su territorio.

A diferencia de Estados Unidos, el sistema político mexicano no estaba estructurado de manera que la opinión pública u otros grupos organizados pudieran tener influencia fundamental en el cambio de la política migratoria. Como explica Jorge Bustamante, “la opinión pública ignoraba casi completamente el contenido de las negociaciones y los reclamos que México hacía a Estados Unidos en el contexto de los acuerdos de braceros”.⁷⁵ Aunque en algunos momentos ciertos sectores de la población (académicos, partidos y grupos de oposición, organizaciones de trabajadores, etc.) pedían una política más activa para la defensa de los migrantes y expresaban su descontento respecto a la situación, el gobierno mexicano controlaba o reprimía estas demandas y definía su postura frente al problema a partir de sus intereses de mantener una buena relación con Estados Unidos, continuar con el modelo de desarrollo económico y dar estabilidad política al país para consolidar su legitimidad. Si se detenía la migración o se ponían en práctica políticas que pudieran cerrar la “válvula de escape” existía la posibilidad de que cambiaran estas condiciones fundamentales para el gobierno.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 138.

⁷⁵ Bustamante, “Mexican Migration: The Political Dynamic of Perceptions”, en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, p. 269.

En 1964, los dos países tuvieron que asumir ciertos costos por el fin de los Convenios. Sin embargo, éstos fueron mayores para el Estado más débil, pues Estados Unidos tenía más recursos para solucionar los problemas que resultaron por el aumento de la migración indocumentada y la necesidad de adaptar algunos sectores a la escasez de mano de obra. Como se verá en el siguiente capítulo, la falta de un acuerdo bilateral explícito para manejar la migración afectó las características de la migración y tuvo consecuencias políticas y económicas en ambos países. Las distintas circunstancias internas y la asimetría de poder determinaron la vulnerabilidad de cada país y la manera en que decidieron enfrentar la situación.

Capítulo 3: La invasión, el éxodo y la cooperación silenciosa (1965-1986)

“Rueda que rueda y pita que pita, el tren que cargaba la palomilla de paisanos que, por una causa o por otra, venían a trabajar a suelo extranjero, venían a dejar sus energías y tal vez su vida en este país; que a pesar de ser religioso y dizque demócrata, o sea el país de la libertad, no deja de tratar al mexicano con la punta del pie...”

Daniel Venegas, Las aventuras de Don Chipote o cuando los pericos mamen.

Introducción

El fin de los Convenios de Braceros provocó un aumento de la corriente migratoria ilegal debido a la insuficiencia del número de visas con relación a la oferta de trabajo para los migrantes en Estados Unidos, y a las redes migratorias que se habían extendido durante el periodo de 1942 a 1965. Las políticas unilaterales (o la ausencia de ellas) que sustituyeron a estos Convenios carecieron de una definición común, clara y objetiva de la dinámica migratoria, e influyeron en los cambios en las tendencias de los migrantes legales e indocumentados. En este capítulo se muestra cómo la asimetría de poder determinó la vulnerabilidad de cada Estado frente a las nuevas características de la migración en un contexto interno e internacional de crisis económicas y políticas, dentro de las cuales el petróleo adquirió gran relevancia.

Las tres partes del argumento que se presenta en este capítulo son: 1. La asimetría de poder determinó la definición y puesta en práctica de una política migratoria unilateral de 1965 a 1986, primero, por la dependencia económica mexicana de Estados Unidos, lo cual hizo a México más vulnerable frente a las políticas norteamericanas. Esto limitó su capacidad para negociar un manejo bilateral de la migración que favoreciera a los mexicanos (aun cuando el petróleo la pudo haber aumentado en un momento). En segundo lugar, la asimetría fue determinante por el poder que tenía el gobierno estadounidense para adoptar una política unilateral sin que esto representara costos internos demasiado altos.

2. La definición de la política migratoria de Estados Unidos respondió a distintas presiones políticas provenientes de grupos cuya influencia varió según las circunstancias económicas y políticas, y conforme a su percepción de los cambios que ocurrían en los flujos migratorios. A diferencia del periodo anterior, además de los empleadores de migrantes, los sindicatos y la opinión pública adquirieron mayor peso en algunas decisiones del gobierno sobre cómo manejar la migración. Así, durante las crisis económicas y políticas de los años setenta, la política migratoria norteamericana sirvió como instrumento para contribuir a la legitimidad del gobierno y desviar la atención de las crisis nacionales. Cuando ocurrió el auge del petróleo mexicano (1974-1979), la posición norteamericana dio señales de cambio debido a las preocupaciones del gobierno en los ámbitos de seguridad y economía, dentro de los cuales nuevamente consideró que México era importante. Sin embargo, esto no significó una modificación de su política unilateral restrictiva para los migrantes.

3. La definición de la política migratoria de México estuvo directamente relacionada con los problemas económicos y políticos internos. La prioridad del gobierno fue la necesidad de consolidar su legitimidad y mantener al país estable. En el área de la migración el resultado fue una política poco propositiva pues el gobierno prefería una situación en la que siguiera abierta

la “válvula de escape” pese a los costos que esto implicaba para los migrantes y para algunas comunidades en México.

Ambos países coincidieron de manera tácita en manejar la migración de tal forma que se mantuvieran el flujo y la estructura existentes desde los Convenios de Braceros, pero sin establecer reglas explícitas para garantizar su funcionamiento adecuado, lo cual significaba que la mayoría de los flujos eran ilegales. Cada uno culpaba al otro de los problemas que resultaban de esta situación, pero Estados Unidos tenía el poder para diseñar y poner en práctica una política que favoreciera sus intereses, y para decidir negociarla, o no, con México. Las consecuencias de esta situación afectaron principalmente a los migrantes.

Características de la migración de 1965 a 1986

Como se mencionó en el capítulo anterior, de 1942 a 1965 aproximadamente 10 millones de migrantes mexicanos (legales e ilegales) entraron a Estados Unidos, de los cuales sólo cerca de 500,000 se establecieron en este país permanentemente. En términos generales, durante esa etapa el flujo migratorio había permanecido oculto del público y los medios de comunicación pues se concentraba principalmente en el campo, y era un flujo circular.¹ Las consecuencias de la migración no habían sido una prioridad para el gobierno norteamericano sino hasta que algunos grupos adquirieron suficiente capacidad de presión en contra de la contratación de extranjeros. Ya se mencionó cómo el éxito del movimiento de derechos civiles y la coalición de sindicatos y otras organizaciones norteamericanas que criticaban las condiciones de discriminación interna lograron crear las condiciones para que el gobierno decidiera cancelar los Convenios e hiciera cambios en la legislación migratoria. A su vez, este movimiento atrajo la atención de un mayor número de estadounidenses sobre los problemas relacionados con la

¹ Véase Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, p. 39.

migración. Como respuesta a las presiones que surgieron entonces, en 1965 el gobierno aprobó la enmienda a la Immigration and Nationality Act (INA) de 1952.²

Entre otras reformas, la nueva ley abolió el antiguo sistema de cuotas para visas basado en categorías de origen nacional y étnico, e impuso un límite global de 20,000 visas para los migrantes de casi todos los países. La ley estableció un sistema de preferencias para aceptar a los migrantes dependiendo de las necesidades que hubiera en Estados Unidos y también con base en consideraciones de reunificación familiar. El hemisferio oriental tenía un tope de 170,000 visas y 20,000 por país. El occidental, a partir de 1968, tendría que ajustarse a la cuota de 120,000 visas al año, dividida entre todos los países, sin límites especiales para ninguno. En 1976, otra enmienda (Eilberg) modificó esta cuota a 20,000 por país y restringió las posibilidades de reunificación familiar. En 1978 el acceso a las visas se dificultó aún más por el establecimiento de un máximo de 290,000 para el total de los migrantes de todo el mundo y luego de 270,000 en 1980.³

A pesar de estas limitaciones, los incentivos y las posibilidades de los mexicanos para emigrar a Estados Unidos no se redujeron. A partir de la entrada en vigor de la ley de 1965 y hasta antes de la enmienda de 1976, el número de mexicanos admitidos legalmente por año había sido entre 60,000 y 70,000. En 1976 Francisco Alba escribió: “no parece que [la ley] haya dejado sentir su influencia ni en la composición ni en el volumen de la emigración de mexicanos”.⁴ Sin embargo, en 1977, con la enmienda Eilberg, el número de migrantes admitidos descendió a 44,000 (el límite más bajo desde el fin de los Convenios de Braceros). Comparado con el promedio de 450,000 visas de trabajo que se ofrecían al año a los mexicanos mientras los Convenios estuvieron vigentes, el límite de 20,000 al año (en competencia con

² Los detalles del sistema de cuotas anterior y los antecedentes de la ley se describen en las páginas 23 y 53-54.

³ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., pp. 39-40.

⁴ Alba, “Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 17 (1976), p. 156.

otros países), sumado a algunas visas de trabajo disponibles, era muy reducido.⁵ Antes de que entrara en vigor la nueva ley de 1968, muchos mexicanos se naturalizaron para obtener visas para sus familias, que estaban exentas de la restricción numérica.

En estos años existieron algunos programas temporales excepcionales que se establecieron para admitir a trabajadores mexicanos en los sectores norteamericanos que requerían urgentemente la mano de obra. En 1967 se firmó un acuerdo básico temporal que admitió a trabajadores mexicanos para los agricultores de California y Arizona, quienes pedían al gobierno norteamericano apoyarlos mientras hacían los ajustes necesarios para enfrentar la suspensión de mano de obra de braceros.⁶ El programa “H” de trabajadores temporales (establecido desde 1952) también otorgaba visas de trabajo para mexicanos en los sectores en los que se comprobara, luego de varios procedimientos legales, que había escasez de trabajadores locales. Con esto, el gobierno estadounidense pretendía asegurar que los trabajadores extranjeros no afectaran adversamente los salarios ni las condiciones de trabajo de los norteamericanos.⁷

En 1977, el abogado Refugio Silva demandó al INS ante la Suprema Corte porque se había concedido un mayor número de visas a Cuba que al resto de los países de América Latina. El tribunal correspondiente emitió un fallo en contra del INS porque habían reducido indebidamente el número de visas disponibles a los países americanos al incluir a los refugiados

⁵ Para más detalles sobre estos datos véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., pp. 43-44.

⁶ En mayo de 1965, por medio de un intercambio de notas, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) y el Departamento de Estado de Estados Unidos establecieron las condiciones para que se contratara a un número limitado de braceros en regiones con escasa mano de obra como un mecanismo de transición. El gobierno norteamericano vigilaría las condiciones de trabajo y los salarios ofrecidos, y se encargaría de la repatriación de los mexicanos. En ese mismo año, además del convenio con la Asociación de Trabajo Agrícola de California-Arizona, la SRE negoció otros contratos de trabajo con algunas asociaciones agrícolas norteamericanas (véase Blanca Torres, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: De la guerra al mundo bipolar*, vol. 7, México, Senado de la República, 1991, pp. 192-193).

⁷ Véase Mónica Vereá, “Contradicciones de la Ley Simpson Rodino”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 36-37.

cubanos dentro de la “cuota” para el continente. En forma de compensación, el gobierno norteamericano ofreció 149,946 visas adicionales a la cuota hemisférica. De 1977 a 1982, las “Cartas Silva” permitieron la estancia legal de miles de migrantes en Estados Unidos (alrededor de cien mil eran de origen mexicano), por un periodo de dos años. Durante el programa Silva, el número de visas para los mexicanos alcanzó otra vez niveles altos llegando a 101,000 en 1981, pero al final del programa volvió a 55,000 y 60,000, lo cual era aún menor que el número de migrantes admitidos en la década de 1920 (aproximadamente 88,000 al año) y que en el periodo del programa bracero (un promedio de 200,000 contratos al año).⁸

Al comparar estas cifras queda claro que, a excepción del periodo del programa Silva, la suma de las visas disponibles por cuota, contratos especiales de trabajadores y programas “H” no alcanzaban los números que anteriormente se otorgaban. Además de que las visas “H” y los contratos especiales ofrecían visas para muy pocos trabajadores agrícolas (en los 21 años entre 1965 y 1986 se otorgaron en total 46,000 contratos, comparado con los casi 4,500,000 en los 22 años de los Convenios de Braceros), los procesos burocráticos para contratarlos eran muy complicados y costosos para los empleadores. Como consecuencia de ello, la oferta de trabajo para migrantes indocumentados establecida en las décadas anteriores permanecía constante y comenzaba a aumentar. Los empleadores norteamericanos habían creado una dependencia de la mano de obra mexicana, mientras que para los trabajadores la mejor alternativa para obtener un trabajo y mejorar sus condiciones de vida era emigrar a Estados Unidos, con o sin visa.

A este respecto, Jorge Bustamante argumenta que la mano de obra mexicana “no es barata por naturaleza, sino que ha sido abaratada por fuerzas estructurales que operan para crear una fuerza de trabajo dócil y sin poder de negociación”, tanto por las condiciones

⁸ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 44, y Mónica Vereza, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, El Caballito, 1982, pp. 164-167.

existentes en México como en Estados Unidos.⁹ Massey, Durand y Malone desarrollan esta idea al explicar que aunque los empleadores podrían haber atraído a los trabajadores locales al aumentar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo, se negaban a tomar esas medidas porque implicaban un aumento de los precios, inflación estructural, y desventajas competitivas en la industria alimenticia. Incluso si los agricultores concedían mejorar los salarios, había otro problema que condicionaba la dependencia de la mano de obra mexicana: después de 22 años de un casi monopolio de migrantes en algunos sectores (principalmente el agrícola), el tipo de trabajos que ocupaban habían empezado a definirse socialmente como “extranjero”. Por lo tanto, se consideraba inaceptable para los norteamericanos obtener estos empleos que requerían menor calificación personal y eran los peor pagados (algunos incluso preferían cobrar los seguros de desempleo que ocupar estos puestos).¹⁰

Por estas razones, “la organización social del mercado laboral estadounidense había cambiado permanentemente, creando una demanda estructural de los trabajadores migrantes”.¹¹ Ante la ausencia de sanciones a los empleadores que contrataran “mojados” y la falta de controles efectivos para evitar su entrada por las vías menos vigiladas, los trabajadores mexicanos seguían satisfaciendo la demanda de mano de obra de Estados Unidos. Estas circunstancias resultaron en una mayor vulnerabilidad de los migrantes frente a los empleadores, las autoridades de Estados Unidos y México,¹² y los traficantes de ilegales.

⁹ Bustamante, “Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México”, *Foro Internacional* 18 (1978), p. 523.

¹⁰ Véase David Ronfeldt y Caesar D. Sereseres, “Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 233.

¹¹ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 41.

¹² No debe sorprender que la corrupción de las autoridades mexicanas se sumara a los riesgos y costos que tenían que enfrentar los migrantes al intentar cruzar a Estados Unidos, o al ser deportados, pues los esfuerzos del gobierno mexicano por controlar y vigilar la frontera eran muy limitados. Este es uno de los problemas que actualmente ha atraído mayor atención por parte de la opinión pública mexicana, diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de derechos humanos, los gobiernos estatales y el nacional.

Pese a ello, los migrantes mexicanos seguían buscando las oportunidades de trabajo disponibles en Estados Unidos. El subdesarrollo y la dependencia económica de México, el desempleo, la disparidad en la distribución del ingreso, la discriminación del sector rural a favor del urbano y la explosión demográfica limitaban cada vez más las alternativas de trabajo y de subsistencia para los trabajadores mexicanos y sus familias. Los incentivos para emigrar a Estados Unidos habían aumentado y se habían extendido a lo largo del territorio. Como se describió en el primer capítulo, desde el periodo de los Convenios de Braceros, la migración legal había atraído a la ilegal al fortalecer redes de migración entre quienes tenían contratos y los que no habían obtenido visas de trabajo. Además, la experiencia de esos años había creado mayores expectativas de vida entre los “exbraceros” y sus parientes y amigos. Los braceros se habían familiarizado con empleos, rutinas, forma de vida e idioma; y habían calculado que aunque no tuvieran contratos, los costos y riesgos de cruzar no eran tan altos comparados con los beneficios potenciales. Por lo tanto, prescindiendo de su estatus legal o ilegal, el flujo migratorio continuaba.

El fortalecimiento de las redes de parentesco y de contratación facilitaron la continua existencia del flujo migratorio. Por medio de estas redes, los trabajadores obtenían recursos para financiar el viaje a Estados Unidos y/o suficiente información sobre cómo cruzar la frontera y encontrar empleo. La existencia de más traficantes de personas (“coyotes” o “polleros”) y la oferta de trabajo en nuevos sectores (sobre todo en el de servicios, en la construcción y en la industria) facilitaban la llegada de los migrantes. Con el aumento de flujos migratorios y comerciales de las dos décadas anteriores (aproximadamente 150 millones de cruces fronterizos por año incluyendo salidas de mexicanos y entradas de norteamericanos), la

cultura de “la línea” había permeado a ambos países, creando zonas de libre comercio, aumentando la industrialización y las oportunidades para trabajar en la frontera.¹³

Estas condiciones, aunadas al deterioro de la situación económica en México al final de la década de 1960 por los problemas que presentaba el modelo de sustitución de importaciones y la incapacidad del gobierno para resolver los problemas de distribución del ingreso y de desempleo en el país, tuvieron un impacto en los flujos y las características de los migrantes. Poco a poco, había más trabajadores provenientes de sectores urbanos (un porcentaje casi igual al de comunidades rurales), con mayores niveles de educación. Las comunidades expulsoras de migrantes se extendieron más allá de los estados tradicionalmente emisores, siendo los principales Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Zacatecas, Michoacán, Durango, San Luis Potosí y Baja California. En Estados Unidos, los migrantes mexicanos cada vez adquirían mayor movilidad y acceso a mejores empleos, aunque la agricultura todavía era su principal ocupación.¹⁴

En general, el flujo de trabajadores era circular: iban a Estados Unidos durante periodos de seis u ocho meses y regresaban a México para visitar a sus familias en los otros cuatro o seis meses restantes hasta que necesitaran dinero nuevamente (esta tendencia se favorecía por el hecho de que las posibilidades de reunificación familiar habían quedado limitadas con la legislación de 1965, pues habían reducido los incentivos para emigrar permanentemente). Esta dinámica, que funcionaba casi como un programa de trabajadores temporales formal (con la excepción de que los migrantes no siempre tenían una visa o un contrato que garantizara

¹³ Véase Alba, “Éxodo silencioso...”, art.cit., pp. 158-159.

¹⁴ Véase Jorge Bustamante, Samuel del Villar y Mario Ojeda, “Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 318.

derechos de trabajo ni protección de las autoridades),¹⁵ también variaba respecto a los periodos de cosecha en Estados Unidos, pues había más oferta de trabajo en determinados meses.

Durante el periodo de 1965 a 1986, entraron a Estados Unidos aproximadamente 28 millones de mexicanos indocumentados, 1.3 millones de migrantes legales y 46,000 trabajadores con visa de trabajo; del flujo total, cerca de 23.4 millones eran migrantes temporales. En esos años la población mexicano-americana creció hasta cerca de 2.2 millones en 1980.¹⁶ Esta información demuestra que a pesar de las nuevas leyes norteamericanas de 1965 y las medidas para controlar la frontera, el cálculo de costo-beneficio de los trabajadores migrantes no cambió sustancialmente en los veinte años siguientes y la migración continuó, principalmente por la vía indocumentada.

A pesar del incremento de los recursos destinados a la Patrulla Fronteriza y del aumento de las aprehensiones (pasaron de 1 migrante detenido por cada 1000 en 1965 a 21 por cada 1000 en 1986), los indocumentados seguían cruzando por las regiones menos vigiladas.¹⁷ Aunque fueran detenidos varias veces en un año, volvían a intentar cruzar hasta tener éxito. Esta repetición era posible gracias a la existencia de la “repatriación voluntaria”, por medio de la cual los migrantes podían solicitar a las autoridades estadounidenses que los regresaran a México tan pronto como fuera posible, renunciando a su derecho de tener una audiencia frente a un juez.¹⁸ Desde la perspectiva estadounidense, Vernon M. Briggs criticó esta medida y la política migratoria en general porque:

¹⁵ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., p. 44.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 44-45, y “Mexican Contribution to U.S. Population and Labor Pool” (DE: 24 de enero de 2003, http://migration.ucdavis.edu/rmn/changingface/cf_apr2002/hinojosa_tables.html).

¹⁷ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., p. 45.

¹⁸ Esto convenía tanto a la Patrulla Fronteriza y al INS como a los migrantes. Para estas instituciones estadounidenses, representaba la posibilidad de reportar un mayor número de arrestos (pues los migrantes cruzaban varias veces hasta lograr evadir a la Patrulla) y procesados rápidamente, con lo cual justificaban que se les asignaran más recursos. Esta situación daba la oportunidad a los mexicanos de regresar a México para volver a intentar el cruce lo más pronto posible. El término “revolving door” (“puerta giratoria”) se refiere a esta circunstancia en la que el migrante entra y sale varias veces de Estados Unidos. Irónicamente, ambas

además de la presión de *atracción y expulsión...*, gran parte del problema emana del hecho de que nuestras leyes de inmigración actuales son esencialmente inejecutables. No existen sanciones contra los patronos por contratar extranjeros ilegales; existe poco riesgo de sanciones que sean impuestas a un extranjero ilegal si él, o ella, es aprehendido, desde el momento en que al 95% de todos los extranjeros aprehendidos se les da una salida voluntaria y la agencia federal responsable de la puesta en vigor de los estatutos sobre inmigración tiene un personal que es minúsculo en relación con los deberes que se le han asignado.¹⁹

El contraste entre las características de la migración y las limitaciones numéricas que había impuesto Estados Unidos desde 1965, determinó las condiciones del flujo migratorio hasta 1986. Según Massey, Durand y Malone, en estas circunstancias “sólo un resultado era posible: una explosión de la migración *indocumentada...* era la única salida posible para las poderosas fuerzas promotoras de la migración puestas en marcha por los Convenios de Braceros y los cambios estructurales que continuaban desarrollándose en México y en Estados Unidos”.²⁰ En mi opinión, esta afirmación debe matizarse pues, como se desarrollará más adelante, en esos años ambos gobiernos tenían suficiente conocimiento de la situación y podrían haber tomado medidas (si no bilaterales, por lo menos internas) para ofrecer alternativas y modificar las políticas que habían provocado un aumento de la migración ilegal.

Los autores también sugieren que es probable que a pesar del deterioro de la economía mexicana, la migración indocumentada no habría aumentado si la política y las leyes anteriores a 1965 se hubieran mantenido vigentes: “el flujo de mexicanos simplemente habría cambiado de braceros a visas para residentes y la migración continuaría con el mismo ritmo...”.²¹ Esta afirmación puede cuestionarse, sobre todo si se toma en cuenta que la migración ilegal también

partes saben y se benefician del hecho de que una o varias aprehensiones no disuaden al migrante de volver a cruzar, y que lo hará hasta lograrlo; esta situación persiste actualmente (véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., pp. 46-47, Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 37, Wayne Cornelius, “The Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy, 1993-2000”, *Population and Development Review*, núm. 27, 2001, y Wayne Cornelius, “Las lecciones equivocadas”, *Reforma* (9 de junio de 2003)).

¹⁹ Briggs, “La confrontación del chicano con el inmigrante mexicano”, *Foro Internacional*, 18 (1978), p. 516.

²⁰ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., pp. 44-45 (las cursivas son mías).

²¹ *Ibid.*, p. 42.

aumentó por la explosión demográfica que ocurrió en México en esos años (entre 1960 y 1980 la población mexicana aumentó de aproximadamente 35 a 67 millones) y las condiciones sociales que promovían la existencia de los flujos (las redes de parentesco y las expectativas creadas durante el periodo anterior). Además, ni siquiera durante el periodo de braceros había sido suficiente el número de visas en relación al número de mexicanos que emigraban. No obstante, es importante destacar la relevancia del cambio en la política migratoria que señalan Massey, Durand y Malone como un factor que influye de manera determinante en el tipo y la forma en que ocurre la migración. Esto se analizará más adelante.

Puede decirse entonces que entre 1965 a 1986 la migración se había estructurado de forma hasta cierto punto estable y predecible; consistía en un flujo con dinámica propia, principalmente indocumentado, incitado por las condiciones económicas y políticas prevalecientes en México y en Estados Unidos. En el siguiente apartado se analizarán las situaciones internas de estos países y las respuestas de cada gobierno a la migración legal e ilegal.

De la “relación especial” a la “desconfianza” (1965-1974)

Conforme la presencia de los migrantes se hizo más evidente en Estados Unidos, la opinión pública comenzó a considerarlos como una amenaza o “invasión silenciosa”. El gobierno respondió por medio de un cambio en el discurso y en las medidas para restringir la llegada de extranjeros a su territorio. Aunque en México la población en general se mantenía al margen de la discusión del tema, algunos círculos de intelectuales, grupos de izquierda y otros críticos del gobierno empezaron a hablar de la migración como un “éxodo silencioso”.²² Después de varios intentos fallidos para negociar nuevos acuerdos de braceros con Estados Unidos, las

²² Véase Alba, “Éxodo silencioso...”, art.cit., pp. 152-179.

autoridades mexicanas prefirieron manejar la situación por medio de lo que Manuel García y Griego denomina “la política de no tener política”.²³

En el caso de Estados Unidos, como bien explica Carlos Rico, la existencia de una frontera relativamente abierta había resultado de la interacción de tres factores: la necesidad de satisfacer la demanda de importantes sectores económicos norteamericanos; la movilización política limitada de otros grupos sociales que podían haber sido afectados por los flujos de indocumentados; y el buen estado de la economía de Estados Unidos durante la década de 1960.²⁴ Conforme cambiaron esas condiciones, su política se hizo cada vez más restrictiva.

En el caso de México, la falta de un programa de desarrollo económico integral y el deterioro del modelo de sustitución de importaciones, la dependencia política y económica de la migración como “válvula de escape”, y las tradiciones locales de emigración, condicionaron las acciones del gobierno para resolver los problemas de falta de desarrollo y desigualdad subyacentes. El gobierno mexicano prefirió mantener un *statu quo* “desventajoso pero familiar” en lugar de promover un cambio que podría poner al país en una situación de mayor vulnerabilidad frente a Estados Unidos o crear un problema nacional al cerrar la puerta a la emigración. Un cambio positivo por parte del gobierno norteamericano no se consideraba una posibilidad en ese momento, pero uno negativo era poco probable.²⁵ Esta situación, explica Rico, implicaba una “cooperación silenciosa” (o “tácita”), pues no había acuerdos formales ni reglas explícitas, pero ambos estaban de acuerdo en mantener una estructura que los

²³ García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...*, *op.cit.*, pp. 123-152.

²⁴ Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations, 1966-1986”, en Christopher Mitchell (ed.), *Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, p. 229.

²⁵ Véase David Ronfeldt y Caesar D. Sereseres, “Un nuevo marco político...”, *art.cit.*, p. 246, y Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations...”, *op.cit.*, p. 267.

beneficiaba, si bien de manera diferente.²⁶ Sin embargo, esta cooperación seguía siendo asimétrica pues representaba costos más altos para México que para Estados Unidos.

Antes de analizar detalladamente las circunstancias que motivaron la política de cada país, considero importante destacar uno de los argumentos de Bustamante para explicar las razones y las consecuencias de las políticas migratorias nacionales con relación a las características de la migración. El autor pone énfasis en el hecho de que “a pesar de que hay intereses económicos de parte de ciertos grupos en ambos países que determinan las percepciones de la opinión pública sobre el fenómeno de la migración ilegal, éstas no surgen con el objetivo de afectar, ni logran cambiar las condiciones estructurales que han permanecido independientes y relativamente constantes desde el principio del siglo hasta el presente [1983]”.²⁷ A continuación se analizarán los intereses de distintos grupos en México y Estados Unidos y las percepciones de la opinión pública (vinculados a las situaciones económicas y políticas de cada país), como variables que influyeron en el tipo de políticas migratorias, mas no en el flujo migratorio en sí. Por estas razones, el problema de la migración indocumentada permaneció irresuelto y en el largo plazo se agravaron sus consecuencias negativas para los migrantes e incluso para los gobiernos, aunque los costos fueran menores en términos de sus intereses en el corto plazo.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años sesenta, el gobierno y la opinión pública norteamericana veían a México como “el mejor vecino posible”, con quien existía una “relación especial”. Para algunos empresarios, inversionistas y el gobierno norteamericano, la estabilidad política del país y el exitoso crecimiento económico sostenido hacían de México uno de los mercados más atractivos del mundo subdesarrollado. De aquí

²⁶ Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations...”, *op.cit.* (sobre el análisis del tipo de cooperación véase Helen Milner, “International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, 44 (1992), pp. 468-469).

²⁷ Bustamante, “Mexican Migration: The Political Dynamic of Perceptions”, en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 271-272.

que, a diferencia de su política exterior hacia otros países, Estados Unidos diera ciertas concesiones especiales a México e interfiriera menos en los problemas nacionales.²⁸ Durante el gobierno de los presidentes Lyndon B. Johnson (1963-1969) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), “esta cordialidad se hizo manifiesta en un número de reuniones sin precedentes entre ambos mandatarios”.²⁹

Esta “relación especial”, explican David Ronfeldt y Caesar Sereseres, implicaba que “Estados Unidos mantendría una frontera abierta y sin fortificar, los problemas comunes se sujetarían a consulta y negociación y se le concedería tratamiento preferencial a México en materia de migración, comercio y finanzas”.³⁰ Aunque esto fue cierto en las dos últimas áreas, la política migratoria no tuvo el mismo trato. A este respecto resulta claro el argumento de Lorenzo Meyer respecto a que la relación es especial porque tiene rasgos singulares que la distinguen de otras, pero esto no implica que la singularidad sea recíproca o que sea reconocida por ambas partes de la misma manera y en todo momento.³¹

En el caso de la negociación del tema de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, la evidente continuación del flujo migratorio y los contratos especiales en algunas áreas no convencieron a Estados Unidos de aceptar las peticiones del gobierno mexicano ni de algunos

²⁸ Estas concesiones incluían mejores condiciones para el intercambio comercial y aumento del flujo de capitales a la economía mexicana, especialmente a la industria. En esa época también se resolvieron problemas bilaterales pendientes como la salinidad de las aguas del Río Colorado, los precios del algodón, los derechos de pesca y la entrega del territorio del Chamizal a México (véase Olga Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva”, *Foro Internacional*, 19 (1978), p. 193, y Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, pp. 188-189).

²⁹ Torres explica cómo en esa época los funcionarios mexicanos buscaban principalmente el diálogo directo con el Ejecutivo norteamericano ya que encontraban más obstáculos en la negociación diplomática cotidiana y obtenían pocos resultados. Aunque esto no era bien visto por algunos departamentos y oficinas del gobierno norteamericano, México no consideraba necesario cambiar su estrategia ni buscaba influir por medio del Congreso. Ronfeldt y Sereseres argumentan que el gobierno no había establecido las capacidades institucionales para trabajar en forma rutinaria con el sistema norteamericano y rechazaban el cabildeo por considerarlo una forma de intervención. En el siguiente capítulo se estudiará la relevancia del cambio en la forma de negociación de México con diversas áreas del gobierno norteamericano a partir de la década de 1990 (Torres, *México y el mundo...*, *op.cit.*, pp. 188-189, y Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político...”, *art.cit.*, p. 243).

³⁰ Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político...”, *art.cit.*, p. 241.

³¹ Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, en García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, p. 15.

congresistas y empleadores norteamericanos para volver a establecer los Convenios de Braceros. No obstante la disposición que existía en las reuniones parlamentarias por parte de ambos países para negociar un convenio, las presiones de los sindicatos y sus aliados tuvieron mayor peso en la decisión del gobierno de Estados Unidos e incluso lo obligaron a cancelar en 1968 los pocos contratos especiales que se habían negociado con México.³² Desde 1964 y durante casi diez años, México siguió insistiendo, con distintos grados de intensidad, en negociar un programa bilateral para manejar la migración.

Los esfuerzos mexicanos por firmar nuevos acuerdos eran un reconocimiento de que cancelarlos podía implicar el cierre de una “válvula de escape” para el desempleo nacional, lo cual derivaría en una crisis económica y política al no existir las condiciones internas para dar empleo a los trabajadores repatriados. Sin embargo, pese al fracaso de los intentos mexicanos, “no hay evidencia de que la absorción de braceros haya presentado las dificultades que esperaba este gobierno”.³³ La estabilidad de la situación se explica, al igual que después de la repatriación de 1929, principalmente porque la emigración continuó por la vía ilegal. Este factor es fundamental para entender una de las razones por las que México dejó de considerar la negociación con Estados Unidos como la mejor forma para asegurar su interés de mantener constante el flujo migratorio.

Al terminar los Convenios de Braceros el gobierno mexicano tomó algunas medidas, como el Programa Nacional Fronterizo (1965),³⁴ cuyos objetivos eran, entre otros, crear

³² Véase Torres, *México y el mundo...*, op.cit., pp. 192-193.

³³ García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en Torres (comp.), *Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 111.

³⁴ Este programa estaba basado en el establecimiento de empresas industriales productoras de bienes de exportación (maquiladoras) con el fin de crear más oportunidades de empleo en la frontera, promover inversiones, transferencia de tecnología y capacitación de los trabajadores, incrementar el ingreso de divisas, y mejorar el ingreso de la población de la región. A pesar de que uno de sus objetivos era eliminar las presiones que los migrantes repatriados provocarían en la economía al terminar los Convenios de Braceros, éste no se cumplió. Contrario a las expectativas que se tenían, el programa de maquiladoras al principio creó pocos

opciones de empleo en plantas maquiladoras para los migrantes repatriados y para evitar la salida de otros. Sin embargo, al contrario de lo que se esperaba, el desarrollo de la zona fronteriza atrajo una mayor cantidad de población mexicana a la frontera, la cual no siempre encontraba empleo en la incipiente industria maquiladora y optaba por cruzar a Estados Unidos. Para muchos empresarios norteamericanos esta situación era atractiva porque presentaba nuevas oportunidades de inversión y/o de reclutamiento de trabajadores, lo cual provocaba malestar entre los sindicatos estadounidenses debido a la competencia que esto significaba para la producción y mano de obra norteamericanas. No obstante, el programa tenía el apoyo del gobierno de Estados Unidos y continuó desarrollándose. En estas condiciones, y sin mayores esfuerzos de parte de los gobiernos por evitarlo, el flujo de trabajadores mexicanos indocumentados a Estados Unidos continuaba.

Con la excepción de algunos temas, entre ellos la migración, México generalmente tuvo una libertad de acción relativamente más amplia que otros países en desarrollo para llevar a cabo su política nacional gracias a que tenía una posición económica y política más sólida.³⁵ En ciertos casos, como el de la política de México hacia Cuba, Estados Unidos incluso estuvo

empleos y cuando comenzó a crecer no necesariamente empleó a los migrantes “potenciales”: en diciembre de 1965 había 12 empresas maquiladoras en la zona fronteriza, con 3,087 empleados. Para 1971 había ya 209 maquiladoras con 29,000 empleados y en 1974 eran 516 maquiladoras con 56,253 empleados. Los empleados eran principalmente residentes locales, sobre todo mujeres jóvenes y solteras, y no “exbraceros”. El crecimiento de las maquiladoras continuó posteriormente, manteniendo la misma tendencia en cuanto al tipo de trabajadores: en 1980 había 600 plantas con 120,000 empleados, en 1990 eran 2,000 con 472,000 empleados y en el 2000 eran 4,000 empresas con 1.3 millones de trabajadores (60% mujeres). Cabe mencionar que en los últimos años las exportaciones de los productos de las maquiladoras llegaron a ser mayores a las de petróleo (véase Jorge Bustamante, “El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación”, *Foro Internacional*, 16 (1975), pp. 183-204, Víctor I. Urquidí y Sofía Méndez Villarreal, “Importancia económica de la zona fronteriza del norte de México”, *Foro Internacional*, 16 (1975), pp. 149-174; Manuel García y Griego y Mónica Vereá, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en García y Griego y Vereá, *op.cit.*, pp. 49-122, y Philip Martin, *Economic Integration and Migration: The Mexico-U.S. Case*”, Ponencia, Conferencia sobre Pobreza, Migración Internacional y Asilo, Helsinki, 19 de septiembre de 2002).

³⁵ Esta estabilidad, según la describe Mario Ojeda, se basaba en una continua y autosostenida tasa de crecimiento económico, fuentes alternativas de obtención de divisas (exportaciones, asistencia económica internacional y turismo), autosuficiencia (alimentos básicos y petróleo), baja tasa de inflación, solvencia en los mercados financieros internacionales y una “válvula de escape” al desempleo y subempleo (véase Ojeda “México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual”, *Foro Internacional*, 18 (1977), pp. 34-38).

dispuesto a tolerar la disidencia por parte de México pues consideraba que esto ayudaba a fomentar la estabilidad política interna de su vecino y no intervenía con sus propios intereses fundamentales.³⁶ Explicada en estos términos (conocidos como la “fórmula Ojeda”), esta posición de relativa independencia se sostenía gracias a la situación económica y política favorable que prevalecía tanto en México como en Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, al final de la década de los sesenta, estas circunstancias nacionales e internacionales que hacían que Estados Unidos considerara la buena relación con México un elemento fundamental para su seguridad y crecimiento económico cambiaron:

Con el acceso al poder en Washington de un nuevo gobierno republicano; una vez que fue claro que la revolución social en América Latina no estallaría tan fácilmente como se había pensado; una vez que los primeros signos del relajamiento de la Guerra Fría estuvieron a la vista; y una vez que quedó claro que el gobierno de Fidel Castro había mudado su política de apoyo a las guerrillas latinoamericanas hacia una actitud menos beligerante, el valor estratégico de México para Washington se redujo en términos relativos. Como resultado de ello, el gobierno mexicano perdió gran parte de su antigua capacidad de negociación con los Estados Unidos.³⁷

A su vez, la estabilidad económica y política en México se habían deteriorado al final de los años sesenta. Anteriormente, el déficit existente en la balanza de pagos se había podido compensar con las divisas que garantizaban el turismo y las remesas, pero para 1970 ya no eran suficientes. La deuda externa empezó a crear presiones adicionales a la cuenta corriente y dio inicio a un círculo vicioso de endeudamiento con Estados Unidos y con los organismos financieros internacionales como alternativa al incremento de precios o a una reforma fiscal. La dependencia del mercado norteamericano se había acentuado desde la Segunda Guerra Mundial. Olga Pellicer explica cómo “perdidos los mercados europeos y debilitados los viejos productos de exportación mexicanos como la minería y el petróleo, surgieron en México

³⁶ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976; Mario Ojeda, “La realidad geopolítica de México”, *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 1-9, y Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, art.cit., pp. 32-53.

³⁷ Ojeda, “La realidad geopolítica de México”, art.cit., p. 9.

diversas actividades de exportación que respondieron, exclusivamente, a la demanda norteamericana”.³⁸

Para 1970 aproximadamente 66% del comercio exterior –importaciones y exportaciones– estaba concentrado en el mercado de Estados Unidos. Aunque esto le dio ventajas a México en la venta de ciertos productos agrícolas y en el turismo, al final lo hizo más vulnerable y dependiente, cosa que México había intentado evitar, sin conseguirlo del todo.³⁹ La desconfianza nacional e internacional sobre la estabilidad económica mexicana se exacerbó al agravarse las tensiones políticas después de la represión del levantamiento estudiantil de 1968. Esta situación, aunada al encarecimiento de la mano de obra, la atracción de otros mercados y el deterioro general de la economía mexicana, ahuyentaron a los inversionistas extranjeros.⁴⁰ En los próximos años se verá cómo la dependencia económica de México “lo hacía altamente vulnerable a políticas tomadas por Washington o por las empresas transnacionales de origen norteamericano con sucursales en México”⁴¹ y cómo esto afectó las decisiones en el área de la migración.

La decadencia de la “relación especial” había comenzado a hacerse evidente desde la cancelación de los Convenios de Braceros en 1964 y la renuencia de Estados Unidos para firmar nuevos acuerdos. Al llegar al poder el presidente Richard Nixon (1969-1974), la política exterior de Estados Unidos, dirigida por Henry Kissinger, desvió su atención de América Latina y de México. Al iniciar la década de 1970, acciones de Estados Unidos como la “Operación Interceptación” de 1969,⁴² algunas limitaciones a las exportaciones de México y la

³⁸ Pellicer, “Las relaciones comerciales de México: una prueba para la nueva política exterior”, *Foro Internacional*, 17 (1976), pp. 42-43.

³⁹ Un ejemplo de la preocupación del gobierno por limitar este efecto se mencionó en las consideraciones que hizo el gobierno durante la negociación de los primeros Convenios de Braceros (capítulo 2, pp. 39-41).

⁴⁰ Véase Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, art.cit., pp. 34-38.

⁴¹ Ojeda, “La realidad geopolítica de México”, art.cit., p. 1.

⁴² El 21 de septiembre de 1969 el gobierno de Estados Unidos inició un operativo en la frontera sin consultar ni avisar previamente al gobierno mexicano. El operativo consistió en una revisión exhaustiva de los ciudadanos

aplicación en 1971 de 10⁰% de impuestos adicionales a las importaciones de todo el mundo sin excepción, dejaban claro que México había perdido el beneplácito de Estados Unidos. Por el momento, los temas del contrabando de drogas y la estabilidad económica eran las prioridades y habían desplazado al tema migratorio de la agenda bilateral.

Al llegar al poder el presidente Luis Echeverría (1970-1976) el modelo económico mexicano de desarrollo basado en la industrialización y la estabilidad de los precios y el tipo de cambio había mostrado sus debilidades, derivadas del abandono de la agricultura, la distribución desigual del ingreso y los desequilibrios en la balanza de pagos. Ante las críticas internas y externas que estos problemas y la inestabilidad política habían suscitado, aunados a la pérdida del trato privilegiado por parte de Estados Unidos y los fracasos de Echeverría para resolver la situación interna sin incurrir en costos políticos demasiado altos, la “solución” del gobierno a los problemas del país consistió en poner en marcha una política exterior activa que, en alianza con otros países del tercer mundo, confiaba en la instauración de un nuevo orden económico internacional destinado a mejorar la posición de los países subdesarrollados en el mundo.⁴³ Sus objetivos principales eran diversificar los mercados de exportaciones para reducir la dependencia económica y política de México frente a Estados Unidos y desempeñar

que cruzaban la frontera a Estados Unidos. El objetivo principal era combatir el tráfico de drogas y presionar a México a tomar acciones concretas al respecto. Esto trastornó notablemente el cruce de la frontera, lo cual desalentó el turismo y afectó a la economía de las ciudades fronterizas mexicanas y estadounidenses. Aunque los grupos afectados en Estados Unidos abogaban por terminar la operación, el gobierno la mantuvo hasta que México asumiera un compromiso y tomara medidas para luchar contra la producción y el contrabando de drogas. Una vez que coincidieron las posturas para resolver el asunto conjuntamente, se creó una comisión bilateral y la operación cambió de nombre a “Operación Cooperación” y posteriormente “Operación Cóndor” (véase Bustamante, Del Villar y Ojeda, “Cuestiones clave...”, art.cit., p. 304).

⁴³ La nueva política exterior impulsada por Echeverría, y muy marcada por su estilo personal, implicaba una apertura hacia el mundo y una mayor participación en todos los órdenes bilateral y multilateral, lo cual se consideraba radical por muchos sectores nacionales e internacionales. Hasta 1970, la política exterior de México se había caracterizado, en términos generales, por su legalismo, abstencionismo, pasividad y hasta aislacionismo. Su principal objetivo era la defensa y mantenimiento de grandes principios jurídico-políticos como la no intervención, la autodeterminación y la soberanía sobre los recursos naturales, entre otros (véase Rosario Green, “México: la política exterior del nuevo régimen”, *Foro Internacional*, 18 (1977), pp. 1-9).

un papel importante en el orden internacional para recuperar el prestigio que México había perdido en los últimos años.

Las condiciones internacionales y el endeudamiento externo de México impidieron al gobierno de Echeverría cumplir todos sus propósitos, pues existía desconfianza generalizada sobre el futuro de la economía de México y sobre la capacidad del liderazgo político para resolver los problemas del país. A pesar de los cambios en el discurso y en la estrategia de la política exterior, la dependencia del apoyo financiero y el mercado norteamericanos continuaron. Además, otra consecuencia de la política tercermundista de Echeverría, señalado oportunamente por analistas como Rosario Green y Olga Pellicer, fue que desvió la atención de los problemas internos urgentes “que no podían ser resueltos sin incurrir en un elevado costo político, tales como la desigual distribución del ingreso y la riqueza, los desequilibrios sectoriales y regionales, y la elevada y creciente tasa de desempleo y subocupación”.⁴⁴ Esto, predijeron las autoras, podía derivar en una mayor dependencia del exterior y evitar el avance de un proyecto nacional de desarrollo que resolviera “las situaciones internas sin cuya transformación [era] imposible alcanzar una verdadera mejoría de las relaciones económicas con el exterior”.⁴⁵

En el ámbito nacional, Echeverría buscaba reforzar las bases del sistema político por medio de sus acciones de política exterior. Su intención era atraer a los intelectuales y a la izquierda para legitimar a su gobierno anunciándolo como partidario de la “apertura democrática”.⁴⁶ El levantamiento nacional de 1968 había hecho evidentes los problemas socioeconómicos y la falta de legitimidad de las instituciones políticas frente a varios grupos,

⁴⁴ Green, “México: la política exterior del nuevo régimen”, art.cit., p.3.

⁴⁵ Pellicer, “Las relaciones comerciales de México...”, art.cit., pp. 37-38 y 50.

⁴⁶ El acercamiento al gobierno de Salvador Allende, en Chile, fue una de sus principales acciones en éste ámbito (véase Rosario Green, “México: la política exterior del nuevo régimen”, art.cit., pp. 1-9, y Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, 19 (1978), pp. 62-91).

principalmente la clase media y algunos sindicatos de trabajadores. Aunque los reclamos de estos sectores no hacían referencia particular a la política exterior (el problema de la migración tampoco era una prioridad), Echeverría optó por utilizar su activismo internacional como “fuente principal de legitimación revolucionaria interna” y como forma de distraer las preocupaciones por los problemas internos.⁴⁷ A pesar de sus esfuerzos, estas acciones nunca fueron suficientes para restablecer la confianza de la izquierda e incluso resultaron contraproducentes para el gobierno porque se percibieron como amenazas dentro del sector privado industrial, algunos empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros, miembros del ala conservadora del PRI, líderes sindicales y la oposición, lo cual restringió aún más las posibilidades de acción del gobierno.⁴⁸

Uno de los problemas principales del país era el crecimiento demográfico que se intensificó en las décadas de 1960 y 1970 (llegó hasta una tasa de crecimiento de 3.3% anual) y el desempleo que, como ya se explicó, eran algunas de las causas de la continua migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. Hasta entonces, el crecimiento sostenido durante el “milagro mexicano” y el reparto agrario habían podido absorber al exceso de población, pero una vez que se presentaron los problemas del modelo económico y el poco éxito de la administración de tierras para reducir los niveles de pobreza y promover el desarrollo en el campo, el gobierno se veía obligado a tomar otras medidas para resolver las necesidades de su población de casi 48 millones.⁴⁹ A partir de 1974 el gobierno inició una campaña de planificación familiar para resolver el problema de la explosión demográfica; sus efectos

⁴⁷ Véase Shapira, “La política exterior de México...”, art.cit., p. 89.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 88.

⁴⁹ La población se había triplicado de 16 millones en 1930 a 48 millones en 1970 (véase Gustavo Verduzco, “Economía, demografía y políticas migratorias en la migración mexicana a Estados Unidos”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 375-397).

positivos se verían en las décadas siguientes al reducirse el promedio de hijos por familia de 7 en 1965 a 2.5 en el 2000).

Era conocido el hecho de que estas circunstancias económicas y demográficas, así como la insuficiencia de contratos legales para los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, habían determinado el aumento de la migración indocumentada. Aunque México seguía prefiriendo una solución bilateral para el problema, Echeverría evaluó el ambiente de la relación con Estados Unidos como poco favorable para una negociación y optó por enfrentar el problema en el área de la protección a la población migrante. En las reuniones entre los presidentes el tema migratorio sólo se mencionaba de manera tangencial. Los términos en que México planteaba el problema era que la migración continuaría como resultado de la existencia de la demanda de mano de obra en Estados Unidos y, por lo tanto, México no podía hacer nada para detenerlo, sólo podía apoyar a su población por medio de los consulados. Sin embargo, no se reconocía abiertamente que la migración era una “válvula de escape” a los problemas económicos y políticos y que las remesas eran un elemento fundamental para compensar la balanza comercial desfavorable con Estados Unidos. Según Wayne Cornelius, la continuidad del flujo migratorio y la estrategia de “omisión benigna”, como la llama Juan Gómez Quiñones, evitaban que el problema se discutiera internamente en términos del fracaso de las políticas de desarrollo mexicano.⁵⁰

Si bien es cierto que sin la migración hubieran podido surgir problemas internos con capacidad de provocar la inestabilidad del gobierno, hasta el momento no hay evidencia clara de que con esta política el gobierno estuviera actuando específicamente para evitar las presiones potenciales de algún grupo en particular como podrían haber sido los migrantes, sus

⁵⁰ Cornelius “Migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación”, *Foro Internacional* 18 (1978), p. 422, y Quiñones, “Mexican Immigration to the U.S....”, *op.cit.*, p. 33.

familias, las organizaciones sindicales, o la opinión pública. Esta idea se complementa con el argumento de Bustamante respecto a que en México no había (actualmente sigue manteniendo que aún no las hay) suficientes presiones internas que pidan acciones del gobierno respecto al tema migratorio, o al menos no estaban organizadas como un bloque cohesionado, lo cual, siguiendo el argumento de Richard Craig, es un requisito clave para lograr un cambio.⁵¹ Esto permitía que los gobiernos mexicanos ignoraran el tema y no instrumentaran políticas internas y externas más agresivas o propositivas; esporádicamente pedían protección para los migrantes o una negociación, pero sin insistir demasiado o darle seguimiento a sus proyectos. Era más fácil culpar a Estados Unidos de las dificultades que sufrían los mexicanos y de ser promotor de la migración al ofrecerles empleos.

Es necesario cuestionar si la posición de México era resultado de su incapacidad de negociar en otros términos con Estados Unidos, de su confianza en que los beneficios para ambos países continuarían si se mantenía el *statu quo*, o del temor a que la legitimidad del gobierno se pusiera en duda si se discutían o hacían evidentes los problemas internos de los que resultaba la migración. Aunque en esta tesis se argumenta que los tres factores influyeron en la posición del gobierno mexicano, se requiere una investigación más profunda y detallada, sobre todo del último factor, para establecer de manera firme y clara cuál de ellos era prioritario. Este análisis podría basarse, por ejemplo, en los discursos y declaraciones de los presidentes mexicanos y otros funcionarios o líderes influyentes.

⁵¹ Es interesante señalar que el mismo Bustamante escribió en 1983 que el aumento de los flujos migratorios a EU funcionó como una solución o “válvula de escape” a presiones que de otra manera hubieran resultado del desempleo y la concentración del ingreso, lo cual lo lleva al grado de argumentar que “evitó el surgimiento de otra Revolución en México”. Resulta necesario estudiar más a fondo el origen de las percepciones de éste y otros autores sobre las posibilidades reales de que surgieran este tipo de presiones (Bustamante, “Mexican Migration...”, *op.cit.*, pp. 264, 270-271, Bustamante, “Crónica de un debate”, *Milenio* (22 de julio de 2002), y Bustamante, “El costo de la indiferencia”, *Milenio* (9 de septiembre de 2002), y Craig, *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, University of Texas Press, 1971, p. 148).

Como se explicó anteriormente, la migración indocumentada a Estados Unidos aumentó entre 1965 y 1970, tanto por las condiciones económicas y políticas prevalecientes en México, como por los cambios en la legislación estadounidense y la constante demanda de mano de obra. Sin embargo, el número de migrantes alcanzó un promedio relativamente estable en el que se mantuvo hasta 1986. Según Massey, Durand y Malone, esta estructura funcionaba tranquilamente, de manera que “minimizaba las consecuencias negativas y maximizaba los beneficios para ambos países”.⁵² Planteado en términos de los objetivos de los gobiernos mexicano y norteamericano tal vez sí puede sostenerse este argumento, pues ambos buscaban estabilidad económica y legitimidad interna, para lo cual mantener el flujo migratorio constante resultaba un elemento necesario. Sin embargo, los autores no consideran demasiado altos los costos que tuvieron la política de omisión de México y la política restrictiva de Estados Unidos, sobre todo con relación a los abusos y los riesgos que enfrentaban los migrantes.

Para Massey, Malone y Durand, los efectos de la migración eran mínimos porque sólo afectaban (negativa y positivamente) a regiones aisladas y a un pequeño número de estados en Estados Unidos y en México. A pesar de que reconocen que las políticas de ambos países tuvieron un impacto en las características de la migración, lo cual en el largo plazo hizo aún más costoso en términos humanos y materiales el manejo del flujo migratorio, argumentan que hubiera sido conveniente mantener el “sistema” que funcionó de 1965 a 1986.⁵³ A mi parecer, este argumento es importante porque destaca lo equívoco y costoso de las políticas migratorias posteriores a 1986, pero eso no significa que la política de este periodo fuera adecuada o deseable pues operaba de manera que los gobiernos e instituciones no se hacían responsables de las consecuencias de la migración ilegal o de la violación de los contratos, ni tenían incentivos para modificar la situación.

⁵² Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., p. 71.

⁵³ *Ibid.*, pp. 71-74.

Las razones de los cambios en la política migratoria de Estados Unidos entre 1965 y 1986 se explican en el contexto de la crisis de los años setenta. Al inicio de la década de 1970, Estados Unidos, al igual que México, enfrentaba una crisis económica y política que condicionaba la legitimidad del gobierno y provocó que “la moral nacional de Estados Unidos se viera fuertemente quebrantada”.⁵⁴ La guerra de Vietnam, el escándalo de Watergate que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon y el cambio de tácticas de la Guerra Fría, ocurrieron en un periodo de recesión económica, inflación, depresión salarial y desempleo. El aumento de los precios del petróleo en 1973 y el crecimiento de los mercados de Japón y Europa representaban una gran competencia para la economía estadounidense, a lo cual el gobierno respondió con medidas proteccionistas como la suspensión de las importaciones que compitieran con la producción norteamericana (incluyendo bienes agrícolas y manufacturados de México) y la búsqueda de nuevos mercados de importación de petróleo y gas.

En este contexto, la opinión pública norteamericana comenzó a manifestar (al igual que en otros periodos de recesión como la Depresión de 1929) una creciente hostilidad hacia los trabajadores extranjeros, especialmente los mexicanos. En la frase ampliamente citada de Wayne Cornelius se describe esta situación:

algo muy predecible ocurre en los Estados Unidos cada vez que la economía se encuentra en dificultades: se redescubre al trabajador ilegal. Políticos, periodistas, obreros organizados y otros grupos de interés se apresuran a culparlo de todos los males posibles e imaginarios que afligen a la sociedad americana. Desde el desempleo hasta el crimen, desde el costo de los servicios sociales hasta la sobrepoblación o el déficit en la balanza de pagos.⁵⁵

Así, durante una de las más graves crisis en la historia de Estados Unidos, la migración volvió a ser un tema prioritario en la agenda política. Aunque los cambios en la legislación y el

⁵⁴ Véase Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, art.cit., p. 43.

⁵⁵ Cornelius, “Undocumented Immigration: A Critique of the Carter Administration Policy Proposals”, *Migration Today*, vol.5, no.4, octubre 1977.

crecimiento económico de los años sesenta habían disminuido las manifestaciones del sentimiento antiinmigrante en Estados Unidos, Cornelius explica cómo “las actitudes, percepciones, miedos y prejuicios que subyacen a esos movimientos no desaparecen una vez que se elimina el estímulo de una recesión económica o una crisis internacional. Estos permanecen latentes en la arena política, en espera de que algunos políticos o grupos de interés los tomen y los manipulen, apelando sin reservas a los instintos de sus electores”.⁵⁶

Joseph Nevins y Jorge Bustamante coinciden con el argumento de que históricamente las recesiones económicas y el desempleo han provocado el resurgimiento de las ideas “restriccionistas” sobre la migración en Estados Unidos, pero destacan la influencia de los gobernantes, los políticos y los medios de comunicación en la construcción de las percepciones de una crisis, alentando así el resurgimiento de este sentimiento “latente” en la población. Esta reacción es independiente de la realidad; según Bustamante, está más bien determinada por la magnitud del poder e influencia de quien propone la situación y de la naturaleza de su impacto sobre el público, pues “la credibilidad de las asociaciones rara vez ha estado condicionada por la evidencia empírica”.⁵⁷

Ante la falta de información y la exageración por parte de los medios de comunicación y de algunos líderes políticos, en estos años resurgieron los reclamos en contra de los migrantes por parte de algunos sindicatos, que argumentaban que sus intentos de organización fracasaban por la inagotable oferta de trabajadores mexicanos; grupos nativistas (como el Ku-Klux-Klan y los veteranos de guerra), quienes defendían el orden y la legalidad “amenazados” por la

⁵⁶ Cornelius, “America in the Era of Limits: Migrants, Nativists, and the Future of U.S.-Mexican Relations”, en Carlos Vázquez y García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, p. 373.

⁵⁷ Nevins: “The remaking of the California-Mexico Boundary in the Age of NAFTA”, en Peter Andreas y Timothy Snyder (eds.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000, p. 101, Jorge Bustamante, “El debate sobre la invasión silenciosa”, *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 403-417, Jorge Bustamante, “Emigración indocumentada a los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 18 (1978), pp. 426-463, y Jorge Bustamante, “Mexican Migration...”, *op.cit.*, p. 261.

presencia de “ilegales”; grandes empresarios que buscaban aumentar su competitividad mediante la eliminación de mano de obra y la adopción de nuevas tecnologías; varios sectores de la opinión pública; agencias gubernamentales (entre ellas el INS y la Patrulla Fronteriza); y algunos académicos. Estos grupos culpaban a los migrantes de las depresiones salariales, del desempleo, de hacer uso de los servicios de educación y salud e influir en el aumento de sus costos, de no pagar impuestos, de provocar un aumento en los índices de criminalidad, violencia y corrupción, y de atentar en contra de sus valores morales y su organización social.⁵⁸

En este contexto, los grupos mencionados comenzaron a referirse al problema de la migración de mexicanos como “invasión de ilegales”, “hordas de extranjeros”, “intrusos”, “invasión silenciosa”, “nación dentro de la nación”, “ejército de inmigrantes ilegales”, “crisis nacional”, “carga para los contribuyentes” y “amenaza al Estado”. Por medio de sus congresistas, pedían al gobierno medidas restrictivas para impedir la llegada de más migrantes mexicanos y limitar la obtención de beneficios de quienes ya estaban en Estados Unidos. La defensa de los migrantes por parte de los comités de apoyo a migrantes,⁵⁹ miembros de la comunidad mexicano-americana, y algunos agricultores y pequeños empresarios,⁶⁰ se diluía frente a estos reclamos. Como ya se explicó, las circunstancias políticas y económicas del

⁵⁸ Véase Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, art.cit., pp. 196-197.

⁵⁹ Algunas de estas agrupaciones eran el Centro de Acción Social Autónoma (CASA), Mexican-American Defense and Educational Fund y varios comités del Congreso estadounidense (véase Gómez Quiñones, “Mexican Immigration to the U.S. and the Internationalization of Labor, 1848-1980: An Overview”, en Antonio Ríos-Bustamante (ed.), *Mexican Immigrant Workers*, Antología núm. 2, Los Angeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981, p. 32, y Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, art.cit., pp. 196-197).

⁶⁰ Es sumamente interesante discutir la posición de los empleadores de indocumentados que pedían el reajuste de los “exbraceros” o el establecimiento de nuevos convenios. En los términos que plantea Richard Fagen se destaca el alcance del sentimiento antiinmigrante y los límites de su manifestación en estos grupos: “los propietarios, empresarios y administradores que contratan, despiden y en ocasiones, sin ninguna consideración, explotan a los migrantes mexicanos, posiblemente comparten muchas de las percepciones negativas racistas, sociales y culturales de sus conciudadanos, pero también saben qué es lo que les conviene y por lo tanto siguen empleando mano de obra migrante cuando tienen la posibilidad de hacerlo” (Fagen, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 19 (1978), nota 13, pp. 226-227).

momento determinan qué grupos llegan a tener influencia en la política exterior del gobierno.⁶¹ Aunque la siguiente generalización que hacen Massey, Durand y Malone no debe tomarse sin reservas, sirve para ilustrar el punto anterior: “en momentos de recesión prevalecen las políticas populistas y los intereses de los trabajadores aparecen en primer plano; en momentos de auge económico, las políticas clientelistas se desarrollan tras bambalinas y los intereses de los terratenientes, empleadores y consumidores toman precedencia”.⁶²

Algunas de las acusaciones de los grupos xenófobos estaban basadas en hechos reales, como el crecimiento de la comunidad mexicano-americana y la migración indocumentada, pero las cifras y datos en los que se fundamentaban casi siempre estaban manipulados, no proporcionaban información objetiva sobre las causas de la migración, ni reconocían los beneficios que obtenía Estados Unidos de ella.⁶³ Era cierto que los mexicanos ocupaban algunos empleos que podrían desempeñar los trabajadores norteamericanos de bajos ingresos, pero esto se debía a que los empresarios se negaban a incurrir en mayores costos para contratar a trabajadores locales (lo cual afectaría la competitividad de los productos estadounidenses). Al tomar su lugar, los migrantes contribuían a que sobreviviera un buen número de industrias que de otra manera hubiera sucumbido frente al aumento de salarios y la competencia de importaciones más baratas.⁶⁴ En cuanto a los servicios sociales, los mojados escasamente utilizaban los servicios de salud y educación, o los beneficios por desempleo, pero pagaban impuestos por ellos. Contra la acusación de que no contribuían al erario, y a la de su tendencia a la criminalidad o la corrupción, generalmente se argumenta que los migrantes indocumentados son quienes más respetan las leyes pues no hacerlo aumenta el riesgo de que

⁶¹ Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, pp. 201-202.

⁶² Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 155.

⁶³ Véase Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, *art.cit.*, pp. 196-197, Vereá, *Entre México y Estados Unidos...*, *op.cit.*, p. 40, y Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos*, 2ª ed., México, Grijalbo, 1989, p. 228.

⁶⁴ Véase Fagen, “El petróleo mexicano...”, *art.cit.*, pp. 216-230, y Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, *art.cit.*, pp. 205-206.

los detecten y deporten, además de que cumplir con ciertos requisitos legales aumenta sus posibilidades de regularizar su estatus en Estados Unidos en el largo plazo.⁶⁵

Era cierto que en 1970 la población de casi 760 mil mexicano-americanos representaba un aumento importante respecto a los 570 mil de 1960, pero esto se debía en buena medida a la política migratoria y las medidas de reunificación familiar que Estados Unidos había promovido en los años anteriores para atraer a la población al territorio del suroeste. Sus vínculos con empresas, medios de comunicación, instituciones civiles y organizaciones no gubernamentales se habían fortalecido, pero su influencia dentro del gobierno era casi nula. La organización del movimiento chicano, iniciado en los años sesenta, era una de las formas en que se expresaban las demandas de esta minoría, pero su éxito político en Estados Unidos fue muy limitado.⁶⁶

Cabe mencionar que desde el gobierno de Echeverría México había empezado a interesarse más en la comunidad mexicano-americana por su potencial importancia política dentro de Estados Unidos, pero las acciones gubernamentales se limitaban a un acercamiento por medio de las representaciones consulares.⁶⁷ Respecto a la migración, los mexicano-americanos tenían una posición ambigua: algunos criticaban a México por la política del gobierno basada en que la migración era inevitable y por su falta de acciones para mejorar la situación económica interna; en cuanto a Estados Unidos, no querían leyes que promovieran la llegada de más población, pues significaría más competencia en el mercado de trabajo, pero sí apoyaban medidas para proteger los derechos de los migrantes porque muchas veces, aunque fueran ciudadanos norteamericanos, a ellos también se les trataba como extranjeros o

⁶⁵ Véase Ronfeldt y Sereseres, "Un nuevo marco político...", art.cit., p. 235.

⁶⁶ Véase Gómez Quiñones, "Notes on an Interpretation of the Relations Between the Mexican Community in the U.S. and Mexico", en Vásquez y García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations...*, op.cit., pp. 417-439.

⁶⁷ Véase Rodolfo De la Garza, "Chicanos and U.S. Foreign Policy: The Future of Chicano-Mexican Relations", en Vásquez y García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations...*, op.cit., pp. 399-416.

indocumentados.⁶⁸ Los grupos antiinmigrantes generalmente no hacían una distinción entre las familias de migrantes mexicanos establecidas legalmente en Estados Unidos y los trabajadores (con o sin documentos) cuya estancia era temporal. Fuera “mojado” o legal, para los norteamericanos el extranjero representaba una “amenaza” a los valores de su sociedad.

Ya desde esa época varios estudios sugerían que a Estados Unidos le convenía mantener la frontera abierta para mantener la circularidad del flujo migratorio. De esta manera Estados Unidos aprovecharía la mano de obra que requerían sus empresas e industrias y podría controlarla y evitar el aumento de la migración permanente. Se sugería que además de legalizar e institucionalizar la migración temporal, Estados Unidos debía tomar medidas de apoyo económico para estimular el desarrollo y la planificación familiar en México, lo cual reduciría las presiones migratorias en el largo plazo.⁶⁹ El capital, la tecnología y la capacitación que llegaban a México por medio de los migrantes podían mejorar la situación del campo mexicano y ofrecer alternativas de trabajo a los migrantes, cuyas preferencias generalmente eran quedarse en México con sus familias.

Existía suficiente información disponible para tranquilizar a la población norteamericana sobre la realidad del problema y, en caso de que el gobierno así lo decidiera, obtener su apoyo para tomar medidas que favorecieran a los migrantes, a la vez que se satisficieran las necesidades de producción. Sin embargo, se consideró más fácil dejar que se difundieran las ideas negativas y se tomaran posiciones extremas sobre la migración, pues desviaban la atención de la crisis económica y los problemas políticos que enfrentaba el país. El problema se manejó entonces desde la perspectiva de una amenaza potencial o real a la pureza racial, la integridad social y la estabilidad política. Por consiguiente, argumenta Richard Fagen, se trataba “como un problema de seguridad nacional” que presionaba al gobierno a actuar “como si

⁶⁸ Véase Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations...”, *op.cit.*, p. 258.

⁶⁹ Véase Fagen, “El petróleo mexicano...”, *art.cit.*, pp. 222-223.

estuviera haciendo algo”; planteado en estos términos, ese “algo” sólo podía conducir a “medidas cuasi-militares a lo largo de la frontera”.⁷⁰

En respuesta a las demandas de la población, el gobierno de Estados Unidos destinó mayores recursos y personal para reforzar el control en la frontera. Con estas medidas, los costos del cruce de la frontera se elevaron sólo hasta el grado en que se lograba cierta selección de los migrantes, pero nunca lo suficiente como para obstaculizar seriamente el flujo de trabajadores mexicanos para los empleos ofrecidos en Estados Unidos. El aumento del número de aprehensiones y de la presencia de la Patrulla Fronteriza no disuadieron a los migrantes de sus intentos de cruzar ni redujeron la presencia de indocumentados en los sectores que los empleaban. Sin embargo, estas acciones eran una forma de utilizar a los migrantes como “chivo expiatorio” de los problemas económicos y políticos de Estados Unidos, aunque en realidad no buscaban impedir su entrada.

Al igual que en otros momentos, como la repatriación de 1929 o la Operación Espaldas Mojadas de 1954, esta política restrictiva pareció dar resultados evidentes de su eficacia por el aumento de detenciones. Esto sirvió el propósito de satisfacer a la opinión pública sobre su seguridad y dar legitimidad a las acciones del gobierno. Sin embargo, la necesidad de mantener el flujo migratorio para asegurar la mano de obra explica la ausencia de sanciones contra empleadores y la falta de rigor de parte del INS y la Patrulla Fronteriza al desempeñar sus funciones.⁷¹ Esto, argumenta García y Griego, en realidad ha consistido en una estrategia de “no dejar la puerta demasiado abierta, pero tampoco bien cerrada” para asegurar la mano de

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 226-227.

⁷¹ Véase Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, pp. 45-48, y Andreas, *Border Games...*, *op.cit.*

obra para el sector privado (incluso durante periodos de recesión) y tranquilizar a la población.⁷²

Esta estrategia política convenía de alguna manera a casi todos los grupos interesados en Estados Unidos: los agricultores y otros empleadores seguían obteniendo mano de obra barata, la población local y los sindicatos se sentían protegidos de la “amenaza” de los migrantes, y el INS y la Patrulla Fronteriza apoyaban las medidas, pues significaban mayores recursos y poder para ellos. Los grupos que podían verse afectados o que estaban en contra de estas medidas (la comunidad mexicano-americana, la Iglesia católica y los comités de defensa a los migrantes, por ejemplo) no tenían suficiente fuerza para presionar al gobierno a su favor o, en el caso de los empleadores norteamericanos, estaban satisfechos con el *statu quo* mientras les garantizara la mano de obra; el aumento de la migración indocumentada incluso la hacía más barata. Esta estrategia representaba un bajo costo para el gobierno porque delegaba las funciones a las agencias correspondientes⁷³ y evitaba resolver (incluso reconocer) las causas internas que promovían la migración (la demanda de mano de obra y la contratación de indocumentados), las consecuencias que esto tenía para la población norteamericana, y los abusos que sufrían los migrantes en su país. En general puede decirse que los líderes políticos estadounidenses “prefieren tomar medidas para controlar la frontera que enfrentar directamente las causas internas de la migración o, en otro caso similar, del tráfico de drogas”.⁷⁴

También en esos años se inició el debate sobre las propuestas de enmienda a la ley INA para reducir la migración de indocumentados, incluyendo mayores sanciones a empleadores que los contrataran. Aunque en ese momento no prosperaron iniciativas como la del diputado

⁷² García y Griego, “Comments on Bustamante and Sanderson Papers and on Research Project ENEFNEU”, en Reynolds y Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations...*, op.cit., p. 300.

⁷³ Véase la discusión al respecto de esta estrategia y sus implicaciones en el capítulo 2, p. 52, nota 39.

⁷⁴ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, op.cit., pp. 103 (véase Andreas, *Border Games...*, op.cit.).

Peter Rodino de 1971, su proyecto marcó el inicio de un debate legislativo que duró casi 15 años, y tuvo una influencia fundamental en la política migratoria estadounidense de 1986, lo cual se analizará en el siguiente capítulo.

Petróleo y migración (1974-1986)

En 1974 ocurrió un cambio fundamental en la situación económica de México que influyó en la percepción de Estados Unidos sobre la importancia de la relación bilateral: el descubrimiento de yacimientos de petróleo en territorio mexicano. La posibilidad de aumentar las exportaciones de petróleo devolvió a México la confianza sobre su recuperación económica. En Estados Unidos la noticia tuvo un enorme impacto porque este país enfrentaba una crisis de abastecimiento de productos energéticos desde 1973. La conveniencia de que su vecino se convirtiera en su abastecedor principal le representaba una gran oportunidad, ya que México, al no formar parte de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), podía poner precios independientes.

En la primera entrevista entre los presidentes Echeverría y Gerald Ford (1974-1977), los temas principales fueron el petróleo y, sorprendentemente, la migración. En esta ocasión fue el presidente de Estados Unidos quien dio señales positivas para discutir la posibilidad de firmar nuevos Convenios de Braceros. Rico destaca esta situación como el único momento en el que Estados Unidos pareció estar dispuesto por lo menos a discutir el tema, “precisamente en el momento en el que las consecuencias potenciales del boicot petrolero árabe sobre la economía norteamericana se [hicieron] particularmente evidentes”.⁷⁵ Esto tiene que ver con el hecho de que, de manera similar a lo que ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, Estados Unidos percibía la cooperación con México como un asunto de seguridad

⁷⁵ Carlos Rico, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: Hacia la globalización*, vol. 8, México, Senado de la República, 1991, p. 57.

nacional, principalmente por la necesidad que tenía de asegurar sus reservas de petróleo. Como bien explica Fagen:

En el diálogo sobre seguridad nacional, vulnerabilidad es la palabra clave; y ningún hecho del pasado decenio ha situado en posición tan vulnerable a las élites encargadas de diseñar políticas en Estados Unidos como el embargo petrolero árabe de 1973, la elevación en casi un cuádruplo de los precios del amparo de la OPEP y el manejo subsecuente del precio y la oferta bajo condiciones de cartel. El tan repetido estribillo del presidente Carter en el sentido de que el tema energético en los Estados Unidos es el *equivalente moral de la guerra* ancla precisamente en estos hechos y refleja claramente el tema de seguridad nacional implícito en todas las discusiones tanto sobre petróleo como de política nacional e internacional.⁷⁶

Tomando una actitud inesperada, al ofrecérsele esta posibilidad de negociar con Estados Unidos, México decidió que prefería no firmar un acuerdo con Estados Unidos. Rico señala cómo al concluir el sexenio de Echeverría, “entre las preguntas que habían quedado sin resolver destacaba una: ¿por qué el Presidente saliente había decidido no usar el elemento de negociación que proporcionaba la *nueva* riqueza petrolera mexicana?”⁷⁷ Se han dado varias explicaciones a esta postura. Al analizarlas conjuntamente todas parecen indicar que el gobierno mexicano utilizó el “arma petrolera” para propósitos internos, principalmente para “reducir el enorme desequilibrio que históricamente había caracterizado la relación económica y política entre los dos países... y lograr un desarrollo económico sin depender de la *relación especial*”.⁷⁸

Algunos autores opinan que la influencia de intelectuales y académicos que argumentaban que los Convenios de Braceros habían tenido consecuencias negativas para México y habían debilitado la posición del país, fue importante para la decisión del gobierno.⁷⁹ Otros opinan que tal decisión se debió a la confianza que México tenía sobre la recuperación

⁷⁶ Fagen, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional...”, art.cit., p. 216-217.

⁷⁷ Rico, *México y el mundo...*, op.cit., p. 67.

⁷⁸ Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, op.cit., p. 28-29.

⁷⁹ Generalmente se menciona específicamente a Ernesto Galarza, autor de varios libros sobre los braceros, como uno de los más influyentes en la posición del gobierno.

económica sin necesidad de apoyo de Estados Unidos, aunada a la intención de llevar acabo el proyecto de política exterior de diversificación e independencia. Un elemento más que se ha tomado en cuenta es el nacionalismo mexicano respecto al petróleo: una negociación en la que se aceptara ofrecer este recurso a cualquier nación, y en especial a Estados Unidos, se veía en México como una traición a la patria y a uno de los principales logros que había tenido la Revolución. Desde la expropiación en 1938, el petróleo mexicano siempre se había visto como la única herramienta que tenía México para mantener cierta libertad de acción, poder de negociación y autonomía frente a Estados Unidos.⁸⁰ En el discurso del gobierno, el petróleo también se había utilizado en varios momentos para explotar el nacionalismo. En este caso, Echeverría declaró que no explotaría el petróleo a favor de otros países en detrimento de las reservas nacionales.

Al rechazar la propuesta de Estados Unidos, México se comprometía implícitamente a dar soluciones internas al problema de la migración, pues ya no podía sostener que Estados Unidos no quería negociar. En los 10 años que habían transcurrido desde el fin de los Convenios de Braceros, se había demostrado que no era necesario llegar a un acuerdo con Estados Unidos para mantener abierta la “válvula de escape”. Según García y Griego, en 1974 “la falta de interés mexicano en ese acuerdo... coincide con la evaluación de que México no era vulnerable a la falta de un mecanismo regulatorio para el envío de braceros”.⁸¹ El único problema que el gobierno consideraba necesario resolver era la protección de los derechos de los trabajadores en Estados Unidos y la promoción del desarrollo en las comunidades

⁸⁰ Actualmente, este tema ha vuelto a adquirir relevancia en el debate político a raíz de la propuesta del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos de negociar un acuerdo migratorio a cambio de petróleo (véase Jorge Bustamante, “Acuerdo migratorio, ¿en cuál versión?”, *Milenio* (12 de mayo de 2003)).

⁸¹ García y Griego “El comienzo y el final...”, *op.cit.*, p. 115.

expulsoras, pero no puso en práctica ninguna política específica para enfrentarlos.⁸² García y Griego definió esta postura como una “política de no tener política” porque al no incluir el tema en la agenda ni comprometerse con alguna medida, el gobierno buscaba mantener y beneficiarse del *status quo*. A pesar de que esta fue una postura limitada y poco comprometida con los problemas de la migración, el gobierno no consideró que esto pudiera interpretarse como “una carencia de definición o de línea coherente en la política gubernamental”, y efectivamente no enfrentó críticas o presiones internas basadas en ello.⁸³

Varios académicos advertían el peligro que representaba una estrategia política de México fundamentada en el uso del petróleo, sobre todo porque aún no se había calculado el valor de las reservas. Sin embargo, hasta el final de su gobierno Echeverría mantuvo la confianza de que el petróleo le daba un margen de independencia al país que en el largo plazo atraería los ingresos necesarios para mejorar la situación económica y, con ello, garantizar la estabilidad política. Según varios autores, los descubrimientos petroleros tenían un innegable valor estratégico y daban elementos de negociación a México frente a Estados Unidos, pero representaban un peligro al hacer descansar en una sola carta la solvencia futura del país. Para empezar, la participación de México en la producción mundial era escasa y, además, la

⁸² Según Jesús Tamayo y Fernando Lozano, las declaraciones del gobierno de Echeverría y posteriormente las de López Portillo sobre la necesidad de desarrollar programas internos para reducir las presiones migratorias nunca resultaron en políticas concretas para la creación de empleos o impulsar la economía de las regiones expulsoras. Según los autores, cuando era necesario, algunos programas generales de desarrollo como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) --también mencionan otros como COPLAMAR y SAM--, se utilizaban como acciones populistas para demostrar el interés del gobierno en resolver los problemas de desempleo, pero no estaban orientados específicamente para las áreas con mayores niveles de emigración (“Mexican Perceptions on Rural Development and Migration of Workers to the United States and Actions Taken, 1970-1988”, en Sergio Díaz Briquets y Sidney Weintraub (eds.) Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol.2, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 363-387).

⁸³ Vereza, Entre México y Estados Unidos..., op.cit., p. 118.

explotación del petróleo requería contratar más deuda; la concentración del gobierno en este asunto podía posponer aún más las reformas socioeconómicas necesarias.⁸⁴

La decisión de Estados Unidos de negociar con México se debía principalmente a su preocupación por la política de la OPEP en materia de energéticos y a los problemas que tenía con algunos de sus miembros. A pesar de que, como argumenta Mario Ojeda, Estados Unidos no era completamente vulnerable, pues aún podía recurrir a otros medios para obtener petróleo, consideró conveniente vincular este tema con el de la migración para negociar con México.⁸⁵ Al igual que en la Segunda Guerra Mundial, ofrecía a México una concesión a cambio de cooperar, pero en esta ocasión “el Estado fuerte no pudo imponerle al débil una decisión de colaborar en materia energética. Tampoco pudo inducirlo a esa colaboración ofreciéndole concesiones en otros ámbitos de la relación bilateral”.⁸⁶

Deben destacarse tres elementos importantes que se presentaron en esta circunstancia. El primero es que, hasta entonces, Estados Unidos no había expresado interés en establecer convenios migratorios hasta que pensó poder obtener algo de valor a cambio. Sin embargo, el costo de establecer un acuerdo sobre migración no hubiera sido nulo: “hay que tomar en cuenta que un nuevo Convenio de Braceros en 1974 hubiera provocado resistencia por parte de los mismos grupos que se opusieron a otras propuestas de ley migratoria en los años sesenta”.⁸⁷ Esto demuestra que hay momentos en que el gobierno considera que éste es un asunto de interés nacional y está dispuesto a tomar ciertas medidas, pese a las consecuencias internas que pueda provocar. Como ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial, la emergencia de la situación fue un factor determinante en la decisión norteamericana de negociar con

⁸⁴ Véase Rosario Green, “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”, *Foro Internacional*, 18 (1977), p. 55, Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político...”, art.cit., p. 252, y Pellicer, “Las relaciones comerciales de México...”, art.cit., p. 42.

⁸⁵ Ojeda, “Mexico and United States Relations: Interdependence or Mexico’s Dependence?”, en Vásquez y García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations...*, op.cit., p. 123.

⁸⁶ García y Griego, “El comienzo y el final...”, op.cit., p. 114.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 114-115.

México. Siguiendo el argumento de Craig, los grupos internos más poderosos generalmente tienen injerencia en el manejo de la política migratoria en circunstancias “normales”, no en momentos que el gobierno considera críticos para la seguridad del país.⁸⁸

El segundo elemento es que, aunque generalmente las discusiones bilaterales entre México y Estados Unidos se hacen tema por tema, hay momentos en que se pueden vincular algunos asuntos. Aunque México generalmente lo considera conveniente, esto ocurre sólo cuando Estados Unidos lo decide así. En este caso, México no aceptó esta propuesta y decidió que los costos de no cooperar eran iguales (o menores) a los de cooperar.⁸⁹ A partir de este hecho se propone un tercer elemento basado en las ideas de Ojeda, Ronfeldt y Sereseres respecto a que, a pesar de la asimetría de poder, México no es siempre tan vulnerable a las decisiones de Estados Unidos y puede “atenuar algunos efectos de políticas unilaterales y hasta beneficiarse en algunos casos”; la dependencia de México “no es un mito del todo, pero es limitada y negociable”.⁹⁰ En este caso, al resistir la presión de Estados Unidos, México pudo demostrar su capacidad de ser independiente, política y económicamente, algo que en ese momento interesaba enormemente al gobierno de Echeverría, sin mayores consecuencias inmediatas. Como se explicó en el primer capítulo, en una relación asimétrica hay momentos en que el país débil puede aumentar su poder y el fuerte puede ser más vulnerable. Sin embargo, la estructura de la relación no se modifica. En pocos años, México tendría que enfrentarse de nuevo a esta realidad.

⁸⁸ Craig, *The Bracero Program...*, *op.cit.*, p. 64.

⁸⁹ Ojeda, “Mexico and United States Relations...”, *op.cit.*, p. 123.

⁹⁰ Ojeda, *Alcances y límites...*, *op.cit.*, p. 123, Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político ..”, *art.cit.* p. 247.

El peso de las crisis

Al llegar al poder el presidente José López Portillo (1976-1982), la situación económica en México había llegado a uno de sus puntos más críticos con las dos devaluaciones de 1976. Aunque Echeverría había intentado reducir la dependencia de México, obstáculos de carácter interno, las realidades del mercado internacional y la estructura mundial de poder le impidieron lograr su objetivo. El caso de la política migratoria es un ejemplo de que “el gobierno mexicano no tenía el poder —o tal vez en algunos casos ni el ánimo ni el deseo— para contrarrestar estos obstáculos”.⁹¹

De esta forma, López Portillo heredó un país más dependiente del exterior. A pesar de que existía la “promesa del petróleo”, en ese momento no rendía los frutos necesarios.⁹² Había una crisis de confianza interna y externa que el gobierno tenía que enfrentar en condiciones adversas pues sus posibilidades de acción eran extremadamente limitadas. Para restablecer la estabilidad en la relación con el exterior y obtener el apoyo de las instituciones financieras internacionales, López Portillo tuvo que adoptar varias medidas económicas que, según Ojeda, estaban “en conflicto con las más preciadas tesis de la Revolución Mexicana” y provocaban descontento social y críticas porque, opinaban algunos, se estaba sacrificando “la soberanía nacional al permitir la influencia externa en el proceso de desarrollo interno”.⁹³ En esta coyuntura, la cuestión fundamental para recuperar la confianza en los ámbitos externo e interno era si México tendría la capacidad de conciliar los intereses de diversos grupos sociales en estas circunstancias económicas difíciles.

⁹¹ Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, art.cit., p. 34.

⁹² Rico, *México y el mundo...*, op.cit., pp. 69-70.

⁹³ Ojeda, “México ante los Estados Unidos...”, art.cit., p. 42.

Uno de los objetivos principales de López Portillo fue el de reducir el malestar que había en Estados Unidos respecto a los problemas de México porque necesitaba el apoyo de su vecino, sobre todo, en el área de las finanzas y el turismo. Uno de los proyectos más importantes para lograr el “retorno a la bilateralidad”⁹⁴ fue la propuesta de México de construir un gasoducto que llegara a Estados Unidos.⁹⁵ Según López Portillo, en el largo plazo el petróleo le daría a México la posibilidad “tratar de igual a igual con los Estados Unidos y en estrecha interdependencia con ellos para salir del subdesarrollo”.⁹⁶

La importancia que daba Estados Unidos a la obtención de este recurso y a los conflictos en Centroamérica fueron algunas de las motivaciones del presidente James Carter (1977-1981) para fortalecer la relación con México. Las ideas de “interdependencia”, e “intereses comunes y complementarios” se usaban de manera recurrente e impulsaron la creación de varios grupos de trabajo conjuntos encargados de seguir de cerca los temas de la agenda bilateral y proponer diversas opciones de política. Hubo, por ejemplo, varios esfuerzos para coordinar las agencias que participaban en el control de la zona fronteriza y comisiones de comercio bilateral. Sin embargo, estas buenas intenciones tuvieron poco éxito en la práctica.⁹⁷

La prioridad que adquirió la relación con México se expresaba en la prensa y en la organización de varios seminarios y conferencias. El contrabando de drogas, la migración, la estabilidad política y económica, el crecimiento de la comunidad mexicano-americana y, principalmente, los energéticos, habían despertado un interés inusitado en Estados Unidos y

⁹⁴ Varios autores llaman así a la política exterior de ese periodo (véase Green, “Deuda externa y política exterior...”, art.cit., y Rico, *México y el mundo...*, op.cit., p. 70).

⁹⁵ Como era de esperarse, hubo gran oposición de la opinión pública mexicana al proyecto. El sentimiento nacionalista que aún se consideraba “una fuerza vigente”, y las divisiones entre miembros de la administración y de la izquierda sobre el petróleo, limitaban la capacidad del gobierno mexicano para utilizar “la carta del petróleo” para resolver los problemas del país. Finalmente, el gasoducto se suspendió porque Estados Unidos no aceptó los precios del gas mexicano, pero los límites al uso que México podría dar al petróleo en las negociaciones bilaterales se hicieron evidentes (véase Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, art.cit., pp. 211-215).

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Ronfeldt y Sereseres, “Un nuevo marco político...”, art.cit., p. 243.

los asuntos relacionados con México habían vuelto a la esfera de la “alta política”. Sin embargo, las opiniones sobre cómo manejar la relación bilateral no siempre coincidían. Mientras que algunos grupos pedían sellar la frontera para impedir el paso a trabajadores, otros insistían en tener una buena relación para asegurar la venta de petróleo y gas.⁹⁸

Como resultado de la diversidad de posiciones y objetivos que se manifestaban internamente, el presidente Carter enfrentaba obstáculos para poner en práctica sus proyectos de mejorar las relaciones con México y proporcionarle ayuda económica. Estas limitaciones venían principalmente del Congreso, el cual se oponía a sus propuestas de apoyar las exportaciones de México, hacer una reforma energética para no depender del petróleo y crear un nuevo proyecto para reducir la migración indocumentada.⁹⁹ Los intereses de los grupos preocupados por el desempleo, el problema de los indocumentados y el proteccionismo de las empresas norteamericanas, bloquearon estas iniciativas por medio de sus representantes.¹⁰⁰

En el caso de la migración, el Plan Carter (Alien Adjustment and Employment Act) propuesto en 1977, tenía el objetivo de crear nuevas fuentes de trabajo para los norteamericanos y se basaba en la idea ampliamente difundida de que los indocumentados eran la causa principal de las elevadas tasas del desempleo y utilizaban los servicios que correspondían a la población local. Aunque, como ya se dijo, estos supuestos no eran del todo ciertos, fueron la base del proyecto de Carter para aumentar los recursos humanos y materiales de la Patrulla Fronteriza, imponer multas a quienes contrataran a trabajadores de manera ilegal,

⁹⁸ Bustamante, Del Villar y Ojeda, “Cuestiones clave...”, art.cit., p. 303.

⁹⁹ Humberto Garza explica cómo la administración Carter se vio muy afectada por la falta de apoyo institucional. A pesar de que en el Congreso había una mayoría demócrata, éste mostraba “una firme disposición a reafirmar su poder erosionado durante recientes administraciones...[adoptando] una postura firme, poco transigente, dispuesto a demarcar sus funciones, hacer el máximo uso de sus facultades, y a reafirmar su poder”. No había un enfrentamiento abierto entre los dos poderes, pero tampoco un respaldo incondicional. Esto, dice Garza, se debía en parte a la personalidad política de los líderes demócratas y, sobre todo, “a la continuación del proceso de delimitación de poderes generado en torno a Watergate” (“La coyuntura interna de la sociedad norteamericana”, *Foro Internacional*, suplemento, 17 (1977), pp. 5-6).

¹⁰⁰ Véase Pellicer, “La política de Estados Unidos hacia México...”, art.cit., pp. 203-205.

otorgar permisos de trabajo especiales, ofrecer una amnistía a los migrantes que llevaran al menos cinco años ininterrumpidos en Estados Unidos (éstos, se suponía, serían muy pocos porque la mayoría eran migrantes temporales) y cooperar con los países de origen de los migrantes. Muchos grupos norteamericanos estaban en contra del Plan Carter para reducir la migración ilegal porque creían que el problema principal era la mala política de desarrollo en México y el crecimiento demográfico, por lo que Estados Unidos no tenía por qué modificar sus leyes o darles una amnistía a los “ilegales”. Finalmente la propuesta fue mal recibida en el Congreso de Estados Unidos, pero sirvió como modelo para iniciativas posteriores; a partir de ella surgieron comisiones formadas por representantes y senadores, miembros del gabinete y académicos con el objetivo de proponer políticas de migración y refugio.

Al mismo tiempo que Carter proponía estas medidas, autorizó a varios agricultores texanos que emplearan a trabajadores mexicanos para levantar una cosecha de cebollas a punto de perderse y les otorgó permisos especiales. A pesar de que el Departamento de Trabajo recomendó que no se dieran porque los empleadores no habían hecho esfuerzo suficiente para contratar trabajadores locales, el presidente no canceló los permisos y un año después concedió más. La postura del presidente hacía evidentes las presiones que enfrentaba, por un lado, de parte de la opinión pública y algunos sindicatos para reducir flujo de indocumentados que supuestamente desplazaban mano de obra local y, por el otro, de los empresarios que requerían mano de obra. Las acciones contradictorias de Carter demostraban, según la interpretación de Pellicer, “las dificultades para que el Ejecutivo tome en cuenta consideraciones de buena vecindad cuando están de por medio temas tan delicados para su situación política interna”.¹⁰¹ Este es un ejemplo muy útil para destacar la contradicción que ha existido a lo largo de la historia de la política migratoria de Estados Unidos entre la necesidad

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 206.

de mantener un flujo que resulta benéfico y a la vez tener que controlarlo por razones políticas internas.

Durante las discusiones del proyecto de Carter en Estados Unidos, México había manifestado su descontento porque no se le consultó, pero no propuso políticas concretas internas ni bilaterales como respuesta a las medidas que sugirieron los norteamericanos.¹⁰² El presidente López Portillo declaraba que México no estaba preparado para aceptar una solución, que debía esperar datos de la Secretaría de Trabajo para poder diseñar soluciones de política interna y externa sobre el tema. Mientras tanto, limitaría sus acciones al combate del tráfico de indocumentados y a la defensa legal de los migrantes en Estados Unidos. En las reuniones entre los presidentes, López Portillo decía: “México no desea exportar trabajo, desea exportar mercancía”,¹⁰³ frase que en las décadas siguientes justificaría la postura de México respecto al comercio con Estados Unidos y a la migración laboral.

Clark Reynolds y Carlos Tello argumentan que las posturas de ambos países demostraban que ninguno tenía una idea clara de las condiciones reales de la migración, su historia, su estructura o sus tendencias, ni de las razones de las políticas de su vecino.¹⁰⁴ Aunque resulta difícil saber cuál era el conocimiento de los presidentes sobre la situación, al menos sus declaraciones y propuestas de política sí denotaban una visión limitada del problema y, sobre todo, una falta de consenso respecto a su definición y a las políticas para resolverlo.

Las dificultades para resolver los asuntos bilaterales y mejorar la situación económica de México continuaban, pero en 1979, cuando se dieron a conocer los cálculos favorables

¹⁰² En su análisis del Plan Carter, Bustamante argumentó que el control de la frontera fracasaría igual que la Operación Espaldas Mojadas, pues usaba a la migración indocumentada mexicana como chivo expiatorio y no enfrentaba las razones por las que existía demanda de esta mano de obra en Estados Unidos; el autor decía que la amnistía podría aumentar las expectativas de posibles migrantes, lo cual incrementaría la migración y reduciría la circularidad, lo mismo que los permisos especiales para trabajar por cinco años. En cuanto a la cooperación con países de origen, Bustamante la calificó como una “proposición vaga” (Bustamante, “Las propuestas de política migratoria...”, art.cit., pp. 522-530).

¹⁰³ Citado por Vereza en *México y Estados Unidos...*, op.cit., pp. 119-120.

¹⁰⁴ Reynolds y Tello, *U.S.-Mexico Relations...*, op.cit., p. v.

respecto a las reservas de petróleo, el gobierno mexicano dejó de concentrar sus esfuerzos en las negociaciones bilaterales y en conseguir apoyo para enfrentar la crisis económica. Por su parte, Estados Unidos nuevamente buscó un acercamiento mayor con México por las expectativas que tenía sobre el petróleo mexicano. El presidente Carter manifestó por medio de sus visitas y declaraciones la cordialidad que los norteamericanos querían establecer en la relación. En este ambiente, Estados Unidos finalmente aceptó los precios que México puso al gas. Sin embargo, esto no se extendió a otros ámbitos de la relación y ésta se deterioró en los años siguientes, principalmente por varias decisiones que tomó México referentes a la política internacional.

En 1979, después de un intenso debate entre el sector privado y el gobierno, México decidió no integrarse al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) porque quería mantener el proteccionismo de la industria mexicana, lo cual reforzó al poner límites a sus exportaciones en 1980. En estos años también se intensificaron las relaciones con América Latina y la participación de México en la búsqueda de soluciones a los conflictos centroamericanos, así como su activismo en varios organismos multilaterales. Es muy puntual la comparación que hace Rico en cuanto a que este “deterioro de la *conexión norteamericana* reforzaría, como lo había hecho en 1971, el esfuerzo por ampliar las opciones con las que contaba el Estado mexicano”.¹⁰⁵ De manera similar al sexenio anterior, el activismo mexicano provocaba descontento en Estados Unidos, pero López Portillo también confiaba en la independencia que le daba tener petróleo en una época en que los precios y la demanda favorecían enormemente a los países productores. Para 1981, 75% de la exportaciones totales de México y 33% de los ingresos por divisas dependían del petróleo. Esta situación, que se ha

¹⁰⁵ Rico, *México y el mundo...*, op.cit., p. 109.

llamado la “petrolización” de la economía, hizo muy dependiente a México de los cambios en el mercado internacional, que pronto dejaron de favorecerle.

Cuando el precio del petróleo cayó en 1981, “el as de la nueva política exterior mexicana bajo López Portillo empezaba a ver su peso relativizado”.¹⁰⁶ En este contexto México finalmente aceptó vender petróleo a Estados Unidos para su reserva estratégica, aunque manteniendo los precios mexicanos. Sin embargo, el estado de la economía mexicana era tal que sin una reforma integral era imposible evitar una crisis que durante más de un decenio había dado señales de que era urgente resolverla. La deuda externa no podía pagarse, las tasas de interés internacionales habían aumentado, el sector turismo y las exportaciones mexicanas habían perdido competitividad, la producción agrícola era insuficiente, el peso estaba sobrevaluado y comenzaba a manifestarse una fuga de divisas. En febrero de 1982 México tuvo que devaluar y suspender el pago de la deuda, iniciando así una de las peores crisis económicas de su historia.

El rescate económico dependió fundamentalmente de la ayuda financiera de Estados Unidos. A cambio de ello, México tuvo que aceptar venderle petróleo a un precio menor al que habían establecido antes. Con este apoyo, Estados Unidos demostraba que la estabilidad de México era uno de sus intereses fundamentales, pues sus relaciones económicas eran cada vez más cercanas y no le convenía tener un vecino en estado de crisis; esto podía significar más migración, pérdida de inversiones, e inestabilidad en la región.¹⁰⁷ Por su parte, México se veía obligado a asumir su histórica condición de vulnerabilidad y dependencia económica que no había podido modificar usando el petróleo. A pesar de los esfuerzos mexicanos por aprovechar este recurso para consolidar o reafirmar su autonomía, no se habían resuelto los problemas de

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 111.

¹⁰⁷ Rico desarrolla muy clara y originalmente este argumento en “Relaciones México-Estados Unidos y la *Paradoja del Precipicio*”, en Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.

fondo que limitaban la independencia política y económica de México. Se habían cumplido las predicciones de quienes advirtieron los peligros que representaban la política exterior de Echeverría y López Portillo basada en el uso del petróleo como el elemento principal de su estrategia de diversificación e independencia.

La crisis de 1982 por sí misma no afectó sustancialmente al flujo migratorio a Estados Unidos ni provocó presiones de emigración con efectos tan graves como los que algunos medios de comunicación y analistas esperaban.¹⁰⁸ Las bases estructurales de la migración ya se habían establecido y se mantuvieron constantes mientras no hubo cambios en la política migratoria de los dos países, pero para 1980 había una población mexicana de casi 2.2 millones viviendo en Estados Unidos (el triple que en 1970). El interés de Estados Unidos de que México gozara de estabilidad económica y política, así como la necesidad de satisfacer la demanda de mano de obra de los empleadores, determinaron que continuara con la misma política de controlar la frontera y a la vez dejar una “puerta abierta” a la migración indocumentada. El presidente Ronald Reagan (1981-1989) opinaba que “si cerramos esa *válvula de escape* podríamos desestabilizar a México y por lo demás, no convendría a nuestros intereses”; una deportación como la de la Operación Espaldas Mojadas de 1954 ya no era una opción.¹⁰⁹

Al inicio de los años ochenta la economía norteamericana atravesaba por una de las contracciones más graves de su historia y las tasas de desempleo habían llegado casi a los niveles de la Depresión de 1929. La población norteamericana pedía mayor control de la

¹⁰⁸ La migración interna del campo a la ciudad sí aumentó; una de las regiones en las que tuvo mayores efectos fue en las ciudades fronterizas, lo cual implicaba un mayor número de “migrantes potenciales” (véase Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos, 1984, op.cit., p. 230, y Verduzco, “Economía, demografía y políticas migratorias...”, op.cit., pp. 375-397).

¹⁰⁹ Citado por Manuel García y Griego, “La comisión selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición”, en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1982, p. 106.

frontera con el argumento de que la crisis de México provocaría una mayor invasión de indocumentados y agravaría el desempleo. El aumento de la población de mexicanos en ciertas regiones era cada vez más perceptible y preocupante para los norteamericanos (especialmente en esos años hubo más migrantes temporales por el inicio del Programa Silva). Aunque la postura del gobierno no cambió inmediatamente, conforme aumentaron estas demandas y se extendió “la ola conservadora” de los años ochenta en Estados Unidos, Reagan adoptó una posición cada vez más restrictiva y menos flexible hacia la migración.

En 1981 la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados, creada por el Congreso en 1978 con el objetivo de reestructurar la Ley de Inmigración (INA), entregó su propuesta. A su vez, el presidente Reagan y el Congreso presentaron sus proyectos para la reforma legislativa. En un principio, la postura del Partido Republicano, el cual tenía la mayoría en el Congreso, favorecía una política migratoria que incluyera un programa de trabajadores temporales.¹¹⁰ Sin embargo, al aumentar las presiones de la población contra los migrantes, se elevaron los costos políticos de tomar este tipo de medidas. Los proyectos de ley por parte del Congreso también eran un reflejo del endurecimiento de la postura de los legisladores y su preocupación por defender los intereses de los empresarios.

A este cambio de postura en Estados Unidos contribuyó el que México manifestara poco interés en participar en los debates en el Congreso a los que se le invitaba, o en proponer soluciones alternativas cuando había mayor apertura a la discusión.¹¹¹ Sus críticas a los proyectos se limitaban a consideraciones del problema que provocaría el regreso de los

¹¹⁰ García y Griego explica que en el Partido Republicano hay dos vertientes con distintas opiniones sobre cómo tratar el tema de la migración: los que abogan por la apertura y los que piden mayor restricción. Dependiendo de las circunstancias externas (la opinión pública, los grupos de interés o el electorado que los apoye), una u otra vertiente domina la posición general del partido (García y Griego, “La comisión selecta, la administración Reagan...”, *op.cit.*, p. 107; véase una mayor discusión al respecto en el capítulo 2, p. 64, nota 61).

¹¹¹ Véase Carlos Rico, “La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema”, en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 45.

indocumentados, el aumento del desempleo o la disminución del flujo de remesas. Sin embargo, el gobierno mexicano (y varios analistas) confiaban en que Estados Unidos no tenía la voluntad política para tomar medidas que podrían ser costosas política y económicamente dentro de su país. Aunque se llegara a tratar como un tema de seguridad nacional en el discurso, en cuanto a acciones el tema migratorio parecía ser “un asunto secundario para los intereses de Estados Unidos”.¹¹²

Ninguno de los proyectos que se presentó en 1981 tuvo éxito y los intentos de hacer reformas sustantivas a la INA, iniciados desde los años setenta, seguían enfrentando una “parálisis política”.¹¹³ No obstante, a lo largo de este proceso de discusiones en el ámbito legislativo, se establecieron las bases para una nueva etapa en el debate político norteamericano sobre la migración y se manifestó el deseo de Estados Unidos de controlar la migración, pero sin enfrentar realmente los problemas y los costos políticos que implicaba.¹¹⁴ Con una visión pesimista, pero que en poco tiempo demostró ser acertada, García y Griego escribió:

En 1981 se perdió la última oportunidad, por lo menos en el futuro inmediato, para que la cuestión de los indocumentados se planteara, no en términos de una amenaza para la soberanía y la salud social de Estados Unidos, sino como un proceso que ha promovido el país vecino del norte y que, por sus fuertes raíces económicas e históricas, solamente se resolverá en el mediano o largo plazo.¹¹⁵

El proyecto de Ley Simpson-Mazzoli fue el único que logró un mayor apoyo del Congreso en 1983 y a partir de entonces se reanudaron los debates para incluir varias propuestas distintas en una sola ley. Con base en esta propuesta, en 1986 se logró el consenso necesario para aprobar la Ley de Reforma y Control Migratorio (Immigration Reform and Control Act –IRCA), también conocida como Ley Simpson-Rodino, la cual afectó sustancialmente las características de la migración y determinó los cambios de la política

¹¹² García y Griego y Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana...?”, *op.cit.*, pp. 271-272.

¹¹³ La única reforma legislativa que se logró aprobar fue la Ley sobre Refugiados de 1980.

¹¹⁴ García y Griego, “La comisión selecta, la administración Reagan...”, *op.cit.*, pp. 97 y 117.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 123.

migratoria en las décadas siguientes. En el próximo capítulo se describirá con mayor detalle el contenido de esta ley y las consecuencias que tuvo su aplicación.

Conclusiones

En el periodo entre 1965 y 1986 Estados Unidos y México enfrentaron distintas presiones internas y externas que determinaron los cambios en sus estrategias para manejar la migración. En palabras de Gómez Quiñones, este tema “se planteó en un contexto de crisis económica y política. Involucró un cambio en el mosaico de ideologías, tácticas, y las interrelaciones entre los temas de política exterior y política interna de México y Estados Unidos”.¹¹⁶ Las características de la migración se alteraron como consecuencia de estas circunstancias, lo cual influyó en la percepción de los gobiernos y de la población sobre el fenómeno migratorio y, a su vez, provocó cambios en la política migratoria.

De acuerdo con las teorías de cooperación en las relaciones internacionales, la forma en que México y Estados Unidos decidieron modificar sus estrategias significó pasar de la cooperación formal (la negociación de convenios formales para administrar la migración de trabajadores) a la cooperación tácita (la falta de reglas explícitas para manejar esta misma situación). Si bien México al principio no tuvo opción y tuvo que ajustarse a la decisión de Estados Unidos, en 1974 se había convencido que era más conveniente esta postura. Por medio de estas políticas unilaterales cada gobierno tomaba acciones internas cuyas intenciones supuestas eran el control de la frontera, la protección de su población, y la reducción de la migración indocumentada. Prescindiendo del éxito o la intención real de las medidas que pusieron en práctica, debe mencionarse que ningún gobierno proporcionaba instrumentos para promover que la migración continuara por la vía legal al o para resolver las causas internas que

¹¹⁶ Gómez Quiñones, “Mexican Immigration to the U.S....”, *op.cit.*, p. 33.

originaban esta situación. Al contrario de lo que se argumentaba en el discurso, en la práctica estas políticas aseguraron la continuidad del flujo migratorio indocumentado.

Cuando era necesario justificar sus acciones (o la falta de ellas) internamente, cada gobierno culpaba al otro de los problemas existentes. Los dos llegaron a considerar que los costos de adoptar políticas internas para reducir la migración o negociar un acuerdo bilateral eran demasiado altos. Sin embargo, seguía siendo una relación de cooperación asimétrica y los costos finalmente fueron más altos para México porque el gobierno no tenía la capacidad de proteger a su población u obligar a Estados Unidos a modificar su política o moderar sus acciones. México dependía de la migración y la cooperación económica de Estados Unidos para su estabilidad, por lo que no quiso arriesgar un cambio en las circunstancias que pudiera afectarle.

Estados Unidos decidió mantener una política unilateral y cooperar tácitamente para que se mantuviera el flujo de trabajadores mexicanos porque los costos que implicaba la ausencia de cooperación formal no eran demasiado altos y tenía la capacidad para enfrentarlos al asegurar la continuidad de la migración por la vía ilegal. Si Estados Unidos hubiera decidido cooperar formalmente con México es posible que hubiera tenido que someterse a las presiones de grupos organizados que pedían cambios en la política migratoria y un mayor control de la frontera. Aunque durante la crisis del petróleo Estados Unidos parecía dispuesto a asumir estas consecuencias por considerar la cooperación con México un asunto de seguridad nacional, la posición mexicana evitó que se presentara esa circunstancia.

En general, en el periodo de 1965 a 1986 la política migratoria de Estados Unidos respondió a una opinión pública preocupada por las crisis económicas y políticas que enfrentaba el país, y a los empleadores que seguían contratando mano de obra mexicana. El gobierno utilizó esta estrategia de mantener una política restrictiva y de mayor control, lo cual

no necesariamente se cumplía en la práctica, con el propósito de consolidar su legitimidad interna sin importar los costos que esto significara para México, para los migrantes o para algunos grupos norteamericanos (como los sindicatos) que podrían resultar afectados por estas acciones.

A pesar de que en el periodo de los Convenios de Braceros se había mostrado la debilidad de la posición de México para negociar o hacer respetar un acuerdo (excepto cuando Estados Unidos necesitaba a México), hasta 1974 el gobierno mexicano consideró que los costos de no cooperar formalmente eran mayores. A diferencia de Estados Unidos, estos costos no se debían a las presiones de la opinión pública, sino a la posibilidad de que se cerrara la “válvula de escape”, pues esto aumentaría la posibilidad de que aparecieran mayores problemas económicos y políticos en México que desestabilizarían al país y debilitarían al gobierno.

Para 1974 México se había dado cuenta que podía mantenerse el flujo migratorio sin que esto representara costos para el gobierno y dejó de insistir en la necesidad de negociar convenios. México calculaba que un cambio fundamental en la estrategia de Estados Unidos era imposible, dada su necesidad estructural de mano de obra mexicana. Mientras se mantuviera la cooperación económica con Estados Unidos y el flujo migratorio constante, México no consideraba prioritario tomar una postura más activa. Según Rico, el único tema que podía motivar a México a proponer un acuerdo formal era la protección de la población migrante. Sin embargo, el gobierno optó por aumentar la actividad consular para enfrentar este problema, lo cual no resultó ser suficiente.¹¹⁷ La importancia que adquirió el petróleo le dio aún más posibilidades mantener esta postura de que no era necesario negociar con Estados Unidos a pesar de que finalmente había conseguido que este país aceptara la posibilidad de hacerlo. Sin

¹¹⁷ Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations...”, *op.cit.*, p. 228.

embargo, cuando terminó el auge petrolero la vulnerabilidad de México se hizo evidente y en los años siguientes limitó su capacidad de influir en los cambios que Estados Unidos decidió para la política migratoria.

La variedad de elementos que se describen en este capítulo para explicar las condiciones internas y externas de cada país y la manera en que afectaron a la migración comprueba que el fenómeno migratorio es resultado de factores que existen en ambos países. Se demostró que cuando se toman decisiones unilaterales y/o se responde únicamente a ciertos intereses, el resultado es una política que afecta a los migrantes y tiene un impacto negativo en la dinámica migratoria. Como consecuencia, la migración se convierte en un problema que implica costos cada vez mayores para los gobiernos y para la población de ambos países. En el siguiente capítulo se estudiará la forma en que evolucionó esta situación y las consecuencias que tuvo.

Capítulo 4: El control de la migración (1986)

“No te preocupes. Esto no depende de nosotros. Si les hacemos falta, nos dejan pasar, con ley o sin ella. Si no les hacemos falta, nos corren a patadas, con ley o sin ella.”

Carlos Fuentes, La frontera de cristal.

Introducción

El capítulo anterior identificó las razones por las que México y Estados Unidos tomaron posturas unilaterales permitiendo que la migración continuara, principalmente de manera ilegal, durante el periodo de 1965-1986. Sus acciones (o la falta de ellas) propiciaron un aumento de la migración indocumentada y de la población mexicana residente en Estados Unidos. Estos cambios significaron nuevas presiones para ambos gobiernos: algunos sectores de la población norteamericana pedían un mayor control de la frontera porque consideraban a los migrantes una amenaza económica y cultural; como consecuencia, los mexicanos eran más vulnerables en Estados Unidos. En este contexto, por distintas razones, se hizo cada vez más urgente la necesidad de un cambio en la forma de enfrentar el tema. Sin embargo, como se verá más adelante, esto no necesariamente significó un manejo bilateral de la situación ni una transformación benéfica para los migrantes. En el largo plazo esto conllevó mayores costos para la población de ambos países porque se agravaron los problemas que las reformas habían intentado combatir.

En 1986, el gobierno estadounidense aprobó una reforma a la ley migratoria que tuvo un impacto fundamental en el futuro de la política migratoria de ambos países y en las características de la migración. En este capítulo se describen los cambios que ocurrieron a partir de 1986 en las tendencias del fenómeno y en la forma en que se manejó, y sus consecuencias.

El argumento es el siguiente: 1. La asimetría de poder determinó la definición y puesta en práctica de una política migratoria unilateral diseñada por Estados Unidos a partir 1986 porque México no tuvo suficiente influencia (en algunos casos ni siquiera lo intentó) para participar en la definición y aplicación de políticas que tomaran en cuenta los intereses de ambos países. 2. Las medidas que instrumentó Estados Unidos para manejar la migración respondieron a las presiones de algunos sectores de su población, principalmente los grupos antiinmigrantes y los empleadores de trabajadores extranjeros. En un contexto de problemas económicos internos y de crisis en México, el gobierno norteamericano respondió a una opinión pública preocupada por el aumento de la migración indocumentada y por la percepción de que la frontera estaba desprotegida, pero sus acciones para controlar estos problemas nunca fueron un obstáculo para asegurar la mano de obra que solicitaban los empleadores por medio del flujo de indocumentados. 3. La política migratoria de México continuó siendo poco propositiva mientras esto no afectara su interés de mantener la “válvula de escape” abierta. El interés y la necesidad de asegurar el apoyo económico de Estados Unidos limitaron sus esfuerzos para hacer cambios a una política migratoria que tenía efectos cada vez más graves para los trabajadores mexicanos (legales e ilegales) debido al aumento de los riesgos del cruce fronterizo, las restricciones para su estancia en Estados Unidos, y la discriminación en su contra.

La Ley Simpson-Rodino

Al inicio de la década de 1980 Estados Unidos enfrentaba una situación de inestabilidad económica y política caracterizada por una profunda recesión, altas tasas de desempleo y preocupación general por la Guerra Fría y su influencia en América Latina. El tema de la migración y la “frontera descontrolada” eran parte de los temores del público norteamericano que percibía la presencia de indocumentados y el crecimiento de las población mexicano-americana en las zonas urbanas (principalmente Los Ángeles, San Diego, San Francisco, Dallas, Houston, Chicago y Nueva York) como una amenaza potencial al territorio, a sus valores y a su seguridad. Esta situación ejemplifica lo que ya se explicó en los capítulos anteriores respecto a que la presión de la opinión pública estadounidense para tomar medidas represivas contra los extranjeros no es constante, sino que generalmente aumenta cuando hay problemas económicos, “especialmente cuando ascienden a niveles inaceptables las tasas de desempleo, momentos en los cuales el argumento de que los indocumentados les quitan el trabajo se vuelve más creíble”.¹

Al principio de su mandato el presidente Reagan buscaba una relación cercana con México debido a que el grado de interdependencia económica entre los países era cada vez mayor y a que se consideraba la “salud” de México un interés fundamental para Estados Unidos. Esta postura favorable incluía el tema de la migración, pues Reagan decía estar dispuesto a hacer una reforma a las leyes migratorias tomando en consideración los intereses de México y la diversidad de grupos y factores relacionados. Sin embargo, conforme aumentaron las presiones internas y el sentimiento antiinmigrante de la población

¹ Manuel García y Griego y Mónica Vereá, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 102-103.

norteamericana, el presidente cambió su postura.² Como se mencionó en el capítulo anterior, desde 1971 se había iniciado un debate legislativo en Estados Unidos sobre la necesidad de hacer una reforma adecuada a la realidad de los flujos migratorios para evitar sus consecuencias negativas. A partir de entonces se habían hecho consultas entre los gobiernos de México y Estados Unidos, se habían creado comisiones de estudio y evaluación de la migración y se llevaron acabo múltiples debates en el Congreso, pero no se logró llegar a un consenso sobre el contenido de la reforma debido a la variedad de intereses y objetivos de quienes participaban en las discusiones.

La permanencia de los problemas económicos y políticos en Estados Unidos y la cada vez más evidente presencia de migrantes mexicanos en su territorio se vincularon como un solo tema: la población, los medios de comunicación y el gobierno identificaron el control de la frontera (incluyendo migración indocumentada y narcotráfico) con la seguridad nacional y con las amenazas terroristas extranjeras. La crisis mexicana que inició en 1982 aumentó la preocupación de los norteamericanos porque se redujeron los salarios de los trabajadores mexicanos y aumentó la tasa de desempleo, lo cual se veía como la causa principal del aumento de la migración a Estados Unidos.

Sidney Weintraub explica que resulta muy difícil determinar las causas, los efectos y la proporción del aumento de la migración en esos años ya que no necesariamente se debe a un mayor flujo de población de México hacia Estados Unidos: el alargamiento de los periodos de estancia de los migrantes y su alta tasa de fertilidad explican parte del incremento; la concentración de la población mexicana en algunas zonas la hacía parecer más grande de lo que realmente era. Sin embargo, las aprehensiones de migrantes en la frontera aumentaron

² Véase Jorge I. Domínguez, "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública", y Bruce Michael Bagley, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 27-43 y 45-67.

considerablemente entre 1982 y 1985 (de 900,000 a 1.7 millones) y a pesar de que el número de detenciones no reflejaba la realidad de la situación (no era claro si esto se debía a que había más cruces ilegales o a que la patrulla fronteriza había reforzado la vigilancia), “esto revivió el tema de la pérdida de control de las fronteras por parte de las autoridades estadounidenses”.³

En este contexto se aprobó la Ley de Reforma y Control de la Migración (IRCA o Ley Simpson-Rodino). Su principal objetivo era reducir la migración indocumentada y demostrar a la población estadounidense que el territorio estaba protegido.⁴ A este respecto, una de sus provisiones fue aumentar 50% más recursos a la Patrulla Fronteriza y al INS para reforzar la seguridad en la frontera. Así, la Ley Simpson-Rodino se veía como “la medicina indicada para curar ese *descontrol de sus fronteras* que permitió la penetración e *invasión silenciosa* de indocumentados”.⁵

El senador republicano Alan K. Simpson y el diputado demócrata Peter Rodino fueron quienes lograron la aprobación de la propuesta de ley pese a las grandes diferencias internas sobre el tema migratorio. Para impedir que se contratara a más indocumentados la Ley aumentó los recursos a las instituciones responsables del manejo y control de la migración,

³ Además, en los datos que presentaba el INS no se consideraba el hecho de que a veces se contaba a la misma persona varias veces porque en algunos casos hacían múltiples intentos de cruce antes de lograrlo exitosamente, o porque regresaban a México más de una vez al año (Weintraub, “Responses to Migration: IRCA and the Facilitation of U.S.-Mexico Migration Dialogue”, en *Migration Between Mexico and the United States: Binational Study*, Austin, Morgan Printing, 1998, vol. 3, pp. 1229-1233).

⁴ El presidente incluso solicitó al Congreso la facultad de declarar una situación de “emergencia de inmigración” y cerrar la frontera a extranjeros que pudieran amenazar la seguridad del Estado. Esta propuesta de ley no fue ratificada por el Congreso, pero sirvió de base para la creación del Alien Border Control Committee y la Federal Emergency Management Agency como parte del Departamento de Defensa en 1986. Manteniendo esta posición sobre la migración como una “amenaza” de la cual tenía que protegerse el territorio norteamericano, al aprobar la IRCA el 6 de noviembre de 1986 el presidente declaró: “...las generaciones futuras estarán agradecidas por los esfuerzos de retomar el control de nuestras fronteras y por tanto, preservar el valor de una de las posiciones más sagradas de nuestra gente: la ciudadanía norteamericana” (véase Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 86-87, y Mónica Vereá, “Contradicciones de la Ley Simpson Rodino”, en García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...*, *op.cit.*, p. 15).

⁵ Vereá “Contradicciones de la Ley...”, *op.cit.*, p. 19.

aprobó un programa de legalización⁶ para los migrantes que se encontraran trabajando en Estados Unidos sin documentos (esta medida también se conoce como “regularización” o “amnistía”) y definió nuevas sanciones legales para quienes emplearan a los indocumentados. La ley también establecía programas para la contratación de mano de obra temporal, siempre y cuando los secretarios de Trabajo y Agricultura determinaran conjuntamente una escasez de trabajadores agrícolas locales. Se crearon nuevas categorías de trabajadores agrícolas: Special Agricultural Workers (SAW –Trabajadores Agrícolas Especiales) y Replenishment Agricultural Workers (RAW –Trabajadores Agrícolas Complementarios).⁸ Además, las visas “H” para

⁶ La IRCA estableció dos vías para obtener la amnistía. La legalización “regular” se otorgaba a todas las personas que hubieran trabajado en Estados Unidos desde 1982 y pudieran comprobar que su estancia había sido continua; no había límites máximos para el número de solicitudes que se admitirían. La legalización “especial” incluía a algunos trabajadores del sector agrícola que hubieran laborado al menos 90 días durante los 12 meses anteriores a mayo de 1986; el tope máximo eran 350,000 visas. En esta área existía una subcategoría para otorgar permisos temporales de trabajo con opción a legalización definitiva a quienes trabajaran en el campo. Por medio de este proceso, los migrantes obtendrían un documento de residencia temporal por 18 meses que les permitía salir por temporadas cortas del país. Después de dos años, si reunían los documentos necesarios y aprobaban pruebas de conocimiento de inglés y de historia de Estados Unidos, se les daba estatus de residente permanente. Esto no les daba derecho a los programas federales de asistencia pública durante los cinco años siguientes a su legalización (excepto en casos de emergencia, embarazos y personas mayores o con discapacidades), ni a servicios de educación. La cuota por legalización era de 185 dólares por persona o 425 dólares por una familia de cuatro o más, además de los gastos de abogados, notarios, exámenes médicos y procesamiento de documentos. Los migrantes que fueran rechazados tendrían que regresar voluntariamente a su país de origen o serían deportados. En el periodo de admisión de solicitudes para la legalización (del 5 de mayo de 1987 al 4 de mayo de 1988) se recibieron aproximadamente 1.7 millones de solicitudes para la legalización regular (de las cuales 1.2 eran de mexicanos) y cerca de 1.3 millones para la legalización de trabajadores agrícolas (una gran parte de los mexicanos optaron por esta vía porque su tendencia circular y la falta de documentos dificultaba sus posibilidades para comprobar su estancia en Estados Unidos durante los periodos requeridos; al no haber suficientes permisos de este tipo, muchos recurrieron a la falsificación de documentos para solicitar la legalización “regular”).

⁷ Una amnistía generalmente se refiere a una medida que toma un gobierno para evitar los costos de aplicar la ley en casos de violaciones sistemáticas y extensivas. Sin embargo, implica un reconocimiento de que sus políticas anteriores han sido inadecuadas o no se han respetado, y puede interpretarse como “perdonar” a “criminales”, por lo que puede dar como resultado una imagen de vulnerabilidad del gobierno. Para contrarrestar las críticas internas que pueden originarse, generalmente se introduce una propuesta de amnistía junto con otras políticas que muestren el control del gobierno y evitar que se considere un precedente para otros casos. Tal fue el caso de la IRCA y las medidas paralelas que tomó el gobierno norteamericano para reforzar la seguridad en la frontera. Pese a ello, en Estados Unidos la oposición a medidas de amnistía que favorezcan o “perdonen” a los migrantes ilegales, a quienes se considera “criminales”, permanece hasta la fecha (véase Susan González Baker, “The Amnesty Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act”, *International Migration Review*, vol. 31, núm. 1, 1997, p. 7).

⁸ También a estos trabajadores se les ofrecía la posibilidad de permanecer como residentes después de tres años como trabajadores temporales, al haber cumplido al menos 90 días de trabajo en el sector agrícola y con la condición de que nunca hubieran sido deportados. Si querían obtener la ciudadanía norteamericana debían cumplir estas mismas condiciones durante cinco años.

trabajadores temporales se dividieron en “H2-A” para trabajadores agrícolas y “H2-B” para trabajadores en otros sectores, lo cual ofrecía a los migrantes nuevas posibilidades para obtener permisos de trabajo.

Como lo reconoce Simpson, las sanciones a empleadores fueron el cambio fundamental de la Ley, pues abrogaban el mecanismo “Texas Proviso” existente desde 1953 que establecía que los empleadores norteamericanos que contrataran indocumentados no serían sujetos a sanciones. En opinión de Simpson, esta prerrogativa era una laguna legal y significaba “vivir en la mentira”.⁹ Para resolverlo, la IRCA impuso sanciones para multar o encarcelar a quienes contrataran a indocumentados “a sabiendas”.¹⁰ No obstante, los empresarios lograron incluir ciertos mecanismos legales para evadir estas sanciones por medio de sus representantes en el Congreso. Esto obstaculizó el cumplimiento de los objetivos de la IRCA para controlar y evitar la contratación de indocumentados.¹¹ La inclusión de las medidas para evadir los controles del INS y evitar sanciones explica por qué los empleadores no impidieron la aprobación de una ley que podía afectarlos al aumentar los costos de producción por la contratación de mano de obra legal. Por medio de estas salvaguardas, tenían la posibilidad de seguir dando trabajo a los indocumentados sin que las sanciones previstas se cumplieran en la práctica. Además, como bien señaló Mónica Vereá en 1988, los migrantes respondieron a estos

⁹ Véase Richard Sobel, “Immigration and Identification: Interviews with Alan Simpson”, *Migration World Magazine*, vol. 29, núm.3, 2001, p. 31.

¹⁰ Los empleadores tenían la obligación de cumplir con un procedimiento para exigir al trabajador los documentos que acreditaran su autorización para trabajar y debían llenar un formulario (I-9) en el que incluían la identificación presentada por el trabajador. En caso de no llenar este formulario o de contratar a un migrante sin alguno de los documentos necesarios, el empleador estaría sujeto a pagar multas que iban de \$250 a \$10,000 dólares por cada empleado indocumentado. Se consideraba delito penal la contratación sistemática y recurrente de trabajadores ilegales y podía ser sancionada con multas o encarcelamiento durante 6 meses.

¹¹ Algunos de estos mecanismos eran, por ejemplo, que no se les exigiera comprobar ante una instancia legal la autenticidad de los documentos de los migrantes a menos que el INS se presentara con una orden de cateo en el lugar de trabajo. Los empleadores tampoco tendrían la obligación de guardar copias de la documentación de los trabajadores; podrían corroborar en su formulario haber examinado los documentos necesarios que, a su juicio, aparentaban ser razonablemente genuinos, sin que esto fuera necesariamente cierto.

nuevos controles con diversas maniobras para evitar las trabas legales, como la falsificación de documentos.¹²

Por medio de IRCA se estableció también una procuraduría especial dentro del Departamento de Justicia para atender los problemas de los trabajadores que sufrieran discriminación por parte de sus patrones y asegurar que se les pagaran los salarios correspondientes y que las condiciones de trabajo fueran apropiadas. Sin embargo, fueron muy pocos los que presentaron quejas o demandas porque desconfiaban de las autoridades, temían perder su trabajo, o por miedo a las amenazas de los empleadores de ponerlos en “listas negras”, lo cual impediría obtener trabajo en otras empresas.¹³ Así, “el patrón decidía cuándo tratarlo como trabajador contratado y cuándo como criminal y entregarlo a la migra... Si alegaba que el patrón le había dado trabajo ilegalmente, se condenaba a sí mismo y carecía de pruebas contra él. El patrón manejaba los documentos falsos para comprobar que era obrero legal, si hacía falta. Para volverlos invisibles y [deportados], si hacía falta”.¹⁴

La Ley Simpson-Rodino fue objeto de todo tipo de críticas en Estados Unidos por parte de congresistas, empleadores, sindicatos, académicos y medios de comunicación, así como en otros países, principalmente México y países centroamericanos. En una entrevista en 2001, el senador Simpson declaró: “creo que todo el mundo en Estados Unidos desafió esta ley... todos tenían alguna razón u otra para oponerse a la ley... Yo escuché de todo, algunos decían que era discriminatoria, otros que era malvada, racista, fanática, viciosa, sucia...”;¹⁵ algunos grupos incluso la declararon inconstitucional. Sin embargo, Simpson y Rodino lograron plantear su propuesta y hacer los compromisos necesarios de manera que fuera aceptable para la mayoría,

¹² Vereza, “Contradicciones de la Ley...”, *op.cit.*, p. 23.

¹³ *Idem.* (véase también George Vemez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990).

¹⁴ Carlos Fuentes, *La frontera de cristal*, México, Alfaguara, 1995, p. 249.

¹⁵ Véase Sobel, “Immigration and Identification...”, *art.cit.*, p. 33.

aunque a ningún grupo satisfacía por completo. En palabras de Simpson, “no podíamos tener una [medida] sin la otra...teníamos que hacer todo eso, aunque *nos llevara el diablo por ello*”.¹⁶ Finalmente lograron equilibrar los intereses de agricultores, latinos, restriccionistas, liberales, sindicatos, nativistas y empleadores para lograr la aprobación de la reforma y “esto le permitió al Congreso demostrar una acción visible y enérgica para detener la migración ilegal”.¹⁷

La mayoría de los que se habían opuesto a la ley en ambas cámaras del Congreso eran miembros del Partido Republicano. Vereá interpreta esta oposición en dos sentidos: por un lado, se debía a que representaban los intereses de los empresarios que se oponían a las sanciones y, por el otro lado, a que la propuesta de legalización fue considerada más liberal de lo que los republicanos la habían concebido.¹⁸ La IRCA era a la vez muy restrictiva en algunos aspectos y muy flexible en otros. Sin embargo, según el senador Simpson, el contenido de la IRCA no favorecía a uno u otro partido; prescindiendo de qué partido la hubiera diseñado, al final no hubiera cambiado el contenido de la ley.¹⁹ Finalmente los republicanos y los empleadores quedaron satisfechos con una ley que aseguraba la mano de obra por medio de los programas de legalización de indocumentados y de trabajadores temporales; en caso de que no fueran suficientes o resultaran demasiado costosos, habían logrado limitar la aplicación de las sanciones para seguir contratando a migrantes ilegales. Esto hizo posible que “durante el proceso legislativo coexistieran pacíficamente, por un lado, un discurso xenófobo norteamericano que buscaba reducir el flujo de indocumentados y, por otro, poderosos intereses que calladamente lograron mantener una puerta abierta a los trabajadores migratorios”.²⁰

¹⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹⁷ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 90.

¹⁸ Vereá, “Contradicciones de la Ley...”, *op.cit.*, p. 18.

¹⁹ Véase Sobel, “Immigration and Identification...”, *art.cit.* pp. 31 y 36.

²⁰ Manuel García y Griego, “Hacia una nueva visión de los indocumentados en Estados Unidos”, en García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...*, *op.cit.*, p. 139.

Los sindicatos representaban la posición opuesta a la de los empleadores. Por medio de la AFL-CIO (American Federation of Labor- Congress of Industrial Organizations) pedían una política de inmigración más restrictiva para evitar que los indocumentados desplazaran a la mano de obra local, depreciaran las escalas salariales y las condiciones de trabajo, obstaculizaran las luchas obreras y gozaran de servicios y prestaciones que no pagaban con sus impuestos. Estaban a favor de las sanciones contra empleadores y sugerían distintas acciones para hacer más efectivos los controles por parte de las autoridades migratorias. Tenían el apoyo de los grupos defensores de los derechos civiles, los comités de apoyo a migrantes, y algunos “lobbies” latinos y organizaciones de mexicano-americanos, a favor de medidas para la legalización de los indocumentados para permitir su estancia definitiva en el país y obtener empleos en las mismas condiciones que los norteamericanos. Sin embargo, se oponían a los programas de trabajadores temporales porque, al igual que los Convenios de Braceros, implicarían mayor competencia desleal para los estadounidenses. Aunque en la práctica los programas SAW y RAW funcionaban como programas de trabajadores temporales, la IRCA no los reconocía como tales, lo cual evitó mayores presiones de los sindicatos en contra de la Ley.²¹ Algunos grupos favorecían la sindicalización de los indocumentados, el respeto a sus derechos laborales y los programas de desarrollo regional en las comunidades de origen de los migrantes, pero estas propuestas, unidas a las de algunas asociaciones civiles y grupos de la comunidad mexicano-americana, tuvieron poca influencia.²²

²¹ Véase Vernez (comp.), *Immigration and International Relations*..., *op.cit.*, p. 36.

²² Algunas de estas asociaciones eran: Centro de Acción Social Autónoma (CASA), American Civil Liberties Union (ACLU), Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), League of United Latin American Citizens (LULAC) y National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO), National Council of La Raza (NCLR), entre otras (véase Manuel García y Griego y Mónica Vereza, “Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en García y Griego y Vereza, *México y Estados Unidos*..., *op.cit.*, p. 101).

La respuesta mexicana

Al aprobarse la IRCA, el gobierno mexicano manifestó su descontento porque no se habían considerado sus intereses durante los debates de la ley, cuyas medidas unilaterales afectarían negativamente a los migrantes. Además, esto podía tener consecuencias para la estabilidad económica y política del país, pues México no estaba listo para enfrentar el retorno masivo que se esperaba y las consecuencias que podría significar el cierre de la “válvula de escape”.

Para demostrar lo contradictorio de esta postura, Carlos Rico y Diego Asencio detallan cómo en los casi 15 años desde que se iniciaron los debates legislativos, Estados Unidos invitó a México en varias ocasiones a participar en las discusiones sobre la reforma migratoria. Durante estos encuentros (algunos de ellos en México) el gobierno mexicano manifestaba la necesidad de dar “soluciones bilaterales a un problema bilateral”.²³ Sin embargo, en el momento en que se estaba decidiendo el contenido de la IRCA en el Congreso norteamericano, México no quiso intervenir en el diseño de las soluciones ni en actividades de cabildeo con los congresistas; en lugar de poner énfasis en esa necesidad que había reconocido de encontrar soluciones compartidas, su única propuesta fue seguir haciendo estudios conjuntos sobre el tema.²⁴ En el ámbito interno, al igual que en los sexenios anteriores, México concentraba sus acciones en fortalecer la protección consular y la defensa de los derechos de los mexicanos, y en apoyar a los migrantes que regresaran al país. Poco se mencionaba la necesidad de tomar medidas para resolver las causas internas de la emigración.

²³ Incluso, el senador Simpson había visitado México durante el gobierno de José López Portillo y se mostró receptivo ante las peticiones del presidente de respetar los derechos de los trabajadores y tratados como iguales (véase George Verez, “Overview”, en Verez (comp.), *Immigration and International Relations...*, op.cit., pp. 3-11).

²⁴ Rico, “La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema”, en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 45-46, nota 1; Asencio, “The Anticipated Effects of IRCA on U.S. Relations with Mexico”, y Rico, “The Immigration Reform and Control Act of 1986 and Mexican Perceptions of Bilateral Approaches to Immigration Issues”, en Verez (comp.), *Immigration and International Relations...*, op.cit., pp. 86-89 y 90-100.

Esta situación puede compararse con la de 1974, cuando México respondió negativamente a las señales del presidente Ford para negociar nuevos convenios de braceros. Resulta imposible saber qué influencia real podría haber tenido el gobierno mexicano si hubiera decidido participar más activamente en el diseño de la ley IRCA. Hasta la fecha se discute si las iniciativas de consulta representaban un interés genuino por parte de Estados Unidos de considerar a México en el diseño de la ley, sin embargo es importante destacar las implicaciones de la actitud del gobierno mexicano y sus razones.

A pesar de que el “factor mexicano” no fue una consideración principal en el diseño de la IRCA, Rico argumenta que la ley estaba más cerca de los intereses mexicanos de lo que generalmente se percibe. La nueva ley implicaba una expansión de los programas de contratación de trabajadores y ofrecía condiciones favorables para la regularización del estatus de los migrantes mexicanos con ventajas sobre los de otros países. La consecuencia negativa principal para el gobierno mexicano fue que no tenía posibilidad de vigilar el cumplimiento de estos programas y defender a su población por medio de un convenio bilateral, participar en su aplicación para poder controlar sus posibles efectos negativos en México (como la pérdida de mano de obra para algunos sectores o regiones, o las consecuencias demográficas para las comunidades expulsoras), o determinar cuándo y en qué términos debían utilizarse y cuándo cancelarse los contratos. Así, aunque los objetivos de la IRCA no eran totalmente opuestos a los objetivos de México porque garantizaban la continuidad del flujo migratorio y buscaban regularizar el estatus de los mexicanos en Estados Unidos, los mecanismos para alcanzarlos no correspondían del todo a los intereses del gobierno pues eran unilaterales.²⁵

²⁵ Véase Rico, “La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986...”, *op.cit.*, pp. 45-64, Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 221-272, González Baker, “The *Amnesty* Aftermath...”, *art.cit.*, pp. 11-12, y Rodolfo O. De la Garza, Nestor Rodríguez y Harry Pachon, “The

Según Asencio, México temía que algún cambio en la política migratoria de Estados Unidos obstaculizara el funcionamiento de la “válvula de escape” y que, si participaba en las discusiones, se vería sometido a presiones y a tomar acciones para detener la migración indocumentada, lo cual no quería ni estaba preparado para hacer. Rico explica que, al igual que en la década anterior, el gobierno mexicano consideraba que el *statu quo* era preferible a cualquier cambio. El gobierno mexicano también creía que, como en el caso de las negociaciones del petróleo en la década de 1970, Estados Unidos vincularía la migración con otros temas para obtener beneficios propios y aprovecharse de México. Otro argumento más era que su participación en los debates del Congreso representaba una intromisión en los asuntos internos de otro país, lo cual estaba en contra del principio de no intervención de la política exterior mexicana. Además, el gobierno consideraba innecesario participar en el diseño de una ley que difícilmente se aprobaría pues creían que era imposible resolver los problemas internos que en el pasado impidieron reformar la INA. Para Asencio, esto también demostraba la falta de conocimiento del gobierno mexicano sobre el proceso legislativo estadounidense y la manera en que funciona el cabildeo.²⁶

García y Griego argumenta que todos los motivos del gobierno mexicano para tomar esta postura se basaron en “un cálculo de los costos y beneficios que pudieran resultar para México del abanico de alternativas que tenían probabilidad de ser adoptadas por Estados Unidos y los resultados de ese balance no parecían favorecer los intereses mexicanos”.²⁷ Sin embargo, como explica el autor, al adoptar esta estrategia, México renunció a la posibilidad de influir sobre los términos en que se discutía el problema de los indocumentados y las medidas

Domestic and Foreign Policy Consequences of Mexican and Central American Immigration: Mexican-American Perspectives”, en Verez (comp.), *Immigration and International Relations...*, *op.cit.*, pp. 135-147.

²⁶ Asencio, “The Anticipated Effects of IRCA...”, *op.cit.*, p. 86 (véase también Carlos Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations, 1966-1986”, en Christopher Mitchell (ed.), *Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, p. 265).

²⁷ García y Griego, “Hacia una nueva visión...”, *op.cit.*, p. 146.

para manejarlo. En el desarrollo de este capítulo se demostrará cómo, en el largo plazo, ese cálculo de costo-beneficio se inclinaría más hacia los efectos negativos de una política migratoria diseñada y puesta en práctica unilateralmente por parte de Estados Unidos. Para México resultó cada vez más difícil mantener una política de “no tener política” respecto a la protección de una proporción creciente de población mexicana que sufría discriminación y abusos graves en Estados Unidos. La necesidad de proponer soluciones alternativas a las causas y consecuencias internas de la migración también era evidente. Sin embargo, el éxito de las acciones que se plantearon no se concretó, por un lado, porque fueron medidas limitadas y, por otro lado, porque era necesario contar con el apoyo de Estados Unidos para establecer definiciones y soluciones comunes sobre los problemas existentes.

A pesar de que “las autoridades estadounidenses estaban conscientes del impacto potencial que la reforma migratoria tendría en la economía y en la sociedad de su vecino, no existía la voluntad política o la capacidad para trasladar esa conciencia a acciones concretas”.²⁸ Sin necesidad de enfrentar reclamos del gobierno mexicano o de grupos norteamericanos organizados en contra de la ley, Estados Unidos diseñó la ley IRCA para satisfacer a diversos sectores de su población. Favoreció a unos con acciones para reforzar el control de la frontera, y a otros al asegurar que estas medidas no evitaran la llegada de mano de obra para ocupar los empleos vacantes. Sin embargo, varios autores demuestran que la ley no se elaboró de acuerdo a la realidad económica estadounidense, el crecimiento demográfico y la demanda de mano de obra en varios sectores. Como resultado, su puesta en práctica fue una “maraña de complicaciones”, resultó ser ineficiente para controlar y regular los flujos migratorios y tuvo consecuencias negativas para ambos países.²⁹

²⁸ Rico, “Migration and U.S.-Mexico Relations...”, *op.cit.*, p. 265.

²⁹ García y Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...*, *op.cit.* p. 8 (véase también Vereá, “Contradicciones de la Ley...”, *op.cit.*, p. 15 y 41, y Massey, Malone y Durand, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 103).

Las consecuencias de la Ley IRCA

Al principio, en Estados Unidos, México y Centroamérica había expectativas negativas respecto a los efectos que tendría la Ley IRCA. Se esperaban deportaciones masivas de migrantes, una reducción abrupta de la emigración de indocumentados y del flujo de remesas, pocas legalizaciones, crisis de desempleo en los países de origen y escasez de mano de obra en algunos sectores de Estados Unidos. Según Manuel García y Griego y Francisco Giner, las preocupaciones de México sobre la posible reducción del flujo migratorio y de las remesas eran exageradas, principalmente porque Estados Unidos ya no tenía la misma voluntad política y la capacidad que en otros momentos habían llevado al gobierno a decidir una deportación masiva. Aunque lo hiciera, continúan los autores, el retorno de mexicanos sería paulatino y tardaría muchos años, lo cual atenuaría sus consecuencias en el país de origen.³⁰

Al concluir los plazos para la legalización y conforme se iniciaron los programas de contratación de trabajadores, se mostraron las consecuencias de la IRCA para México pero, como explica Barbara Strickland, fueron distintas a las esperadas.³¹ El regreso de migrantes fue poco significativo pues muchos se habían legalizado o seguían encontrando formas para evadir el control de las autoridades y permanecer como indocumentados. Aunque la Patrulla Fronteriza tenía más recursos y personal para vigilar la frontera, esto no afectaba a quienes ya se encontraban en territorio estadounidense. Por su parte, los nuevos migrantes que intentaban cruzar por la vía ilegal comenzaron a utilizar otras rutas y, pagando cuotas más altas a los traficantes de migrantes o tomando mayores riesgos al cruzar por áreas más peligrosas y menos vigiladas, lograban llegar a Estados Unidos y conseguir documentos falsos para trabajar (o un

³⁰ García y Griego y Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana...?”, *op.cit.*, p. 230 (véase también García y Griego, “Hacia una nueva visión...”, *op.cit.*, pp. 129-130 y 136).

³¹ Strickland, “Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?”, en Bueno y Meyer (comps.), *México-Estados Unidos, 1987*, *op.cit.*, pp. 175-213.

empleo que no los solicitara). Gracias a las redes sociales existentes desde las décadas anteriores, el cruce a Estados Unidos y la contratación de los migrantes eran procesos relativamente fáciles y rápidos.

Como consecuencia de los cambios en las áreas de cruce, el estatus y el tiempo de estancia de los migrantes en Estados Unidos, el número de aprehensiones se redujo en los primeros años de aplicación de la IRCA, pero no así el flujo de migrantes indocumentados.³² Debido a que los empleadores seguían contratándolos, no hubo ni escasez de mano de obra en Estados Unidos ni una crisis de desempleo en México. La disminución de la tasa de crecimiento demográfico de Estados Unidos, junto con la reestructuración económica de varios sectores, determinó la escasez de mano de obra y la existencia de más oportunidades para que los migrantes participaran en diversas actividades productivas.

Los migrantes indocumentados tomaban trabajos de “72 horas” para no aparecer en la nómina, aceptaban salarios más bajos sin beneficios como salud y vivienda ni indemnizaciones por accidentes en el trabajo, cumplían con jornadas de trabajo excesivas, y pagaban “seguros” que el empleador exigía para protegerse en caso de que el INS lo sancionara.³³ Respecto a la discriminación en el trabajo, el mismo Simpson reconocía que la ley no podía evitarla: “claro que habrá discriminación. ¿Qué diablos? Despertemos...Si una persona quiere discriminar, lo hará, así exista una ley o no”; aunque se equivocó al decir que ésta no sería extensa.³⁴ La violencia y la corrupción en la frontera, así como la falsificación de documentos se sumaban a los abusos de derechos que sufrían los migrantes, tanto los legales como los indocumentados.³⁵ A pesar de que se habían destinado mayores recursos al INS y a la Patrulla Fronteriza para hacer cumplir la ley, estas instituciones no tenían la capacidad (o la motivación) para impedir el

³² Para un análisis de las cifras, véase González Baker, “The *Amnesty* Aftermath...”, art.cit.

³³ Véase Strickland, “Simpson-Rodino, 1987-1988...”, art.cit., pp. 210-211, y Vereas, “Contradicciones de la Ley...”, *op.cit.*, p. 41.

³⁴ Sobel, “Immigration and Identification...”, art.cit., p. 32.

³⁵ García y Griego, “Hacia una nueva visión...”, *op.cit.*, p. 148.

flujo de indocumentados y controlar ampliamente el sistema de contrataciones. Lo más preocupante de esta situación es que a pesar de las difíciles condiciones que tenían que enfrentar los migrantes en Estados Unidos, seguían prefiriendo esta opción a la de permanecer en México, lo cual quiere decir que después de casi 50 años de emigración continua, el gobierno seguía sin resolver sus causas internas y darle alternativas de empleo a esta población.

El proceso de legalización tuvo una respuesta exitosa por parte de los migrantes residentes en Estados Unidos (aproximadamente 3 millones de migrantes —la mayoría mexicanos— obtuvieron visas de residencia temporal o permanente). El problema fue que no se había previsto que esta medida atraería un mayor número de migrantes indocumentados. Al aprobarse la IRCA aumentaron los incentivos de los mexicanos para buscar trabajo en Estados Unidos y/o reunirse con sus familiares que habían sido legalizados. Tomando como precedente la amnistía de 1986, los nuevos migrantes preferían quedarse en Estados Unidos durante periodos más largos (o permanentemente) para cumplir con los requisitos en caso de que se aprobara otra ley similar. Además, esto evitaba correr los riesgos, ahora mayores, de cruzar la frontera varias veces en un año. Como resultado de estos cambios, y de la alta tasa de natalidad, la población de origen mexicano en Estados Unidos pasó de 2.2 millones en 1980 a 4.1 millones en 1988; dentro del porcentaje total de migrantes en territorio norteamericano, en estos años los mexicanos pasaron del 18 al 24%.³⁶

Los flujos migratorios ahora incluían un mayor número de mujeres, familias y trabajadores de áreas urbanas con niveles más altos de educación y, frecuentemente, con un empleo anterior en México. Debido a que los costos de cruzar la frontera habían aumentado, las posibilidades de financiar el viaje para los mexicanos de las áreas rurales más pobres eran

³⁶ Véase Fernando Lozano, “Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social”, en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72.

limitadas, a menos que tuvieran el apoyo de un pariente o amigo en Estados Unidos. Las redes sociales entre los migrantes y sus comunidades de origen se fortalecieron y, junto con el aumento de los flujos comerciales y el desarrollo de la frontera, atraieron a más mexicanos al norte. Cada vez más regiones de México se veían afectadas por la migración de su población en edad laboral a Estados Unidos y a otras regiones del país. Muchas comunidades habían quedado a cargo de mujeres, niños y ancianos, sin que el gobierno diseñara programas específicos para apoyar su desarrollo ni orientar adecuadamente el uso de las remesas que les enviaban sus familiares.

El flujo de remesas había adquirido un papel cada vez más importante para la economía mexicana. En la década de 1980 los envíos de dinero desde Estados Unidos sumaban casi 1.8 mil millones de dólares anuales (casi igual que los ingresos por el turismo). No sólo eran una fuente de divisas estable para el país, sino que garantizaban la capacidad de consumo de las familias de los migrantes (principalmente para alimento, vestido y gastos diarios) y tenían un efecto multiplicador al activar el comercio local. Sin embargo, no se utilizaban como instrumento de desarrollo de largo plazo y pocas veces se invertían en tierras, maquinaria, casas o pequeñas empresas. Algunos académicos y funcionarios del gobierno manifestaron su preocupación por dar una orientación productiva a las remesas, pero no se tomaron medidas concretas al respecto.³⁷

La amnistía no sólo atrajo un mayor número de migrantes, sino que les dio acceso a nuevos tipos de empleos, principalmente en el área de servicios, ensamblaje y manufactura. Esto provocó que la concentración de los migrantes en algunas zonas se hiciera más evidente para la opinión pública norteamericana, que veía a esta población como una influencia negativa

³⁷ Véase *Ibid.*, p. 70, y Alba, “El patrón migratorio entre México y Estados Unidos: su relación con el mercado laboral y el flujo de remesas”, en García y Griego y Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, *op.cit.*, pp. 201-220.

y costosa para su forma de vida. Pocas veces se reconocían los beneficios que el trabajo de los mexicanos traía a la economía estadounidense. Para los norteamericanos era preocupante el que algunas regiones de su país resultaran afectadas y “amenazadas” por el crecimiento de la población migrante en general, y que esto incluso pudiera obligarlos a emigrar a otras ciudades o estados. Aun si existían algunos efectos negativos como consecuencia de la migración, éstos eran mínimos, pero se exageraban más de lo debido.³⁸

Aun si los resultados negativos de la IRCA no fueron los esperados (algunos autores se refieren a esta situación como “la bomba que no explotó”),³⁹ el gobierno mexicano veía satisfecho su principal interés de mantener abierta la “válvula de escape” para la emigración y para el envío de remesas. Sin embargo, las autoridades mexicanas tuvieron que tomar nuevas acciones para atender las necesidades de los migrantes y sus familias. Por un lado, hubo un aumento de las peticiones de protección consular para los migrantes que no habían obtenido la legalización, y para apoyar a las familias que habían quedado separadas y a las comunidades afectadas por la emigración de la población en edad laboral. Por otro lado, se reportaban mayores abusos de los empleadores contra los mexicanos indocumentados, quienes ahora eran más vulnerables porque se les consideraba “delincuentes” y no podían reclamar sus derechos a menos de que corrieran el riesgo de ser deportados; además, la violencia y los riesgos en el cruce de la frontera habían aumentado. Sin embargo, México tomó una postura pasiva porque, dice García y Griego, no quería someterse a presiones de Estados Unidos si se tomaban decisiones conjuntas y tampoco tenía la capacidad (o no quería tenerla) para tomar acciones

³⁸ Véase Gordon Hanson, Raymond Robertson y Antonio Spilimbergo, “Does Border Enforcement Protect U.S. Workers from Illegal Immigration?”, Working Paper #31, The Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, febrero 2001.

³⁹ Strickland, “Simpson-Rodino...”, art.cit., y Manuel García y Griego, “Emigration as a Safety Valve for Mexico’s Labor Market: A Post-IRCA Approximation”, en Vemez (comp.), *Immigration and International Relations...*, op.cit., pp. 115-134.

unilaterales concretas.⁴⁰ En este mismo sentido, Rico explica que las autoridades mexicanas optaron por no presionar por un cambio principalmente porque preferían mantener relaciones cordiales, aunque esto no significaba que estuvieran completamente de acuerdo con la política migratoria que resultó de la IRCA.⁴¹

Uno de los efectos positivos de la Ley fue que antes y después de su aprobación se crearon varias comisiones binacionales para el estudio de la migración y para informar sobre sus efectos en ambos países, entre ellas: La Comisión Bilateral sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, el Grupo de Trabajo México-Estados Unidos Sobre Migración y la Comisión para el Estudio sobre la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo (también conocida como Comisión Asencio, en nombre de su presidente, Diego Asencio). Algunos grupos y mecanismos de consulta se establecieron permanentemente y continúan sus proyectos en la actualidad (tal es el caso de las Comisiones Binacionales inauguradas en 1981 con Reagan y López Portillo, y el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares establecido formalmente en 1990).

Por medio de estos contactos entre instituciones gubernamentales, académicos y organizaciones relacionadas con la migración aumentó el intercambio de información, la conciencia sobre la necesidad de la protección de derechos humanos, la inclusión de nuevos temas en la agenda como la migración de Centroamérica, los programas de trabajadores temporales y el análisis de la migración vinculado a asuntos de comercio e inversión extranjera. Además, argumenta Rico, las acciones bilaterales que estaban surgiendo en otras áreas, principalmente económicas (algunas relacionadas con el comercio, la seguridad y el desarrollo de la frontera), tenían un efecto en la discusión y en el manejo de la migración.⁴² Sin dejar de

⁴⁰ Veneez (comp.), *Immigration and International Relations...*, *op.cit.*, p. 40.

⁴¹ Rico, "The Immigration Reform and Control Act of 1986 and Mexican Perceptions...", *op.cit.*, p. 97, nota 14.

⁴² Rico define este proceso como un "bilateralismo indirecto" (*Ibid.*, p. 99).

considerar la importancia de estos cambios, debe señalarse que su influencia real en las políticas de los gobiernos no resultó en ninguna medida concreta.

A los pocos años de su entrada en vigor era claro que la IRCA no había cumplido con los objetivos que supuestamente eran su fundamento: reducir la migración indocumentada y controlar la contratación de extranjeros en el territorio estadounidense; por el contrario, esta Ley propició un aumento de la presencia de mexicanos, legal o ilegalmente, más discriminación y abusos en su contra, y un cambio de las tendencias de los migrantes. En su reporte final de 1990, la Comisión Asencio explicó detalladamente que la solución al problema de la migración no podía basarse en políticas restrictivas y en el control de la frontera; sugería, en cambio, programas conjuntos para el desarrollo económico de los países emisores para aumentar las oportunidades y mejorar expectativas de los migrantes para permanecer en su país.⁴³ Sin embargo, estas recomendaciones tuvieron poca influencia en las medidas que se diseñaron para manejar la migración después de la IRCA. En 1990 se hizo otra reforma a la INA para destinar más recursos al control de la frontera, reforzar las sanciones a empleadores, aumentar las penas por violaciones a la ley migratoria, y establecer nuevos límites para las cuotas de migrantes admitidos anualmente.⁴⁴

Conclusiones

Desde su origen, la IRCA fue una ley migratoria que respondió a los intereses del gobierno estadounidense, basado en presiones políticas de una opinión pública antiinmigrante y no en la realidad de los factores económicos y sociales que determinaban la migración. Por medio de

⁴³ Este documento se publicó como Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*, Washington D.C., 1990. Posteriormente se editaron algunos de los documentos más relevantes en seis volúmenes: Sergio Díaz Briquets y Sidney Weintraub (eds.) *Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration*, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, Boulder, Westview Press, 1991.

⁴⁴ Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, pp. 91-93.

esta medida unilateral Estados Unidos podía garantizar que no aumentaran los costos de contratar a trabajadores a los que podía atraer o despachar con gran flexibilidad, dependiendo de las necesidades del mercado laboral. El principal interés del gobierno era que la mano de obra de los migrantes sirviera para reducir los costos de producción y elevar la competitividad de las empresas norteamericanas; al mismo tiempo una política migratoria restrictiva servía para evitar presiones de la población y demostrar que el gobierno tenía control del territorio. Sin embargo, no se otorgaron visas suficientes para el número de plazas que ofrecían los empleadores a los migrantes que llegaban por vía legal o ilegal, y el “control” de territorio no fue efectivo. La migración indocumentada continuó siguiendo las tendencias que se establecieron en el pasado pero sus efectos negativos se agravaron y se hicieron más evidentes.

Como en el pasado, el tema se había enmarcado en un contexto de crisis y se utilizó como chivo expiatorio de las preocupaciones de seguridad y economía en el ámbito interno. En los años siguientes, se agravaron las repercusiones negativas de una circunstancia que se había repetido en distintos momentos a lo largo de la historia de la migración Estados Unidos: la definición y puesta en práctica de una política migratoria que no reconocía formalmente la necesidad de mano de obra en su país ni promovía un manejo de la situación para reducir los costos para los migrantes y parte de la población norteamericana afectada negativamente.

Los cambios que la IRCA provocó en la migración hicieron cada vez más costoso (en términos materiales y humanos) aplicar medidas basadas en un discurso antiinmigrante frente a una realidad en la que se mantenía abierta la “puerta trasera” a los trabajadores extranjeros pues cada vez se hizo más evidente esta contradicción. La consecuencia fue que “después de 1986, Estados Unidos se embarcó en una serie de políticas represivas, acciones policiacas y campañas políticas que cambiaron dramáticamente las reglas del sistema de operación de la

migración, conduciendo hacia una nueva *era* en la migración México-Estados Unidos y garantizando que en el futuro sus consecuencias no serían benignas ni limitadas”.⁴⁵

Aunque la ausencia de soluciones bilaterales tenía costos para ambos países (como el aumento de la criminalidad y la inseguridad en la frontera, la falta de control sobre la migración ilegal y los cambios que provocaba en las comunidades emisoras y receptoras de migrantes), cada gobierno había logrado proteger ciertos intereses propios con la Ley IRCA, principalmente el de mantener el flujo de trabajadores constante, y no enfrentaban presiones relevantes para inducir un cambio de su postura.

En opinión de García y Griego y Giner de los Ríos, la grave situación de los trabajadores indocumentados podía presentarle problemas a México, sobre todo de tipo político pues la estructura existente garantizaba la continuidad del empleo de migrantes y el envío de remesas,⁴⁶ pero esto no sucedió. Al igual que en los periodos anteriores, el análisis de la evidencia sobre esta “amenaza” potencial no es claro y esta posibilidad no parece haber tenido efectos significativos en la posición del gobierno. Parte de la explicación es que no había grupos organizados en México que se manifestaran o ejercieran suficiente presión para que el gobierno tomara otro tipo de medidas hacia la migración.

Además, Estados Unidos también aceptaba tácitamente esta situación y le sacaba provecho; por lo tanto, la “válvula de escape” seguía abierta. Los problemas internos de México sólo le interesaban a su vecino en la medida en que pudieran desestabilizar la región. Varios grupos norteamericanos estaban en contra de que Estados Unidos estableciera proyectos de inversión para apoyar a México en la solución de sus problemas y preferían que el gobierno tomara acciones punitivas en su contra, pero otros creían que la interdependencia

⁴⁵ *Ibid.*, p. 72 (véase también Jorge Bustamante, “Migración indocumentada México-Estados Unidos: hallazgos preliminares del proyecto Cañón Zapata”, en Vemez (comp.), *Immigration and International Relations...*, *op.cit.*, pp. 73-85).

⁴⁶ García y Griego y Giner de los Ríos, “¿Es vulnerable la economía mexicana...?”, *op.cit.*, p. 253.

económica entre los dos países y la necesidad de mantener la estabilidad en la región y reducir las presiones migratorias, hacían necesario tomar medidas más activas respecto a la situación de su vecino.

Hasta entonces, la respuesta del gobierno de Estados Unidos en general había sido impulsar la economía mexicana por medio de inversiones, préstamos y acuerdos comerciales, pero nunca se tomaron acciones explícitas para influir en las políticas de desarrollo rural en México o impulsar proyectos para reducir la migración. Al analizar la postura de Estados Unidos en este ámbito, Wayne Cornelius argumenta que los gobiernos norteamericanos fueron cómplices del fracaso de México porque nunca presionaron a sus gobernantes para tomar medidas más activas en estas áreas y enfrentar las causas de la migración. Así, al mantener abierta la “válvula de escape”, “permitieron a las élites mexicanas exportar la disensión y prevenir presiones populares que impulsaran las reformas aplazadas durante tantos años...”.⁴⁷

La postura de Estados Unidos por sí misma no puede justificar la falta de iniciativa y acciones de México en el área de migración, o los problemas económicos del país. No obstante, desde los Convenios de Braceros de 1942-1964, las negociaciones de acuerdos comerciales y económicos entre estos dos países se relacionaron directa o indirectamente con la migración; de aquí la vinculación de estos asuntos en la agenda bilateral. Como ya se explicó, durante la Segunda Guerra Mundial México aprovechó las ventajas que se le ofrecieron para negociar, entre otras cosas, un acuerdo comercial a cambio de enviar braceros a Estados Unidos. Al terminar la Guerra, México perdió esa posición favorable a sus intereses y al mismo tiempo la migración cada vez tenía más importancia como “válvula de escape” a los problemas de desempleo y la dependencia económica del mercado y las inversiones estadounidenses era

⁴⁷ Cornelius, “Immigration, Mexican Development Policy, and the Future of U.S.-Mexican Relations”, en Varios autores (The American Assembly, Columbia University), Mexico and the United States, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1980, pp. 105-106 y 126.

mayor. Estas circunstancias limitaron las acciones de México en la discusión de la política migratoria debido a su interés de mantener el *statu quo* y el apoyo económico de Estados Unidos.

Como bien dice Mabire, “no se resuelven los conflictos por el hecho de declararlos inexistentes; aunque el discurso político a veces logra tornarlos invisibles, siguen vivos, y así encubiertos son más temibles porque se pierde la capacidad de reconocerlos”.⁴⁸ En este caso, la falta de una política bilateral y la ineficacia de las medidas unilaterales que tomó cada gobierno tuvieron consecuencias más graves para los migrantes, principalmente los indocumentados, y dieron pie a la transformación de las estrategias para enfrentar los problemas de control de la frontera y de la migración laboral, así como las nuevas necesidades que se derivaron del aumento de la migración permanente y del crecimiento de la comunidad mexicano-americana. Estos temas se analizarán en el siguiente capítulo.

⁴⁸ Mabire, “El nacionalismo y la política exterior de México”, en Humberto Garza, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, p. 80.

Capítulo 5: Integración sin migración (1986-2002)

“Traía algo que no podía darse sólo en uno u otro lado de la frontera, sino en ambos lados. Ésas eran cosas difíciles de entender en los dos lados.

--Lo que es de acá y también de allá. Pero, ¿dónde es acá y dónde allá, no es el lado mexicano su propio acá y allá, no lo es el lado gringo, no tiene toda tierra su doble invisible, su sombra ajena que camina a nuestro lado como cada uno de nosotros camina acompañado del segundo yo que ignora?”

Carlos Fuentes, La frontera de cristal.

Introducción

En este capítulo se describen los efectos de las transformaciones en las tendencias de la migración a partir de la ley IRCA. La variable más importante es el crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos (incluyendo a los mexicano-americanos, a los migrantes legales y a los indocumentados). Se verá cómo ambos gobiernos tuvieron que tomar medidas para responder a este cambio demográfico cuyas implicaciones económicas, políticas y sociales son muy significativas. A la par de este proceso, las relaciones bilaterales entre los países se modificaron como resultado de los esfuerzos de liberalización e integración económica iniciados en la década de 1980. Se considera necesario estudiar conjuntamente ambos procesos de cambio (en las características de la migración y en las relaciones bilaterales) para explicar las acciones de los gobiernos respecto a la migración en el ámbito interno y externo, y las consecuencias que éstas tuvieron, así como los avances que han ocurrido en los últimos años en el manejo de este tema.

Al igual que en los periodos anteriores, en este capítulo aparece la asimetría de poder como una constante que condiciona la definición y puesta en práctica de la política migratoria. Si bien hay cambios debido al acercamiento entre los países, principalmente en el área económica, se mantiene la vulnerabilidad de México frente a las decisiones unilaterales de Estados Unidos, y sigue siendo limitada su capacidad para presionar a favor de una nueva política que favorezca a los migrantes. En el ámbito de la política interna se verá que, como resultado de las tendencias de la migración y el endurecimiento de las posiciones antiinmigrantes en Estados Unidos, el gobierno norteamericano inició una serie de acciones para reforzar el control de la frontera. A su vez, la presencia de la comunidad mexicano-americana, y el apoyo a los migrantes por parte de diversos grupos se hizo más evidente para el gobierno y la población norteamericana. No obstante la relevancia de estos factores, su influencia en las decisiones del gobierno norteamericano aún tienen límites y no han sido suficientes para revertir una política restrictiva y costosa en términos humanos y materiales.

En el caso de México, el crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos determinó la decisión del gobierno de tomar nuevas iniciativas respecto a cómo manejar los problemas relacionados con la migración y la frontera, la protección de los derechos de la población residente en el extranjero y la atención a sus necesidades. En general, estas acciones fueron medidas unilaterales pero las posibilidades de avanzar o proponer el manejo conjunto de algunos temas se ampliaron en varios ámbitos.

Los antecedentes de la integración

A mediados de los ochenta, el presidente Reagan declaró que: “Estados Unidos no podía darse el lujo de ser complaciente con la retórica revolucionaria mexicana, con sus susceptibilidades nacionalistas o con los principios tradicionales que guían la política de México”. Dijo que

estaba dentro del interés nacional de su país presionar a México para transformar la economía por medio de la descentralización, la privatización, la eliminación de subsidios, la reducción de la participación estatal en la producción de bienes y servicios, la liberalización del mercado y la desaparición de barreras para la inversión extranjera, “incluso si esas reformas resultaban ser disruptivas desde un punto de vista político para la paz del PRI”.¹

La crisis mexicana de 1982 llevó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a aceptar las medidas que sugerían Estados Unidos y los organismos económicos internacionales para iniciar el proceso de liberalización de la economía. Las reformas sustantivas consideradas de corte neoliberal incluyeron la apertura comercial, el saneamiento de las finanzas públicas, la desregulación y la privatización. El presidente De la Madrid y la nueva élite política que trajo consigo (casi toda educada en Estados Unidos) iniciaron estas transformaciones para abandonar el proteccionismo de las épocas anteriores y propiciar una relación comercial más estrecha con Estados Unidos. Una de las acciones que reflejó este cambio de actitud fue la decisión de México de ingresar al GATT en 1986 y la firma de un “acuerdo marco” de procedimientos y principios en materia de comercio con Estados Unidos en 1987. Aunque en ese momento no se planearon así, Bernardo Mabire argumenta que las decisiones del gobierno de De la Madrid para la liberalización económica allanaron el camino de la asociación con Estados Unidos y Canadá, cuyo punto culminante fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.²

¹ Citado por Bruce Michael Bagley, “La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta”, en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, p. 52.

² Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, 34 (1994), pp. 545-546.

A pesar de los avances en la cooperación económica bilateral, en este proceso de acercamiento no se incluyeron temas más controvertidos, como la migración.³ Al igual que en el pasado, México no intentó presionar a Estados Unidos por la vulnerabilidad que tenía para negociar, y por el interés de mantener el *statu quo* de la dinámica migratoria y de las relaciones bilaterales. Además, la postura pasiva e indefinida del gobierno mexicano sobre el problema migratorio pudo mantenerse porque no habían presiones internas que promovieran un cambio. Para legitimar su falta de acciones en el ámbito externo respecto a los migrantes, en algunos casos el gobierno utilizó la retórica nacionalista apelando a la defensa del principio de no intervención y a la búsqueda de independencia de Estados Unidos. Sin embargo, cada vez se volvió más difícil mantener un discurso nacionalista que no tenía fundamentos en la práctica pues resultaba contradictorio frente al acercamiento económico entre los dos países y al crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos.

En México, los grupos y partidos de oposición, principalmente de la izquierda, criticaban este cambio en la relación bilateral porque podía representar una mayor dependencia de Estados Unidos, y más posibilidades de que este país interviniera en asuntos nacionales; lo consideraban también una pérdida de soberanía e identidad nacional, y una contradicción explícita del nacionalismo mexicano.⁴ Como en el pasado, México mantenía una postura defensiva frente a Estados Unidos en el discurso y en su política exterior, pero en la práctica buscaba una cooperación mayor con su vecino para resolver los problemas comunes y obtener

³ Lorenzo Meyer explica cómo desde el sexenio de De la Madrid la relación entre México y Estados Unidos cambió a la par que la transformación del modelo económico mexicano. Aunque existían tensiones entre los dos países por diferencias en cuanto a algunos temas de política internacional (principalmente sobre el manejo de los conflictos en Centroamérica), narcotráfico y migración, éstos no impedían que la relación se mantuviera en términos cordiales y poco a poco se diera un mayor acercamiento en el área comercial y financiera (véase Meyer, “La construcción histórica de la soberanía y el nacionalismo mexicanos”, en Ilán Bizberg (comp.), México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998, pp. 97-98, y Meyer, “El año político un reflujo relativo de la tensión”, en Bueno y Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, op.cit., pp. 11-25).

⁴ Algunos ejemplos de estas críticas se expresan en los siguientes libros, cuyos títulos son muy sugerentes: Rodolfo Medina, El TLCAN se come sin chile, México, Grupo 7, 1991, José Ángel Conchello, El TLC: un callejón sin salida, México, Grijalbo, 1992, y Rafael Barajas, Me lleva el TLC, México, Grijalbo, 1993.

su apoyo económico.⁵ El discurso nacionalista de independencia y antiamericanismo del gobierno cada vez encontraba menos elementos sobre los cuales sostenerse.

En el caso del gobierno norteamericano también hubo una respuesta ambivalente a este proceso de integración. Estados Unidos gastó cada vez más recursos para demostrar al público estadounidense que aunque la frontera se abriera a más flujos comerciales estaba controlada y no era porosa con respecto a los migrantes y a las drogas. La *hipocresía* de esta política, según la definen Massey, Durand y Malone, se había podido mantener en otras épocas, pero cada vez era más difícil hacerlo por los propios efectos de las medidas unilaterales (el aumento de la migración permanente y el alto costo del control de la frontera), y por los cambios que representó una mayor integración económica entre ambos países.⁶ No obstante los costos materiales y humanos, y las contradicciones internas de esta postura, Estados Unidos mantuvo su política unilateral restrictiva.

El libre comercio

En 1990 México solicitó a Estados Unidos la negociación de un acuerdo de libre comercio; meses después el gobierno canadiense pidió que se le incluyera en la propuesta e iniciaron las discusiones trilaterales para firmar el TLCAN.⁷ El interés principal de México, según autores como Lorenzo Meyer y Gustavo Vega, no era sólo reducir los aranceles (que ya eran menores al 10%), sino hacer irreversibles los cambios económicos internos, prevenir un proteccionismo

⁵ Lorenzo Meyer, "El año político...", *op.cit.*, pp. 11-25.

⁶ Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, p. 73.

⁷ Entre 1985 y 1988 los gobiernos canadiense y norteamericano negociaron un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) que entró en vigor en enero de 1989. Sus propósitos eran similares a los que se plantearon para el TLCAN en 1990, principalmente, fortalecer la economía regional y los intercambios comerciales entre los países. Sin embargo, el ALC excluía a México debido a la disparidad económica entre los países. En algunos aspectos, este acuerdo sirvió como modelo para el TLCAN (véase Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001, pp. 67-74).

futuro de Estados Unidos, promover el crecimiento económico, reducir la inflación, pagar la deuda externa y atraer inversiones y tecnología extranjeras.⁸

Según Mabire, esto también reflejaba los intereses personales del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y las difíciles circunstancias de estancamiento económico y crisis de legitimidad política que enfrentó al llegar al poder, lo cual lo llevó a buscar soluciones en el exterior para impulsar el desarrollo económico nacional.⁹ La situación de Europa al final de la Guerra Fría complicaba la posibilidad de diversificar las exportaciones mexicanas hacia ese continente, mientras que la opción de un mayor acercamiento con América Latina era poco significativa comparada con los beneficios que daría a México un acuerdo comercial con los dos países del norte. La integración comercial con Estados Unidos y una liberalización económica más profunda podían representar costos políticos internos para el gobierno mexicano por la oposición de algunos grupos y por las consecuencias que tendría en ciertos sectores. Pese a ello, el TLCAN se consideró como el gran proyecto para el desarrollo y la solución de los problemas económicos del país.

Las negociaciones del TLCAN con Canadá y Estados Unidos se llevaron a cabo entre junio de 1991 y agosto de 1992.¹⁰ Posteriormente se incluyeron los acuerdos paralelos sobre medio ambiente y cooperación laboral,¹¹ y en 1993 inició el proceso de ratificación del Tratado. Uno de los aspectos más destacados en la etapa de negociaciones fue el cabildeo que hizo México frente al Congreso norteamericano, lo cual hasta entonces no había hecho tan explícita

⁸ Lorenzo Meyer, "La crisis de la élite mexicana", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-75, y Gustavo Vega, "Introducción", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993.

⁹ Mabire, "El fantasma de la ideología...", art.cit., p. 546.

¹⁰ Para propósitos de esta tesis, en adelante se discutirán solamente las posturas de México y Estados Unidos respecto al TLCAN.

¹¹ Cabe mencionar que el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) se refiere solamente a las condiciones de trabajo internas de cada país y excluye referencias a los trabajadores migrantes. Sus principales objetivos son proteger los derechos de los trabajadores en cada país, mejorar las condiciones laborales, vigilar el trabajo infantil, y establecer condiciones para una mayor competitividad en la producción; una de sus metas a largo plazo es igualar los salarios entre los tres países.

o tan intensamente.¹² Pese a ello, lo que finalmente determinó la votación a favor del TLCAN fue la voluntad política del Ejecutivo estadounidense, expresada por medio del cabildeo del presidente William Clinton (1992-2000) con los legisladores, a quienes dio concesiones y donaciones para conseguir que aprobaran el Tratado.¹³

La entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994 significó un cambio histórico en las relaciones económicas y políticas de los tres países. Algunos autores argumentan que el TLCAN dio estructura internacional a lo que ya existía de facto y que, prescindiendo del Tratado, los lazos económicos y comerciales entre México y Estados Unidos seguirían siendo los mismos.¹⁴ La diferencia fundamental es que el acuerdo estableció un mecanismo de cooperación formal en el que las reglas para controlar las transacciones entre los países son explícitas y los costos de violarlas son mayores. Además, como parte del TLCAN y a lo largo de su desarrollo se han creado diversas instituciones bilaterales y trilaterales para manejar diversos temas comunes, incluidos o no en el acuerdo original.

El cambio en la actitud de México respecto a su participación en el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos al negociar el TLCAN tuvo implicaciones importantes porque fortaleció los contactos entre distintos actores de ambos gobiernos, propició un mayor

¹² Sus acciones se basaron en la contratación de un grupo de cabilderos de alto nivel, el acercamiento y la promoción de los intereses mexicanos frente a inversionistas, grupos de la comunidad mexicano-americana e hispanos, *think tanks*, funcionarios, congresistas y políticos latinos, además del presidente y su gabinete.

¹³ Véase Todd Eisenstadt "El Auge del Cabildeo Mexicano en Washington: más lejos del cielo y más cerca de Estados Unidos", en Bernardo Mabire (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, Eisenstadt, "El ascenso del cabildeo en Washington: todavía más lejos de Dios y aún más cerca de Estados Unidos", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 159-218, y Miguel Ángel Valverde Loya, "Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN al Congreso de Estados Unidos y lo que aprendimos de ello", en Arturo Borja Tamayo (coord.), Para evaluar al TLCAN, México, Porrúa, 2001, pp. 101-139.

¹⁴ Para ilustrar la colaboración bilateral que existía antes del TLCAN en otros ámbitos además del comercial y financiero, García y Griego y Vereza mencionan los más de 40 acuerdos bilaterales firmados a partir de 1978 entre México y Estados Unidos ("Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 126-127; véase también José Juan de Olloqui, "Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior de México", en Francisco Alba y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997, pp. 175-192).

conocimiento del sistema político norteamericano en varios niveles de la burocracia mexicana, y un acercamiento de México a la población de origen mexicano residente en Estados Unidos y a sus líderes. La discusión sobre la relevancia de estos puntos se retomará más adelante.

Con la firma del TLCAN, Salinas profundizó el cambio iniciado por su predecesor respecto a las reformas económicas y la búsqueda de una alianza explícita y formal con Estados Unidos para impulsar el desarrollo del país. Sin embargo, como explica Meyer, “hacer del neoliberalismo la nueva ideología del régimen [requería], entre otras cosas, una revolución a fondo de la naturaleza del nacionalismo mexicano posrevolucionario y, por consiguiente, de la relación de México con Estados Unidos”.¹⁵ Las críticas al gobierno de Salinas y la oposición de algunos mexicanos al acercamiento con Estados Unidos influyeron en cierta medida en la discusión de ciertos temas y en el discurso del presidente y su gabinete respecto al Tratado,¹⁶ pero no impidieron el objetivo central de firmar el TLCAN pues el PRI tenía la mayoría en el Congreso y la oposición no era suficientemente fuerte como para impedirlo.¹⁷

En Estados Unidos también había oposición al TLCAN. Según algunos sectores de la opinión pública, incluyendo varios sindicatos, Estados Unidos no tenía por qué ayudarle a México resolver sus problemas económicos. Además, se creía que una mayor integración impulsaría la “invasión” de mexicanos en su territorio, aumentaría la competencia para las

¹⁵ Meyer, “La crisis de la élite...”, *op.cit.*, p. 75.

¹⁶ En su exhaustivo y muy puntual análisis, Bernardo Mabire explica cómo en sus discursos Salinas intentó cambiar el significado del nacionalismo pero sin desprenderse completamente del “fantasma” de los mitos que tal vez hubiera preferido destruir, “porque conservaban utilidad para comunicarse con una población en la que se mantenían arraigados, por lo cual también seguían sirviendo para fortalecer al Estado”. Jorge Domínguez también menciona el ejemplo del secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, para ilustrar el uso distinto del discurso del gobierno en México y en Estados Unidos respecto al paquete de rescate financiero de 1995. El autor utiliza la metáfora de Robert Putnam del “juego a dos niveles” para explicar que este uso del discurso sirvió a México para alcanzar distintos objetivos internos y externos durante la negociación del TLCAN (véase Mabire, “El fantasma...”, *art.cit.*, pp. 568-569, y Domínguez, “Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos”, en Vereza, *et.al.*, *Nueva agenda...*, *op.cit.*, pp. 44-46).

¹⁷ Un gran número de notas periodísticas y editoriales documentan la permanencia del debate en torno a los costos y beneficios del TLCAN y la política de acercamiento a Estados Unidos. Por mencionar una de las múltiples publicaciones recientes, véase “Será TLC el nuevo villano favorito, entrevista con Carlos Salinas de Gortari” *Reforma* (9 de diciembre de 2002).

empresas locales y el desempleo, y provocaría un deterioro de las condiciones económicas del país.¹⁸ Varios empresarios estaban preocupados porque podrían perder subsidios del gobierno y los beneficios del proteccionismo hasta entonces existente en ciertas áreas. No obstante estos obstáculos, el gobierno norteamericano consideraba dentro de su interés nacional promover el crecimiento y la estabilidad en México, crear un mercado potencial para sus productos, establecer un modelo de libre comercio que sirviera como ejemplo para la integración y la liberalización comercial de otros países y equilibrar el surgimiento de la Unión Europea, Japón y otros países asiáticos como poderosos bloques económicos.¹⁹

Las presiones de distintos grupos y los intereses particulares de los dos gobiernos limitaron el contenido del TLCAN, especialmente en algunos temas como el petróleo,²⁰ el medio ambiente, el transporte y la migración laboral. En este caso se discutirán las razones por las que no se incluyeron convenios para manejar bilateralmente la migración en el Tratado. Para evitar conflictos internos que pudieran obstaculizar la negociación y la ratificación de un acuerdo cuyos propósitos principales eran aumentar los contactos comerciales y financieros, la migración se trató como un asunto que se resolvería naturalmente con el desarrollo que

¹⁸ Véase Adolfo Aguilar Zinser, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 39.

¹⁹ Para Francisco Gil Villegas el acercamiento entre Estados Unidos y México al final de la Guerra Fría se puede comparar con la situación de la Segunda Guerra Mundial porque demostró la necesidad de Estados Unidos de buscar aliados para combatir una guerra (en este caso económica) en la que "Estados Unidos necesita a México tanto como éste necesita a aquél". Esta afirmación debe matizarse al tomar en cuenta que en la década de 1990 no hubo una situación de emergencia como la que se vivió antes y después de la Segunda Guerra Mundial y que la dependencia de México del mercado estadounidense es mucho mayor que en el sentido inverso. Sin embargo, la comparación que hace el autor entre ambos momentos históricos es relevante porque ilustra los cambios de la percepción de Estados Unidos sobre la relación bilateral dependiendo del contexto político y económico (Gil Villegas, "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992", en Vega (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, op.cit., pp. 299-300; véase también Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, op.cit., y Domínguez, "Ampliando horizontes...", op.cit., pp. 32-33).

²⁰ La capacidad de México para resistir las presiones de incluir negociaciones sobre petróleo muestra, además de los obstáculos que ponía el nacionalismo mexicano a la posición del gobierno, la característica que se describió en el capítulo anterior respecto a la vulnerabilidad "limitada" de México frente a Estados Unidos en algunas circunstancias y en algunos temas en particular (véase capítulo 3, p. 111).

propiciaría el TLCAN: la apertura comercial traería consigo el crecimiento económico necesario para resolver las causas de la emigración de mexicanos en busca de mejores salarios.

Frente a Estados Unidos Salinas declaraba, al igual que López Portillo, que el interés de México era “exportar bienes, no personas”. Sin embargo, el tema migratorio se llegó a manejar con rasgos de la retórica nacionalista de los gobiernos anteriores al decir que el manejo de los trabajadores mexicanos no se iba a discutir con Estados Unidos para evitar que se tomara como un pretexto para obtener petróleo mexicano.²¹ Paralelamente, Clinton argumentaba que las inversiones y el comercio con Estados Unidos crearían más empleos en México, eliminarían la disparidad salarial (calculada entre 8:1 y 10:1) y reducirían las presiones migratorias. Finalmente los gobiernos coincidieron en la postura simplista de que en el largo plazo el TLCAN resolvería las causas y los efectos de la migración. Sin embargo, el modelo económico en el que se basó esta idea incluye una variable sobre el grado de desarrollo de las instituciones de los países como un factor determinante para su éxito. Debido a que en el caso de México y Estados Unidos esta variable es muy dispar, la “solución natural” del problema, implicaba la creación de ciertas condiciones que sólo podrían lograrse en el largo plazo. No obstante, los gobiernos no plantearon medidas inmediatas para enfrentar la situación.²²

Al decir de Francisco Alba, quien ha analizado profunda y sistemáticamente la relación entre el acuerdo de libre comercio y la migración, “el TLCAN se convirtió así en un elemento de estabilización adicional del sistema migratorio, tendiente a mantener por algún tiempo el *statu quo*” y permitió a ambos países compartir una visión que “lleva implícita la idea de ganar

²¹ Véase Gilberto Rincón Gallardo, “El adiós del canciller”, *Reforma* (11 de enero de 2003), Miguel Ángel Granados Chapa, “Migración y petróleo”, *Reforma* (13 de mayo de 2003), y Jorge Bustamante, “Acuerdo migratorio, ¿en cuál versión?”, *Milenio* (12 de mayo de 2003).

²² Véase Wayne Cornelius, “Impacts of NAFTA on Mexico-U.S. Migration”, en *NAFTA in the New Millennium*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies UCSD, 2002.

tiempo para que un desarrollo abierto y ortodoxo *resuelva* la cuestión migratoria”.²³ La lógica económica de los gobiernos no tomó en cuenta la tradición histórica de la migración, las redes sociales existentes, ni los complejos factores sociales, demográficos, políticos y económicos de ambos países que mantienen el flujo migratorio constante.

Las expectativas de que el TLCAN resolvería las presiones migratorias no se cumplieron en el corto plazo debido en parte a que la creación de empleos y el incremento de los salarios en México no podían lograrse en pocos años. Además, la demanda de mano de obra en Estados Unidos siguió existiendo por razones demográficas (el decrecimiento de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la generación de “baby boomers”²⁴) y económicas (el gran desarrollo del país al inicio de la década de 1990). Por estas razones, pese a los cambios en el modelo económico, la migración indocumentada continuó. Además, el TLCAN tuvo efectos en el corto plazo en México como pérdida de empleos, desplazamiento de algunos sectores (sobre todo en el campo), y disparidad entre el desarrollo de las regiones norte y sur que aumentaron las presiones para emigrar a las ciudades y a Estados Unidos.²⁵

La respuesta de Estados Unidos

Las manifestaciones de la opinión pública norteamericana en contra de la migración aumentaron durante la recesión que vivió Estados Unidos en 1989 y se prolongaron a lo largo de las negociaciones del TLCAN y los primeros años de su entrada en vigor, sobre todo

²³ Alba, “El acuerdo comercial: ¿un paso hacia la convergencia sobre la cuestión migratoria?”, en Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, *op.cit.*, pp. 170-171 (véase también Alba, “Diálogo e incompreensión: el tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC”, en Mabire (comp.), México- Estados Unidos – Canadá 1997-1998, *op.cit.*, pp. 157-177, y Alba, “La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del TLCAN: el juego de las expectativas”, en Gustavo Vega, (comp.) Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales, México, El Colegio de México, 1993).

²⁴ Este término se refiere a la población norteamericana nacida entre 1946 y 1964 que tuvo la mitad de hijos que sus padres. A esto se debe a que el número de población en edad laboral se redujera a partir de la década de 1990.

²⁵ Véase Cornelius, “Impacts of NAFTA...”, *op.cit.*, p. 7.

cuando México entró en una grave crisis económica y política entre 1994 y 1995.²⁶ La presencia de los migrantes mexicanos y la apertura de la frontera a los flujos comerciales preocupaban a la población, principalmente en los estados con mayor población de indocumentados y en las localidades en las que eran más evidentes los problemas de desempleo y crisis fiscales.

Varios medios de comunicación y funcionarios políticos estadounidenses alentaban las campañas antiinmigrantes y contribuían a la difusión de las ideas de que la influencia de México y sus migrantes eran las causas de los problemas del país. Desde 1993, el gobernador de California, Pete Wilson había comenzado a movilizar a los grupos xenófobos al publicar una carta dirigida al Presidente Clinton pidiendo cancelar los derechos para los hijos de los indocumentados nacidos en Estados Unidos y terminar los programas federales de servicios de salud y educación para los migrantes. La petición de Wilson dio inicio a una serie de movilizaciones y protestas en contra de la migración y tuvo como uno de sus puntos culminantes la campaña en California a favor de la iniciativa de ley conocida como Propuesta 187, impulsada por la organización Save Our State (SOS) en 1994. Esta iniciativa partía del mismo principio que la de Wilson sobre la necesidad de privar a los migrantes que no tuvieran sus papeles en regla de servicios gratuitos y aumentar el control y la vigilancia en su contra a nivel comunitario.²⁷

La oposición a la Propuesta 187 se manifestó por parte de diversos grupos en Estados Unidos, la Iglesia católica, organizaciones no gubernamentales (ONG), políticos demócratas

²⁶ Véase García y Griego y Vereá, "Colaboración sin concordancia..." *op.cit.*, pp. 110-111, y Katrina Burgess y Carlos González Gutiérrez, "Socio renuente: California en las Relaciones México- Estados Unidos", en Vereá, *et.al. Nueva agenda...*, *op.cit.*, pp. 284-297).

²⁷ En resumen, la ley que promovía la Propuesta 187 negaba a los migrantes sin documentos y a sus familias el acceso a la mayoría de los servicios públicos en California excepto en casos de emergencia. La iniciativa incluye una cláusula que obliga a los hospitales, maestros de escuelas públicas, trabajadores sociales y policías a denunciar a cualquier sospechoso de no tener sus papeles de migración en regla. Las escuelas públicas tendrían que verificar la condición migratoria de los estudiantes y de sus padres para poder aceptar a los niños. Estas medidas desataron un gran debate interno respecto al papel de la sociedad norteamericana como responsable del cumplimiento de la ley (véase Rosario Green, "Las ONG y la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos", en Vereá, *et.al. Nueva agenda...*, *op.cit.*, pp. 357-365).

(incluyendo al presidente Clinton), asociaciones defensoras de derechos civiles, gobiernos locales y jueces, así como varios grupos de la comunidad latina y mexicano-americana.²⁸ Sin embargo, la presión de estos grupos no fue suficiente contra el 59% del electorado que aprobó la iniciativa el 8 de noviembre de 1994.²⁹ A pesar de que la aplicación de la 187 permanece suspendida, es importante destacar que contribuyó a que se elevara el tono del debate político y provocó que en otros estados como Florida y Arizona, así como en el Congreso, se promovieran propuestas de ley similares (en algunos casos más radicales) contra los migrantes.³⁰ Como se explicó anteriormente, la percepción negativa de la opinión pública está estrechamente vinculada con la forma en que proyectan la situación los líderes políticos y los medios de comunicación. En este caso, la manera como se manejó el tema de la migración por parte de estos actores dio como resultado la misma tendencia de otras épocas: restringir la migración legal y obstaculizar la ilegal al aumentar el control de la frontera. Se argumentaba que con estas acciones podrían “solucionarse” parte de los problemas económicos de Estados Unidos.

A pesar de que el presidente Clinton se oponía a las medidas más radicales que proponían los grupos y políticos antiinmigrantes, respondió a sus presiones y a los ataques de la oposición republicana en el Congreso al aprobar nuevas leyes migratorias, destinar más recursos al control de la frontera para impedir la llegada de más indocumentados y apoyar a los

²⁸ Algunos de sus argumentos eran que la propuesta violaba el derecho constitucional a la privacidad, contradecía los estatutos federales sobre elegibilidad en asuntos de salud pública, servicios sociales y educación, no discriminación y confidencialidad, y creaba un aparato estatal en materia de control migratorio sobre el cual el gobierno federal tiene jurisdicción exclusiva, además de que los empleados del Estado no tenían por qué actuar como agentes del INS (véase Burgess y González Gutiérrez, “Socio renuente...”, *op.cit.*, pp. 284-289, y Green, “Las ONG...”, *op.cit.*, pp. 357-365).

²⁹ Una de las razones fundamentales que explica la derrota del 78% del electorado de origen latino que se oponía a la Propuesta 187 es que la mayoría de los mexicanos residentes en Estados Unidos no tenían la ciudadanía norteamericana porque no querían perder la nacionalidad mexicana al naturalizarse; por lo tanto, no podían votar en contra de la iniciativa. Más adelante se destacará la reforma constitucional de 1996 para aceptar la doble nacionalidad como uno de los cambios más importantes en la postura de México hacia la población mexicano-americana.

³⁰ Véase Burgess y González Gutiérrez, “Socio renuente...”, pp. 284-297, y García y Griego y Vereas, “Colaboración sin concordancia...”, *op.cit.*, pp. 110-119.

estados que sufrieran mayores costos materiales debido a la presencia de migrantes. El plan de Clinton, al cual él mismo calificó como el “más agresivo y amplio contra la migración”,³¹ consistía en una estrategia “disuasiva” para evitar los cruces ilegales al fortalecer el control de la frontera y expulsar a los indocumentados que se encontraban en Estados Unidos, y reducir los incentivos de los migrantes para permanecer en territorio norteamericano al restringir su acceso a servicios y otros beneficios estatales.³²

Las primeras medidas que el gobierno de Clinton puso en práctica consistieron en un aumento sustancial de los recursos y el personal de la Patrulla Fronteriza y el INS, y la aplicación de una serie de operativos en las zonas más transitadas de la frontera para controlar el cruce de indocumentados. Posteriormente, en 1996 se aprobaron diversas leyes como la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA), la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, AEDPA) y la Ley de Responsabilidad y Reforma a la Inmigración Ilegal del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIA) para limitar el acceso a servicios gratuitos para los migrantes, aumentar el control de trabajadores extranjeros en empresas norteamericanas, restringir las posibilidades de reunificación familiar y destinar recursos a los operativos de control de la frontera.³³

Los operativos para reforzar la seguridad en la frontera iniciaron en septiembre de 1993 con la Operación “Bloqueo” (*Blockade*), posteriormente llamada “Marcar la Línea” (*Hold the Line*) en el cruce de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua (en enero de 1997 este

³¹ Citado por García y Griego y Vereá, “Colaboración sin concordancia...”, *op.cit.*, pp.113-114.

³² Véase Cornelius, “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, en *Foro Internacional*, vol. 123, núm. 4, 2000, pp. 41-63, y Burgess y González Gutiérrez, “Socio renuente...”, *op.cit.*, pp. 292-293.

³³ Para una discusión más amplia sobre el origen y algunas de las consecuencias de estas leyes véase García y Griego y Vereá, “Colaboración sin concordancia...”, *op.cit.*, pp.112-119.

operativo se extendió hasta Nuevo México). En octubre de 1994 empezó a funcionar la Operación “Guardián” (*Gatekeeper*) en el área de San Diego, California y Tijuana, Baja California Norte (en octubre de 1996 se amplió para cubrir casi toda la frontera de California). La Operación “Salvaguarda” (*Safeguard*) se diseñó para el área de Nogales, Arizona y Nogales, Sonora a partir de 1995 (en 1999 incluyó las zonas de Douglas y Naco). Finalmente, la Operación “Río Grande” se puso en práctica en el sureste de Texas en agosto de 1997. Estos operativos, cuyos nombres reflejan el tono alarmista con que se enfrentaba el problema, tenían como objetivo principal disuadir e impedir el cruce de indocumentados. Para lograrlo se construyeron bardas de acero con focos de largo alcance, luces infrarrojas y torres de vigilancia equipadas con cámaras de video desde donde la Patrulla Fronteriza, reforzada con helicópteros, patrullas y un mayor número de agentes, controlaría cada uno de los sectores correspondientes las 24 horas.³⁴

En general, las leyes aprobadas por el gobierno de Clinton reflejaban un nuevo esfuerzo del gobierno por reducir la contratación de indocumentados, endurecer las medidas en contra de quienes fomentaran este tipo de actividades y aumentar las penas por infringir las leyes.³⁵ El tipo de acciones para lograrlo se basó en un “enfoque policial y criminalista en torno al problema de los indocumentados”³⁶ y era una respuesta fácil y efectiva a las presiones de una opinión pública en la que prevalecía un sentimiento antiinmigrante. En la práctica estas leyes

³⁴ Véase Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, Wayne Cornelius “The Efficacy and *Unintended* Consequences of U.S. Immigration Control Policy, 1993-2000”, *Population and Development Review*, núm. 27, 2001, y Wayne Cornelius, “Impacts of NAFTA...”, *op.cit.*

³⁵ Aunque las leyes tenían algunos aspectos positivos para los migrantes como la facilitación de los procesos de naturalización, los costos prevalecieron sobre las mínimas ventajas que se ofrecían. Aunque se toma como positivo el hecho de que se haya extendido la colaboración entre el INS y las autoridades políticas locales y estatales para facilitar los procesos de naturalización, las nuevas leyes eliminaron el derecho de los migrantes a ciertos servicios gratuitos de salud, educación y asistencia social. Además, el procedimiento de audiencias de deportación y exclusión fue sustituido por una “remoción” sin audiencia, lo cual eliminó un recurso legal que anteriormente tenían los migrantes (véase García y Griego y Vereá, “Colaboración sin concordancia...”, *op.cit.*, pp. 112 y ss.).

³⁶ *Ibid.*, p. 117.

no redujeron la migración indocumentada, y sus repercusiones negativas para los migrantes (legales e ilegales) fueron cada vez más graves: los procesos de reunificación familiar y la obtención de visas se complicaron, los servicios para migrantes se limitaron, el control de la frontera aumentó los costos del cruce (las tarifas los “polleros” o “coyotes” aumentaron considerablemente de aproximadamente 300 dólares a principios de los años noventa hasta cerca de 2000 o 3000 dólares en 2001 y 2002) y de vidas humanas (se han registrado cerca de 2,200 muertes entre 1993 y 2002). También se incrementaron la vulnerabilidad, los abusos y la violación de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esto no disminuyó su presencia en Estados Unidos ni la necesidad de su mano de obra para el desarrollo económico de este país.³⁷

El aumento del control y los riesgos para cruzar la frontera lograron disminuir el número de detenciones y cruces en los lugares en los que se iniciaron los operativos (principalmente cerca de poblaciones urbanas). Sin embargo, al igual que en el caso de la IRCA, esto no se debía a que la estrategia de disuasión funcionara como se había propuesto, sino a que los migrantes buscaron otras vías de acceso menos vigiladas y más peligrosas (como el desierto y las montañas) para cruzar la frontera y seguir teniendo acceso a los trabajos que se les ofrecían en Estados Unidos. Con estas medidas se afianzó la tendencia iniciada en años anteriores de una mayor migración permanente en lugar de una circular o temporal pues una vez que llegaban a territorio norteamericano, los migrantes preferían quedarse que volver a emprender el viaje y arriesgarse a cruzar.

Los cambios en las estrategias de cruce y en el tiempo de estancia explican el que año con año disminuyeran las aprehensiones, pero esto implicó un mayor número de migrantes muertos en sus intentos de cruzar (principalmente por deshidratación y ahogamiento) y un

³⁷ Véase Cornelius, “The Efficacy and *Unintended* Consequences...”, art.cit., y “Impacts of NAFTA...”, *op.cit.*

aumento de la población mexicana legal e ilegal en Estados Unidos.³⁸ Las nuevas medidas también conllevaron un aumento del número de cruces por las garitas con documentos falsos y mayores abusos de parte de autoridades y traficantes de indocumentados. A pesar de que la ineficacia de estas medidas se ha demostrado por medio de varios estudios y por la evidencia que cotidianamente se presenta sobre el gasto de recursos y las pérdidas humanas que representa, hasta la fecha el gobierno norteamericano sigue teniendo el apoyo de gran parte de la población para mantener los operativos y las restricciones que supuestamente garantizan su seguridad, sin que haya evidencia concreta de que así sea.

Para muchos analistas resulta paradójico el hecho de que al mismo tiempo que las barreras económicas entre México y Estados Unidos han ido desapareciendo y la relación se ha hecho más cercana, en el caso de la migración laboral la frontera se ha cerrado cada vez más. Peter Andreas ha desarrollado ampliamente el argumento de que las medidas para abrir la frontera a los flujos económicos legales están íntimamente relacionadas con las medidas para “aparentar” que está más cerrada a los flujos ilegales: “la escalada del control de la frontera se trata más de una recreación de la imagen de la frontera y una reafirmación simbólica de la autoridad territorial del Estado que de una estrategia de disuasión para reducir los flujos de drogas y migrantes”.³⁹

Partiendo del análisis de los periodos anteriores no es sorprendente esta actitud del gobierno norteamericano para “defender” su frontera y demostrar su poder para tomar medidas restrictivas cuando la población manifiesta su preocupación por la presencia de migrantes y por los problemas económicos o políticos del país. Debido a que adoptar esta posición unilateral no exponía al gobierno a presiones significativas ni evitaba que el gobierno pudiera continuar con sus proyectos de integración económica con México, Estados Unidos

³⁸ *Idem.*

³⁹ Andreas, *Border Games...*, *op.cit.*, p. 10.

prefirió poner en práctica políticas que garantizarían el apoyo de la población pese a las consecuencias negativas para los migrantes. La alternativa podría haber sido una política que reconociera la importancia y la necesidad de estos trabajadores para su país, así como los beneficios de regular y controlar la migración correspondiendo a la realidad de la dinámica migratoria.

Las medidas que puso en práctica el gobierno incluso tuvieron costos para su propia población pues, por un lado, como argumentaban algunos sindicatos y organizaciones laborales, la presencia de indocumentados impedía a algunos trabajadores norteamericanos organizarse y exigir mejores condiciones de trabajo⁴⁰ y, por otro lado, el cambio en las tendencias migratorias contribuyó al aumento de la población mexicana en Estados Unidos, sobre todo en algunas regiones, lo cual era, en principio, lo que se había querido evitar. La manera escandalosa en la que el gobierno y los medios de comunicación planteaban la situación de la frontera y las consecuencias de la migración perdía de vista el hecho de que esta situación era un resultado directo de la política migratoria estadounidense y que “el Estado mismo contribuía a crear las condiciones que generaban las demandas para mayores controles”.⁴¹

La reacción de México

La gravedad de los abusos, riesgos y costos del cruce fronterizo, y las consecuencias de la emigración en las comunidades de origen fueron cada vez más significativos para un número creciente de mexicanos. Esto motivó cambios en la posición de México respecto a sus acciones para controlar la migración y proteger a la población de origen mexicano residente en Estados

⁴⁰ La evidencia sobre estos costos no es clara, pero es un argumento que utilizan muchos sindicatos, incluso para oponerse a la adopción de programas de trabajadores temporales.

⁴¹ Andreas, *op.cit.*, p. 7, y Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 88.

Unidos. La idea que García y Griego planteó en 1988 sobre el desmoronamiento de “las bases que permitieron sostener la política de no tener política”, empezó a tomar forma.⁴²

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Salinas había tomado medidas para fortalecer las relaciones entre el gobierno mexicano y la comunidad mexicano-americana. El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (PCME) se creó en 1990 para establecer un mayor contacto con los migrantes y con los mexicano-americanos mediante la promoción de proyectos educativos, recreativos, de salud, de organización comunitaria y difusión cultural.⁴³ Desde finales de la década de 1970 y durante los siguientes años, múltiples estudios y análisis habían señalado la importancia de la comunidad mexicano-americana para la política interna de Estados Unidos y de México.⁴⁴ Conforme crecía la población (en 1990 los ciudadanos norteamericanos de origen mexicano eran aproximadamente 5 millones; la cifra no incluye a los cerca de 8 millones de migrantes documentados e indocumentados en Estados Unidos), su influencia como electorado se convertía en un tema de mayor interés para ambos gobiernos y un asunto relevante para las relaciones bilaterales. Varios académicos habían recomendado desde hacía varios años que el gobierno mexicano propiciara un mayor acercamiento a la comunidad, un proceso que finalmente se inició en los años noventa.

Uno de los objetivos del PCME era crear una mejor imagen de los mexicano-americanos en Estados Unidos y difundir la cultura mexicana para promover y mantener el conocimiento y

⁴² García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, p. 147.

⁴³ Carlos González Gutiérrez y María Esther Schumacher describen con mayor detalle el origen del PCME, las características particulares que lo hacen un programa *sui generis*, el contenido de sus proyectos, su funcionamiento y sus limitaciones (como la falta de recursos de México y la falta de coordinación con actores locales por el hecho de que es una medida unilateral de México) en “El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos; el caso del PCME”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, México, ITAM, 1998, pp. 189-212 (véase también el análisis de De la Garza, “La política exterior vuelve a casa: las consecuencias internas del programa para las comunidades mexicanas en el extranjero”, en De la Garza y Velasco (coords.), México y su interacción..., *op.cit.*, pp. 125-158).

⁴⁴ Algunos ejemplos se encuentran en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983.

el respeto de sus tradiciones.⁴⁵ Evidentemente también había intenciones políticas detrás de este proyecto. Por una parte, el gobierno mexicano tenía el interés de organizar y movilizar a estos grupos a favor de sus intereses y utilizar su peso electoral para promover medidas del gobierno norteamericano a favor de México, lo cual hasta ahora ha sido poco exitoso. Por la otra, Salinas quería evitar que los partidos de oposición en México (principalmente el PRD) ejercieran influencia sobre esta población para organizar movilizaciones en contra del PRI o para tener mayor peso político en las comunidades de origen de los migrantes.

Como se mencionó anteriormente, los mexicano-americanos tenían poca confianza en el gobierno mexicano y pocos incentivos para movilizarse a favor de los intereses del país. Su falta de apoyo y de organización en torno a los objetivos de las autoridades mexicanas se basaban en una gran desconfianza sobre los beneficios que obtendrían de ello y en el temor de enfrentar acusaciones de doble lealtad en Estados Unidos. Además, algunos consideraban que el gobierno mexicano era culpable de sus problemas por no proporcionar oportunidades de trabajo en el país y no tomar acciones más decididas para atender a su población residente en el extranjero. Aunado a ello, las posibilidades para que este grupo heterogéneo se convirtiera en un “lobby” étnico estaban limitadas por las dificultades para crear consenso entre la población debido a las grandes divisiones internas; una situación que persiste actualmente.

Respecto a la migración, los mexicano-americanos tienen una posición dividida porque la defensa de políticas para aceptar un mayor número de migrantes, legales o ilegales, puede significar mayor competencia para ellos e implicar discriminaciones en su contra o limitaciones a sus derechos en Estados Unidos.⁴⁶ En algunos casos esta población incluso ha considerado preferible defender las políticas restrictivas de Estados Unidos dejando a un lado sus vínculos

⁴⁵ El PCME puede compararse con el proyecto de *Mexicanidad* descrito en el capítulo 1, pp. 25-26.

⁴⁶ Véase González Gutiérrez, “Los latinos y la política exterior de Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002.

culturales y patrióticos con sus connacionales, pues esta posición puede resultar más conveniente para sus intereses.⁴⁷ Por estas, entre otras razones, los objetivos políticos del gobierno mexicano no tuvieron el éxito esperado, pero el mero cambio de actitud y las acciones concretas a favor de la población de migrantes y mexicano-americanos que radican en Estados Unidos sí tuvieron efectos positivos y continúan desarrollándose, incluso con más fuerza, actualmente.⁴⁸

Como parte de este proyecto de acercamiento, el gobierno promovió un mayor activismo de parte de los consulados para proteger a los ciudadanos mexicanos, se destinaron más recursos para la modernización y eficiencia de los servicios consulares y a la creación de nuevas representaciones (actualmente son 46) para atender a un mayor número de mexicanos en más estados norteamericanos.⁴⁹ También se invirtió en la formación de abogados mexicanos titulados en Estados Unidos para que litigaran a favor de los migrantes. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INAMI), el cual administra varios proyectos para la protección de los migrantes como el Programa Paisano⁵⁰ y los Grupos Beta de Apoyo a

⁴⁷ Véase Stanley Ross, "Introduction", en Stanley Ross (ed.), *Views Across the Border*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, p. 14.

⁴⁸ Una de las acciones recientes más importantes fue la creación del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME) en el 2002. El IME, dirigido por Cándido Morales, cuenta con un Consejo Consultivo de 120 personas (10 electos por la propia comunidad mexicano-americana, 10 nombrados por gobiernos estatales y 10 por las principales organizaciones latinas). Su principal función será asesorar al Ejecutivo Federal en el diseño y formulación de las políticas hacia las comunidades mexicanas que radican en Estados Unidos.

⁴⁹ Véase Carlos González Gutiérrez, "La diplomacia descentralizada: el papel de los consulados mexicanos en las relaciones de México con su diáspora", en De la Garza y Velasco, *México y su interacción...*, op.cit., pp. 97-124.

⁵⁰ Este programa inició en 1989 con el fin de asegurar un trato digno a los mexicanos que regresaran o visitaran México y hacer más fácil y seguro su ingreso al país. Se basa en una coordinación de acciones entre diversas dependencias gubernamentales que se encargan de proporcionar información, protección humanitaria, asistencia médica y asesoría legal a los migrantes y a sus familias. Junto con diversas Secretarías, Dependencias y Organismos del Poder Ejecutivo Federal, instrumenta acciones para mejorar los servicios públicos en fronteras, puertos y aeropuertos internacionales del país, proporcionar atención eficiente para los trámites migratorios o aduanales y recibir las quejas de la población (véase "Programa Paisano", DE: <http://www.paisano.gob.mx/> y "Programas especiales" de Instituto Nacional de Migración, en DE: <http://www.inami.gob.mx>).

Migrantes.⁵¹ Asimismo, México inició un mayor acercamiento a sindicatos estadounidenses, varias ONG, y organismos de derechos humanos con el objetivo de obtener su apoyo para evitar abusos y violaciones de los derechos de los migrantes mexicanos.⁵²

Uno de los ejemplos más claros del cambio en la postura de México hacia una participación más activa en la defensa de su población en Estados Unidos fue su descalificación y rechazo abierto a la Propuesta 187. Las acciones del gobierno mexicano en contra de la iniciativa incluso llegaron a discutirse como una nueva interpretación del principio de política exterior de no intervención. Junto con el gobierno, varias ONG mexicanas y extranjeras y grupos de la sociedad civil organizada, así como la opinión pública en general, manifestaron su oposición a las medidas de control de la migración que se proponían en Estados Unidos.⁵³ Muchos mexicanos con residencia legal en California no tenían la ciudadanía norteamericana porque no habían querido perder la mexicana y por lo tanto no habían podido participar en las elecciones. En esta circunstancia, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) decidió promover la reforma constitucional para aceptar la doble nacionalidad y así evitar que se repitiera este problema y asegurar que se respetaran los derechos de la población en Estados Unidos.⁵⁴

⁵¹ Los Grupos Beta están encargados de las labores de vigilancia y protección de la frontera para evitar abusos contra los migrantes, combatir la violencia, los crímenes, el tráfico de personas y la delincuencia, y asegurar el cruce seguro y controlado a Estados Unidos. Algunos policías de estos grupos han tenido entrenamientos conjuntos con la Patrulla Fronteriza estadounidense para coordinar las acciones en ambos lados de la frontera (véase “Programas Especiales” del Instituto Nacional de Migración, en DE: <http://www.inami.gob.mx>).

⁵² Véase González Gutiérrez “La diplomacia descentralizada...”, *op.cit.*, y De la Garza, “La política exterior vuelve a casa...”, *op.cit.*

⁵³ La agrupación Human Rights Watch apoyó al gobierno mexicano y denunció golpizas, disparos, violaciones y muertes adjudicadas a la patrulla fronteriza. Otras ONG a favor de los derechos de los migrantes en Estados Unidos como American Civil Liberties Union, National Immigration Law Center y Center for Human Rights and Constitutional Law se manifestaron en contra de la Propuesta 187 (véase Green, “Las ONG...”, *op.cit.*, pp. 357-363).

⁵⁴ La iniciativa se aprobó el 10 de diciembre de 1996 como Ley de Doble Nacionalidad y entró en vigor el 20 de marzo de 1998. Al ratificarla, se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución para otorgar el derecho de conservar la nacionalidad a la población mexicana residente en el extranjero que adquiriera la de otro país. El gobierno mexicano dio un plazo de cinco años a partir de 1998 para que los residentes en Estados Unidos pudieran presentar los documentos correspondientes directamente en los consulados. Sin embargo, pocos meses antes de que venciera el plazo (que luego se decidió eliminar), de los aproximadamente 7 millones de

El activismo de México también se expresó por medio de una defensa más enérgica de los intereses mexicanos en foros internos de Estados Unidos, apoyado por ciertos grupos dentro de este país como sindicatos, diversas ONG, la Iglesia católica, algunos funcionarios, líderes comunitarios y políticos, miembros del Congreso, miembros de la comunidad mexicano-americana y medios de comunicación. Siguiendo esta línea de acción, México también criticó los operativos de seguridad en la frontera y las acciones de la Patrulla Fronteriza a las que calificó como una agresión contra México y una violación a los derechos humanos de los migrantes. Las denuncias de estas acciones y otras similares continúan presentándose frente a organismos internacionales.⁵⁵ En el ámbito multilateral México promovió iniciativas para la creación de algunos grupos sobre migración y participó en los ya existentes dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁶, y en el 2002 se convirtió en miembro permanente de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Además, propuso la creación de la Conferencia Regional Sobre Migración, cuya primera reunión fue en Puebla en

personas que se calculaba que tenían derecho a reclamar la nacionalidad, menos de un millón la habían solicitado, lo cual, según explicó Rodolfo de la Garza en una conferencia, puede interpretarse como una falta de confianza y/o interés en mantener sus vínculos con México (International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship (ICMEC), "The Political Role of Mexican Americans and the 2001 and 2002 Elections", New School, Nueva York, 6 de diciembre de 2002). Conservar la nacionalidad mexicana permite reclamar algunos derechos de propiedad y herencias en México, pero no incluye la posibilidad de que los mexicano-americanos voten desde el extranjero en las elecciones mexicanas, lo cual ha generado un intenso debate en los años recientes (la reforma a la ley para otorgar este derecho al voto en el extranjero también se propuso en 1996, pero no se ratificó) (véase Leticia Calderón Chelius y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002, pp. 270-274).

⁵⁵ Hasta la fecha, en varias ocasiones el gobierno ha solicitado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) una opinión consultiva sobre la protección de los derechos laborales de los migrantes, sobre los fallos de la Suprema Corte de Justicia estadounidense en contra de los trabajadores migrantes, sobre los casos de muerte y abusos de la policía, sobre las condenas de pena de muerte a mexicanos y otros temas. También ha ganado demandas contra varias empresas norteamericanas que violaron los derechos de los mexicanos (véase "Comunicados", DE: <http://www.sre.gob.mx/comunicados/>).

⁵⁶ Estos incluyen el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre Migrantes y Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (creado a partir de una iniciativa mexicana en 1997), uno de cuyos presidentes fue el investigador mexicano Jorge Bustamante, la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (adoptada por la ONU en 1999), y el Grupo de Trabajo Sobre Migración de la OCDE (México participa desde 1995).

1996, y que continúa reuniéndose anualmente.⁵⁷ La utilización de estos nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales que antes se consideraban costosos o inaceptables para México, resultó en la ampliación del número de interlocutores políticos estadounidenses, y en una mayor atención a los problemas de la frontera México-Estados Unidos por parte de organismos internacionales, asociaciones civiles, medios de comunicación y la opinión pública en general.

En el ámbito bilateral, durante el gobierno de Zedillo se promovió el desarrollo de proyectos de investigación conjunta para explicar las características de los flujos migratorios, sus causas y consecuencias, y proponer políticas comunes (uno de los proyectos más importantes fue el Estudio Binacional que elaboró el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares en 1997). Los mandatarios de ambos países firmaron varias Declaraciones Conjuntas sobre Migración para comprometerse a manejar este tema de manera correcta y respetuosa, reconociendo que era una prioridad de la agenda bilateral.⁵⁸ Asimismo, aumentaron las visitas entre el personal del INS y del INAMI, las reuniones de consulta entre funcionarios de los estados fronterizos⁵⁹ y el contacto entre asociaciones, académicos, empresas e instituciones. También se fortalecieron los programas de los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos iniciados en 1992,⁶⁰ se firmaron varios documentos conjuntos bajo el

⁵⁷ En ella participan los gobiernos de Centro y Norteamérica (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Estados Unidos y Canadá).

⁵⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, México, SRE, 1997 y “Declaración Conjunta adoptada por el Presidente de México y El Presidente de los Estados Unidos sobre Migración (México, D.F., 6 de mayo de 1997)” y “Declaración Conjunta adoptada por el Presidente de México y El Presidente de los Estados Unidos” (14 de noviembre de 1997) (DE: 11 de marzo de 2003, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/declaracionusa97.html>)

⁵⁹ Estas reuniones incluyen la Conferencia Anual de Gobernadores del Golfo de México y la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos.

⁶⁰ Estos Mecanismos están constituidos por comisiones conjuntas que trabajan en la zona fronteriza para manejar las relaciones entre los gobiernos y las sociedades de ambos países. Sus actividades se refieren principalmente al control de problemas como criminalidad, seguridad, medio ambiente, salud, desarrollo urbano, comercio, turismo, educación, cultura, casos judiciales, y migración. A partir de 1995 se amplió la participación de oficiales de gobiernos locales y estatales en las acciones de los Mecanismos. Posteriormente, esta tendencia se

título de “Memorándum de Entendimiento”,⁶¹ se establecieron los Comités Consultivos Civiles para promover la seguridad en la frontera y el control de los cruces, y se promovió el intercambio de información, la protección consular, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo de las comunidades fronterizas.⁶²

Algunos autores consideran que la creación de nuevos grupos de trabajo, comités y comisiones, y el fortalecimiento de los mecanismos de consulta que anteriormente existían entre diversos actores es parte de un proceso de institucionalización de las relaciones entre los dos países. Este concepto se refiere a la formalización de las relaciones por medio de numerosos acuerdos interinstitucionales y a la creación de grupos de trabajo y comités comunes, así como al establecimiento formal o informal de reglas, códigos y convenciones de conducta. Una de las características de la creación de instituciones comunes es que no se limita a un ámbito, sino que la cooperación explícita se extiende paulatinamente hacia la contención de varios problemas compartidos, y al establecimiento de expectativas mutuas o patrones de comportamiento predecibles, facilitando así la negociación de acuerdos cada vez más amplios.

Coincidió con Jorge Domínguez en su afirmación de que en este caso la idea de institucionalización debe tomarse con cuidado pues dadas las características del sistema político estadounidense y su unilateralismo, la relación asimétrica con México, y el poco tiempo que lleva el proceso de acercamiento, es imposible saber si esta forma de llevar la relación será permanente. Queda por evaluar si los grupos, acuerdos, mecanismos y convenios establecidos

extendió para incluir a más autoridades federales como los consulados (véase Domínguez y Fernández de Castro, *The United States and Mexico...*, *op.cit.*, pp. 142-143).

⁶¹ Estos incluyen el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos (1996), Memorándum de Entendimiento sobre los Mecanismos de Consulta al Interior (o sobre las Funciones del Servicio de Inmigración y Protección Consular, 1998), Memorándum de Entendimiento entre el CONAPO y el SIN (1998), y el Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza (1999).

⁶² En su tesis, Quezalli Padilla explica detalladamente el desarrollo de estos mecanismos y procesos de acercamiento; pone énfasis en su relevancia para la creación de instituciones bilaterales y el manejo común de los problemas relacionados con la migración y la frontera (“Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la relación México-Estados Unidos (1982-2000)”, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2002).

en los últimos años, dentro y fuera del T.I.CAN, realmente pueden considerarse como instituciones que originan expectativas estables, reducen la incertidumbre y permiten compartir más información.⁶³

El “cambio”

No cabe duda de que la nueva actitud de México respecto a su participación en foros multilaterales y en el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos significaron una transformación de la política exterior cautelosa y limitada de sexenios anteriores. No obstante, como se mencionó antes, a pesar de la adopción de un modelo económico distinto y del mayor acercamiento entre los países, en el ámbito interno el nacionalismo continuó siendo un obstáculo para algunas de las acciones del gobierno y en algunos casos se utilizó como parte del discurso para evitar ciertas críticas sobre la dependencia y la pérdida de soberanía frente a Estados Unidos. Sin embargo, cuando en el 2000 llegó al poder la oposición después de casi 70 años de gobierno del PRI, el presidente Vicente Fox (2000-) y su canciller, Jorge G. Castañeda (2000-2002), pusieron énfasis en el factor del cambio para proponer una política exterior más activa que reconociera las transformaciones nacionales, regionales y mundiales.⁶⁴ Sus ejes principales serían establecer una relación más estrecha y profunda con Estados Unidos, y equilibrarla con un mayor activismo en el ámbito multilateral.

Estas ideas se llevaron a la práctica al incluir nuevos temas en la agenda bilateral, principalmente, la migración. El interés del gobierno mexicano, también expresado por su contraparte estadounidense, George W. Bush (2000-), fue buscar la creación de un marco ordenado para la protección legal de los migrantes, ofrecerles condiciones laborales dignas en

⁶³ Véase Domínguez, “Ampliando horizontes...”, *op.cit.*, pp. 25 y 43; véase también Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación”, en Vereza, *et.al.*, *Nueva agenda...*, *op.cit.*, pp.57-79.

⁶⁴ Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, núm. 288, diciembre 2001, p. 67.

Estados Unidos y manejar el flujo migratorio para beneficiar a ambas partes. El gran número de reuniones entre los mandatarios y sus declaraciones frente a los medios de comunicación sentaron las bases de un diálogo más profundo y concreto sobre el tema.⁶⁵ Esto hizo posible que a partir de febrero de 2001 se planteara una agenda de negociación que incluía cinco puntos para la negociación bilateral de un acuerdo migratorio: la regularización de los migrantes indocumentados en Estados Unidos, la ampliación del número de visas permanentes otorgadas anualmente a mexicanos, el establecimiento de un programa de trabajadores temporales, el incremento de la seguridad fronteriza, y la promoción del desarrollo económico en México, principalmente en las regiones expulsoras de migrantes.⁶⁶

El mayor activismo de México respecto a los temas de la frontera y la migración y la posibilidad de plantear esta propuesta no se debió sólo al cambio de gobierno y a la iniciativa del canciller Castañeda pues, como se ha descrito a lo largo de este capítulo, fue un proceso que venía desarrollándose a lo largo de la década de 1990. Además, también se logró gracias al interés que manifestó el presidente Bush, junto con varios grupos y líderes políticos

⁶⁵ Hasta antes de los atentados del 11 de septiembre del 2001, en ese año los presidentes Bush y Fox se reunieron en varias ocasiones para discutir temas relacionados con la migración y emitieron diversos comunicados al respecto: el 17 de febrero desde Guanajuato acordaron crear el Grupo de Alto Nivel para la migración, el 4 de abril México presentó una propuesta formal enfocada a conseguir la regularización migratoria de millones de trabajadores mexicanos indocumentados y para ampliar programas de empleo temporal, el 5 de agosto el presidente Bush anunció la posibilidad de llegar a un acuerdo con México para la legalización de unos tres millones de mexicanos residentes en Estados Unidos, el 5 de septiembre los presidentes se reunieron en Washington para discutir un posible acuerdo migratorio, y el 6 de septiembre el presidente Fox apeló ante el Congreso estadounidense para hacer reforma migratoria. Aunque el tono y la frecuencia de las discusiones bilaterales cambió después de los ataques terroristas, continuaron las reuniones entre los mandatarios y otros funcionarios de ambos gobiernos, así como el planteamiento de iniciativas conjuntas para resolver algunos temas relacionados con la frontera y la migración.

⁶⁶ En una conversación con Ernesto Zedillo (7 de marzo de 2003), me sugirió la idea de que había que investigar más a fondo quién decidió los temas que se incluyeron en la agenda migratoria bilateral. A pesar de que México propuso el acuerdo, Zedillo argumenta que tal vez esto respondió a las presiones de los negociadores estadounidenses. En posteriores conversaciones con Carlos Rico y Carlos González Gutiérrez (4 de abril de 2003), ambos coincidieron en que la necesidad del gobierno mexicano de poner todos los temas sobre la mesa, aunque pudiera resultar complicado negociarlos como un todo, fue resultado de las presiones de los mexicano-americanos. Posiblemente hubiera sido más fácil lograr negociar un programa de trabajadores temporales sin condicionarlo a que también hubiera una regularización, pero la comunidad mexicano-americana y los sindicatos que apoyaron a México en su propuesta generalmente se oponen al trabajo temporal y prefieren la regularización porque así tienen mayor control sobre la población mexicana en Estados Unidos. Este es un punto fundamental para demostrar la influencia que actualmente tiene la población mexicana en Estados Unidos sobre las decisiones del gobierno mexicano.

estadounidenses demócratas y republicanos por tener una relación más estrecha con los mexicano-americanos e intentar resolver sus problemas (probablemente basados en consideraciones sobre la importancia del voto latino, pues la población hispana es ya la minoría étnica más grande del país –13% de la población).⁶⁷ Además, cada vez más políticos republicanos y demócratas, o líderes políticos como el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan y el presidente de la Cámara de Comercio, Thomas Donohue, reconocen en sus declaraciones los beneficios de la mano de obra de los migrantes.⁶⁸ Dentro del Partido Republicano varios miembros hablan de la contribución de los trabajadores mexicanos y centroamericanos para la economía de sus estados y la relevancia del voto latino. Igualmente, los líderes de la mayoría demócrata en el Senado y en la Cámara (Tom Daschle y Richard Gephardt, respectivamente), manifestaron su interés por negociar con México, como lo demostró su visita a México en noviembre del 2001 para refrendar su compromiso con la defensa de los migrantes.

En este caso se comprueba el argumento de Craig de que el éxito de una iniciativa está condicionado por el contexto en el que se plantee la propuesta y por la coalición de intereses que se organice en torno a ella. Esto también coincide con el argumento de Carlos González Gutiérrez, de que un país puede “influir en el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos dependiendo de las condiciones políticas del momento y de su capacidad para encontrar aliados entre los políticos estadounidenses que tengan la legitimidad necesaria para presionar a quienes toman las decisiones y la habilidad para vincular su causa con los intereses

⁶⁷ Véase Robert Leiken, “Enchilada Lite: A Post-9/11 Mexican Migration Agreement”, Center for Immigration Studies Backgrounder, Washington, D.C., marzo, 2001, y “Border Colleagues: On Migration, Bush and Fox Belong on the Same Side”, The Washington Post, 2 de septiembre de 2001.

⁶⁸ Recientemente, Donohue retomó el tema al mencionar la necesidad de legalizar a los migrantes para satisfacer la demanda de mano de obra en Estados Unidos (“Imprescindible, la mano de obra ilegal para Estados Unidos: Thomas Donohue”, El Financiero, 20 de mayo del 2002).

nacionales”.⁶⁹ En el 2001, el gobierno mexicano aprovechó una circunstancia oportuna, tanto en el ámbito interno como el externo, para proponer la negociación de un acuerdo bilateral. Sin embargo, su fracaso también se explica por la desaparición de ese momento excepcional cuando el Ejecutivo norteamericano decía estar dispuesto a hacer de la relación con México y la solución del problema migratorio la prioridad de su agenda de política exterior.⁷⁰

Pese a que este contexto favorable desapareció después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, trascendieron cambios fundamentales en la forma en que se discute el problema de la migración en los ámbitos interno y bilateral. Algunas de las transformaciones más significativas que habían iniciado varios años atrás fueron, por una parte, el fortalecimiento del apoyo y la defensa activa de los sindicatos norteamericanos por medio del AFL-CIO a programas de legalización de migrantes y al respeto de los derechos laborales de los trabajadores indocumentados, entre ellos su organización comunitaria y sindical. Por otra parte, un gran número de organizaciones y abogados dedicados a defender a los migrantes participan cada vez más ampliamente en su protección (aun cuando en algunos casos esto significa renunciar al apoyo y los recursos del gobierno)⁷¹ y en la denuncia de los abusos en su contra. Algunos ejemplos de estos grupos son Justice for Janitors, Farm Workers

⁶⁹ González Gutiérrez, “La diplomacia descentralizada...”, *op.cit.*, p. 101.

⁷⁰ Algunos ejemplos de este interés son las declaraciones del presidente Bush frente a la Cámara Hispana de Comercio de EEUU (5 de marzo de 2001) cuando dijo que la relación con México se consideraba fundamental para el futuro de Estados Unidos y que por ello los lazos entre los presidentes eran “abiertos y fuertes”. Mencionó también que uno de sus compromisos era “asegurarse que los ciudadanos mexicanos en este país [se respetaran]”. En varios artículos, Robert Leiken analiza la posición del presidente Bush sobre un posible acuerdo migratorio y las razones por las que ambos presidentes veían la negociación migratoria como una victoria útil en términos de política interna (véase “Border Colleagues...”, *art.cit.* y “Enchilada Lite...”, *op.cit.*)

⁷¹ En un seminario sobre los derechos de los indocumentados, varios miembros de organizaciones defensoras de migrantes explicaron que existe una disposición oficial que prohíbe a los grupos que reciban fondos del gobierno defender casos de migrantes indocumentados. Entre otras cosas, esta medida obstaculiza la posibilidad de que los migrantes legales e ilegales se organicen para defender sus derechos conjuntamente y que los abogados que buscan apoyarlos tengan que destinar parte de sus esfuerzos en obtener fondos de otras fuentes no gubernamentales (Kakalec, Patricia, Tony Lu y Ben Sachs, “Anonymous Workers, Invisible Work – Organizing to Extend Workers’ Rights to Immigrants”, Seminario “Rebellious Lawyering”, Yale University, 21 de febrero de 2003).

Organization, Service Employers International Union, National Lawyers Guild, además de los ya mencionados LULAC, NCLR, MALDEF, NALEO, y CASA, entre otros.⁷²

La labor de varios *think tanks*, académicos e instituciones de investigación para influir en la toma de decisiones y en las percepciones de la opinión pública también es un factor importante que contribuye al nuevo contexto en el que se discute la migración.⁷³ Además, muchos empresarios del área de servicios, comercio, construcción y agricultura también se han manifestado a favor de menos restricciones al número de visas de trabajo y a la regularización de los trabajadores indocumentados.

Las presiones de estos grupos para un cambio de la política del gobierno se enfrentan a otros grupos de empresarios, principalmente del sector agrícola, que aún defienden leyes que eviten sanciones y mantengan la existencia de trabajadores indocumentados que representan bajos costos de producción porque no se les paga el salario mínimo, trabajan más horas de lo que permite la ley, no se les pagan servicios de salud y vivienda y en muy pocas ocasiones denuncian los abusos de los empleadores.⁷⁴ Además, sigue existiendo un gran número de grupos antiinmigrantes que se oponen a la adopción de medidas que atraigan a más “criminales” extranjeros o que favorezcan a los que ya se encuentran en Estados Unidos.

⁷² Véase capítulo 4, p. 138, nota 22.

⁷³ Algunos de los *think tanks* con mayor influencia en temas relacionados con México, y que se interesan de manera específica o especial en el tema de la migración, aunque no necesariamente a favor de la posición mexicana, son el Migration Policy Institute (MPI), CATO Institute, Carnegie Endowment, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Center for Immigration Studies (CIS), entre otros. En el ámbito académico, cada vez hay más proyectos para la investigación y difusión de los temas migratorios. Algunos ejemplos son: Mexican Migration Project (MMP), un proyecto compartido entre la Universidad de Pennsylvania y la Universidad de Guadalajara, el Center for Comparative Immigration Studies y el Center for US-Mexican Studies en la Universidad de San Diego, California (UCSD), el proyecto Migration Dialogue en la Universidad de Davis, California (UCD), el International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship (ICMEC) de la New School University en Nueva York, el Global Migration Project y el Crossing Borders Initiative en la Universidad de Yale en New Haven, el Institute for the Study of International Migration en la Universidad de Georgetown, Washington D.C. y el Center for Migration Studies de Nueva York, entre otros.

⁷⁴ Todos estos temas actualmente se debaten ampliamente en Estados Unidos. Una evidencia de ello se vio en la conferencia de María Blanco, Consejera Nacional de MALDEF, “Post 9/11 and Civil Rights in a Global Society” y en la discusión del panel “Anonymous Workers, Invisible Work –Organizing to Extend Workers’ Rights to Immigrants”, ambos como parte del seminario “Rebellious Lawyering” (Yale University, 21-23 de febrero de 2003).

Pese a estas limitaciones, en los últimos años y sobre todo después de los ataques terroristas en Washington D.C. y Nueva York, en Estados Unidos ha habido un reconocimiento explícito de que ambos gobiernos deben colaborar para resolver el problema mutuo de la seguridad en la frontera,⁵ han continuado los esfuerzos para promover la regularización de algunos migrantes,⁶ y un mayor número de funcionarios, políticos y organizaciones han manifestado abiertamente su posición a favor de un acuerdo bilateral que reconozca los derechos de los migrantes y su contribución a la economía norteamericana. Como parte del proceso de integración implícito en el TLCAN y como consecuencia del aumento de la población mexicano-americana en los últimos años (actualmente hay cerca de 23 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos —aproximadamente 14 millones mexicano-americanos, 5 millones de migrantes legales y 3.5 de indocumentados) se ha dado más cobertura y mayor importancia a los asuntos relacionados con México en los medios de

⁵ En este contexto ha adquirido gran relevancia el tema del control de la frontera sur por parte de México. El problema del flujo de indocumentados en la frontera de México con Guatemala y Belice, así como los abusos y violaciones de derechos de los migrantes, han sido denunciados ampliamente por parte de distintas organizaciones nacionales e internacionales. Estados Unidos considera que este es un problema para su seguridad porque muchos migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades cruzan por México para llegar a su país y, por lo tanto, ha presionado a México para tomar acciones al respecto. Hasta hace poco, México inició algunos proyectos (como el Plan Sur, creado por el INAMI en julio de 2001) para manejar el flujo migratorio en la frontera con Guatemala y Belice y regularizar la situación de los migrantes en territorio mexicano. Sin embargo, como consecuencia de la falta de políticas anteriores y los problemas derivados de ello, sus resultados han sido poco significativos (véase Manuel Ángel Castillo, "Las migraciones en la frontera México-Guatemala", en Ana Lorena Carrillo (comp.), *Migraciones, Frontera y Sociedad*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001, y George Grayson, "Does Mexico Practice At Home What It Preaches Abroad?", CIS Backgrounder, julio 2002).

⁶ En el 2001 el INS permitió a los migrantes solicitar el ajuste de su condición migratoria a la de residente legal permanente al poner en vigor una de las cláusulas de legalización de las enmiendas de la Ley de Equidad de Inmigración Familiar (LIFE) aprobadas en diciembre del 2000. Esta legalización podía favorecer aproximadamente a 440,000 migrantes y a familias quienes por problemas burocráticos o legales no se habían regularizado con la IRCA, pero que habían residido continuamente en Estados Unidos entre de 1982 y 1988. En varias ocasiones, Estados Unidos extendió prórrogas para atender la enorme demanda que hubo al Life Act, puesto que los consulados mexicanos no estaban preparados para atender a sus nacionales por falta de recursos y por lo tanto los migrantes tuvieron dificultades para proporcionar todos los documentos requeridos. También en diciembre del 2000 se extendieron los plazos de la sección 245(i) de la INA que permite a algunos migrantes regularizar su estatus como residentes permanentes sin tener que salir del país. Esta medida favorece a algunos migrantes que entraron a Estados Unidos sin tener los documentos requeridos o sin autorización apropiada y a otros con visas caducas. Su objetivo es evitar la separación de familias y facilitar los procesos de regularización (véase Embajada de Estados Unidos en México (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.usembassy-mexico.gov/>) y Secretaría de Relaciones Exteriores, (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.sre.gob.mx>)).

comunicación y en las campañas electorales, lo cual ha provocado un mayor interés de la opinión pública y una mayor conciencia sobre la realidad de la migración.⁷⁷

Si, como explica Bustamante, la manera en que se percibe el fenómeno depende de quién define la situación y cómo lo hace, es un factor muy positivo el que exista un gran número de grupos, líderes y políticos que han planteado la necesidad de hacer una reforma comprensiva a las leyes migratorias de Estados Unidos para reconocer la importancia de los trabajadores mexicanos a la economía norteamericana y para proteger sus derechos.⁷⁸ Sin embargo, como se vio en el análisis de la situación de la Segunda Guerra Mundial o las crisis económicas de 1970, cuando hay una emergencia, la influencia de estos grupos sobre la posición del gobierno y de la opinión pública en general, es limitada.

Hasta septiembre del 2001 había grandes esperanzas de que la voluntad política del presidente Bush y el apoyo de los grupos a favor de un acuerdo lograrían concretar las negociaciones bilaterales para un acuerdo migratorio. Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre detuvieron el proceso y cambiaron radicalmente el manejo del tema de la migración en los medios de comunicación y las declaraciones del Presidente y del gobierno norteamericano. El tema de la seguridad nacional se vinculó de manera mucho más profunda que en el pasado con la migración, lo cual complicó el debate y el planteamiento de soluciones para este problema. Las posibilidades de establecer un mecanismo de cooperación formal se cancelaron en el corto plazo, aunque los avances en los proyectos existentes en cuanto al intercambio de información y seguridad de la frontera siguieron desarrollándose. En entrevista, Demetrios Papademetriou explicó que México ha hecho todo lo necesario en el ámbito bilateral para crear el ambiente que propicie una negociación y obtener el apoyo necesario de

⁷⁷ Véase Francisco Alba, "Presentación: Migración internacional y sus condicionantes económicas y sociales", en Alba y Vega (comps.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1995-1996*, op.cit., p. 265.

⁷⁸ Véase Jorge Bustamante, "El debate sobre la invasión silenciosa", *Foro Internacional*, 17 (1977), pp. 403 y 407.

los grupos relevantes en Estados Unidos, pero “sin la voluntad política del Ejecutivo norteamericano, es imposible pensar que pueda lograrse un acuerdo; las coaliciones a favor del acuerdo pueden apoyar, no construir una iniciativa que tiene que venir desde arriba”.⁹

Pese a que sus esfuerzos hasta ahora han fracasado, México ha seguido tomando acciones a favor de los mexicanos como la promoción de las matrículas consulares como documento de identificación oficial en Estados Unidos para que, entre otras cosas, los migrantes puedan abrir cuentas de banco; la negociación con los gobiernos estatales para que permitan a los migrantes obtener licencias de manejo; la disminución de los costos para el envío de remesas, y algunos programas para la inversión productiva de las remesas. Aunque no se han mostrado resultados concretos, México también ha insistido en la necesidad de impulsar el desarrollo de las comunidades expulsoras de migrantes y crear alternativas de empleo en el país para reducir la emigración. Con menor énfasis, también se ha planteado el tema de la seguridad en la frontera sur como parte importante de la estrategia para el manejo controlado y seguro de la migración.

Las medidas unilaterales que actualmente mantiene Estados Unidos han provocado más de 2,200 muertes en la frontera en casi diez años. Recientemente, con el aumento de la hostilidad antiinmigrante y leyes como el Patriot Act que restringen los derechos de los migrantes, sobre todo los indocumentados, su vulnerabilidad y la discriminación en su contra han aumentado. En el 2002, Massey, Malone y Durand advertían que debido a los altos costos materiales, humanos y políticos que ha representado mantener los operativos de control de la frontera y las leyes restrictivas para los migrantes, la “hipocresía” con que históricamente se ha manejado la política migratoria es más difícil de mantener y que el proceso de integración

⁹ Entrevista con Demetrios Papademetriou, Washington D.C., Migration Policy Institute, 29 de octubre de 2002.

económica pronto obligaría a Estados Unidos a modificar su postura.⁸⁰ Sin embargo, la situación actual demuestra que el gobierno no considera que existan razones de peso o costos suficientemente altos como para cambiar su posición, sobre todo en un contexto de preocupaciones que vinculan el terrorismo y el deterioro económico con la migración.

Desde una visión optimista es posible que las presiones de algunos grupos en Estados Unidos y de la opinión pública internacional, así como la profundización del contacto entre México y Estados Unidos en distintos niveles, propicie una mayor colaboración en temas relacionados con la frontera y la migración, y un cambio de política en el futuro. Las bases de una estructura institucional nacional e internacional para lograrlo ya existen, tal como lo demuestran los Mecanismos de Enlace Fronterizo, las agencias para el control de la migración y el tránsito de personas y productos en la frontera, los institutos de migración y los proyectos de investigación conjuntos. Sin embargo, para continuar desarrollándose y producir resultados concretos que beneficien a ambos países, deben adoptarse definiciones y políticas comunes más amplias, además de continuar con los proyectos existentes en el ámbito interno para enfrentar los costos negativos que pueda significar la migración.

Los alcances y límites de la “nueva relación”

La aprobación de la Ley IRCA en Estados Unidos significó un cambio fundamental en la migración de mexicanos a este país. A partir de su entrada en vigor cambiaron las características de los flujos migratorios y esto tuvo consecuencias en las medidas de ambos gobiernos para manejar la situación. Desde 1986, las leyes migratorias y los operativos de seguridad en la frontera afianzaron la tendencia hacia una política migratoria restrictiva de

⁸⁰ Véase Massey, Malone y Durand, *Beyond Smoke and Mirrors...*, *op.cit.*, p. 74 (Otros autores también coinciden en que actualmente es más costoso mantener políticas unilaterales; véase Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación...”, *op.cit.*, pp. 57-79, y García y Griego y Vereza, “Colaboración sin concordancia...”, *op.cit.*, pp. 119-134).

parte de Estados Unidos con el fin de controlar el aumento de la migración indocumentada y el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos. El aumento del número de muertes y los riesgos para cruzar la frontera, así como las nuevas necesidades de los mexicanos en Estados Unidos, provocaron un mayor activismo de México respecto a la protección de sus derechos y la atención a sus necesidades. Paralelo a estos cambios hubo un mayor acercamiento de los países en el área comercial y financiera que excluyó la cooperación bilateral en el caso de la migración.

Las leyes migratorias estadounidenses que se pusieron en práctica a partir de 1986 no resultaron efectivas en cuanto a sus objetivos de reducir la migración indocumentada y disuadir a los mexicanos de permanecer en Estados Unidos durante periodos más largos o establecerse definitivamente. Sin embargo, se pusieron en práctica y se mantuvieron para satisfacer las demandas de la opinión pública norteamericana en un periodo de recesión económica y desempleo. Al mismo tiempo, garantizaron la llegada de mano de obra para cubrir una escasez de trabajadores debido a las condiciones demográficas del país, sin que el gobierno tuviera que asumir los costos políticos o económicos que representaba aceptar la necesidad de esta mano de obra y comprometerse a manejarla conforme a los intereses de ambos países. La respuesta del gobierno norteamericano de aplicar leyes restrictivas y a la vez permitir el flujo constante de indocumentados por otros medios no fue distinta a la de los periodos anteriores. Sin embargo, los cambios que incitaron estas medidas tuvieron mayores repercusiones que en el pasado porque se modificaron las tendencias circulares de la migración, atrajeron más migración indocumentada e hicieron explícita la contradicción de mantener una frontera abierta a los flujos comerciales y financieros y cerrarla a la migración laboral.

La existencia de esta situación se explica en parte por la asimetría de poder en la relación México-Estados Unidos que, aunque ha permitido establecer mecanismos bilaterales con reglas

formales para manejar algunos aspectos relacionados con la migración, determina las diferentes capacidades y vulnerabilidades de los gobiernos para instrumentar su política migratoria. Asimismo, las condiciones internas de cada país siguen siendo un factor fundamental para la definición de la postura de los gobiernos. A pesar de que hay más conciencia y activismo de parte del gobierno mexicano y de otros actores nacionales y extranjeros sobre los problemas actuales de la migración, los reclamos sobre la violación de derechos humanos o las muertes en la frontera no han representado costos políticos de una la magnitud suficiente como para que Estados Unidos modifique sus políticas. Aunque existe un mayor contacto con México y la relación bilateral ha adquirido un trato prioritario por el número de transacciones comerciales y financieras entre los países, esto no significa que Estados Unidos esté dispuesto a negociar acuerdos de cooperación en las áreas que no considera dentro de su interés, sobre todo, porque a pesar de las consecuencias de la política actual, sigue siendo posible satisfacer su necesidad de mano de obra barata.

Debido al crecimiento de la comunidad mexicano-americana y las consecuencias negativas de las leyes norteamericanas para los migrantes (violaciones a sus derechos, restricción de servicios de salud y educación, más abusos de parte de los empleadores y las autoridades, discriminación en el trabajo, mayores gastos, riesgos y muertes en el cruce de la frontera...), el gobierno mexicano tomó una postura más activa para defender a su población y expresar su oposición a las medidas estadounidenses. La falta de acciones del gobierno para garantizar que continuara funcionando la “válvula de escape” fue sustituida por la necesidad de apoyar a un número cada vez mayor de mexicanos residentes en el extranjero cuyo peso económico y político en México (y en Estados Unidos) adquirió mayor relevancia. Sin embargo, la vulnerabilidad de México frente a su principal socio comercial le impidió tomar acciones para exigir un cambio en su política migratoria o establecer un acuerdo bilateral y, por

lo tanto, se limitó a tomar medidas unilaterales para atender algunos problemas de los migrantes temporales y los residentes permanentes en Estados Unidos.

En cuanto a la relación bilateral en general, el interés principal del gobierno mexicano era asegurar la cooperación con Estados Unidos en el área económica; durante las negociaciones del TLCAN la migración se vio como un obstáculo para lograrlo. Al igual que en el pasado, las presiones de la opinión pública mexicana no se manifestaron de manera clara respecto a la necesidad de cambiar la postura del gobierno de México en cuanto a la política migratoria. En palabras de García y Griego, “la opinión pública mexicana ha sido manipulada con los mitos que provienen de Estados Unidos y, en consecuencia, ha entorpecido la tarea de buscar un consenso nacional que apoye una política de emigración realista”.⁸¹ A pesar de que el gobierno mexicano ha tomado acciones a favor de los mexicanos en Estados Unidos y ha aumentado su activismo en organismos internacionales e incluso dentro del país vecino, el tema no es una prioridad para la opinión pública en México. Las medidas internas concretas para resolver algunas causas de la emigración tampoco se han impulsado de manera enfática ni han dado resultados significativos.

A pesar de que el TLCAN no incluyó un acuerdo sobre cómo administrar la migración conjuntamente, la forma en que se logró aprobar el Tratado en Estados Unidos sentó un precedente en cuanto a nuevas formas de negociación en el ámbito bilateral, y estableció mayores contactos formales e informales entre los gobiernos. La creación de instrumentos bilaterales para manejar algunos temas comunes y el mayor intercambio de información que ahora existe entre ambos países forman parte de las nuevas características que determinan la relación. A partir de estas acciones se ha propiciado el diálogo activo entre múltiples actores en ambos países, creando una variedad de redes e interacciones entre funcionarios de los

⁸¹ García y Griego, “Hacia una nueva visión...”, *op.cit.*, p. 147.

gobiernos en distintos sectores y niveles, así como entre académicos, medios de comunicación, comerciantes, empresarios, ONG y miembros de comunidades de mexicanos. Desde una perspectiva optimista este desarrollo puede tomarse como un antecedente para una mayor integración entre los países, que en el futuro podría incluir negociaciones sobre migración. Como explica Vega, “si bien la perspectiva de una liberación del movimiento de personas está fuera de las discusiones del TLCAN, abre espacios para establecer una base de cooperación que aumente la posibilidad de desarrollar algún patrón coherente de relaciones entre los socios que abarque las políticas migratorias”.⁸²

El TLCAN y los mecanismos de cooperación que han surgido en los últimos quince años muestran un cambio en la actitud de ambos gobiernos respecto a la relación bilateral. Domínguez explica que, a diferencia de México, para Estados Unidos los beneficios económicos del Tratado eran menores por la magnitud de su mercado, pero aún así consideró conveniente establecer una asociación política y económica para tener un vecino próspero en lugar de uno distante. Por esta razón, “aunque cada socio puede estar descontento con el resultado de la creación de un acuerdo —como lo han estado muchas personas de los tres países que participan en el TLCAN— los gobiernos firman de todas formas, debido a que se considera un logro mayor haber obtenido el compromiso de los otros a tener comportamientos predecibles”.⁸³ Esto podría traducirse al caso de la migración pues, si se decidiera adoptar una política bilateral, también habría ganadores y perdedores, costos y beneficios para ambos países. Como se demostró durante el proceso de ratificación del TLCAN, la voluntad del Ejecutivo puede ser un factor fundamental para sobrepasar los conflictos internos que obstaculizan negociaciones polémicas cuando su interés es lograr una victoria política en un

⁸² Gustavo Vega, “Introducción”, en Vega (comp.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, op.cit.

⁸³ Véase Domínguez, “Ampliando horizontes...”, op.cit., p. 41.

tema en particular.⁸⁴ Como lo demuestra la historia del proceso de toma de decisiones de la política migratoria en Estados Unidos, la posición del presidente respecto al tema resulta ser un elemento muy importante.

Desde una perspectiva realista, puede entenderse la capacidad de México para mantener una postura activa y cercana a Estados Unidos como resultado de que en el contexto internacional de la posguerra fría, la globalización (o la reciente búsqueda de aliados en contra del terrorismo), el gobierno norteamericano considera que la posición geopolítica y económica de México puede ser determinante para su seguridad. Sin embargo, como explica Mario Ojeda eso no significa que la asimetría de poder haya cambiado ni que estos espacios se le garanticen a México cuando afecten los intereses fundamentales de Estados Unidos.⁸⁵ Como lo demuestra el caso de la migración, el éxito de México para presionar a Estados Unidos para adoptar políticas comunes o modificar las que le afecten negativamente es limitado porque hay una gran diferencia entre las capacidades de cada país para tomar medidas unilaterales y enfrentar sus consecuencias. Pese a ello, el acercamiento que ha resultado del TLCAN y los procesos anteriores de integración económica y desarrollo de instituciones y mecanismos bilaterales, han demostrado la existencia de nuevos canales y distintas posibilidades para encontrar soluciones alternativas para problemas comunes. Las medidas resultantes no necesariamente son acuerdos formales, pero ambos gobiernos reconocen la necesidad de colaborar para que funcionen, como es el caso de las iniciativas relacionadas con mecanismos para el control y la seguridad de la frontera.

⁸⁴ La decisión de Clinton de usar la prerrogativa presidencial para dar el paquete financiero a México sin recurrir a la aprobación del Congreso también es otro ejemplo de esta posibilidad.

⁸⁵ Ojeda, “Los alcances y límites de la política exterior de México, veinticinco años después”, conferencia magistral, Coloquio Interuniversitario “Las relaciones internacionales en su laberinto”, El Colegio de México, México D.F., 7 de marzo de 2002.

Conclusiones

La continuidad de los flujos migratorios, el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos, las muertes de mexicanos en la frontera y los abusos a los trabajadores reflejan, por un lado, las repercusiones negativas de las medidas unilaterales actualmente existentes y, por otro lado, la condición permanente de asimetría entre los dos países que permite que una situación como ésta continúe sin que vulnere los intereses fundamentales del país más poderoso. Es verdad que las relaciones entre México y Estados Unidos ahora son más complejas y contenciosas, y que el manejo de muchos temas se ha estructurado de forma común y más predecible, pero la asimetría de poder prevalece y las consideraciones internas que tradicionalmente han influido en la definición de la política migratoria siguen teniendo una enorme influencia.⁸⁶

En algunas áreas relacionadas con este tema hay más colaboración como consecuencia del cambio de postura de varios actores y de los gobiernos, pero aún hay obstáculos para un manejo bilateral de la migración que favorezca a todos los grupos relacionados con el fenómeno e implique compromisos formales. Verey y García y Griego definen acertadamente esta situación como una de “colaboración sin concordancia”, lo cual quiere decir que hay intereses comunes que exigen la cooperación para beneficio de los gobiernos y su población en materia migratoria, y han tomado acciones en ese sentido, pero, principalmente en el caso de Estados Unidos, aún prevalecen los costos políticos nacionales como obstáculos para una

⁸⁶ Según Kevin Middlebrook un cambio en esta circunstancia depende de que los vínculos entre México y Estados Unidos sean suficientemente significativos y creen una vulnerabilidad mutua, lo cual se demostraría en el poder de negociación del gobierno mexicano respecto a temas clave en la agenda bilateral. Un equilibrio de poder (o una interdependencia entre iguales) implicaría que Estados Unidos considerara las medidas unilaterales demasiado riesgosas y costosas. En este caso, el autor argumenta que México es más vulnerable y dependiente de Estados Unidos y, por lo tanto, no tiene la capacidad de obligar a su vecino a adoptar ciertas políticas, aunque en algunos casos sí puede oponer resistencia a las que le afectan debido a que al gobierno norteamericano le interesa mantener estabilidad en la región (“The Ties that Bind: *Silent Integration and Conflict Regulation in U.S.-Mexican Relations*”, *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 2, 1991, pp. 261-275).

colaboración más amplia.⁸⁷ México ha cambiado su postura anterior de que negociar un acuerdo bilateral o presionar por un cambio podría afectar sus propios intereses de mantener la estabilidad en el país y asegurar el flujo de la población desempleada a Estados Unidos. Sin embargo, una vez que ha reconocido la necesidad de tomar acciones en el ámbito bilateral y nacional, ya no puede encubrir su falta de acciones bajo el argumento de que los norteamericanos no están dispuestos a negociar pues hay una población que presiona por un cambio en este sentido desde Estados Unidos. Sin embargo, uno de los grandes riesgos es que las acciones se tomen únicamente bajo consideraciones electorales y políticas o que se limiten por los obstáculos que ponga Estados Unidos dependiendo del contexto nacional e internacional.

Aunque en algunos casos se expresen de distinta forma, las variables de asimetría de poder, influencia de actores internos en Estados Unidos, e intereses de la élite gobernante en México, siguen siendo obstáculos para manejar la migración de manera que pueda ser un flujo más seguro y controlado cuyos beneficios para ambas economías se maximicen, mientras que los costos para los migrantes se minimicen.

⁸⁷ "Colaboración sin concordancia...", *op.cit.*, pp. 107-134.

Conclusiones: Redefinir las fronteras

“...la historia podrá esclarecer el origen de muchos de nuestros fantasmas, pero no los disipará. Sólo nosotros podemos enfrentarnos a ellos. O dicho de otro modo: la historia nos ayuda a comprender ciertos rasgos de nuestro carácter, a condición de que seamos capaces de aislarlos y denunciarlos previamente. Nosotros somos los únicos que podemos contestar a las preguntas que nos hacen la realidad y nuestro propio ser.”

Octavio Paz, El laberinto de la soledad.

En el estudio de la historia de casi 150 años de migración entre México y Estados Unidos se identifica que las características del movimiento de población y las políticas con que cada gobierno ha decidido manejarlo responden a circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales de ambos países. Al comparar las variaciones que han ocurrido en distintos periodos, esta tesis se propuso señalar las continuidades y los cambios en la forma en que se ha enfrentado el fenómeno migratorio en los ámbitos nacional y bilateral.

Al adoptar una perspectiva histórica se ofreció una visión amplia para comprender los orígenes y el desarrollo de la dinámica migratoria y tener una perspectiva más completa de la situación actual. Se intentó hacer un análisis equilibrado de las posiciones mexicana y estadounidense con el fin de esclarecer los mitos e ideas infundadas sobre las razones de la

migración y sobre los problemas existentes, pues la manipulación o la falta de información ha sido uno de los obstáculos para la definición y puesta en práctica de soluciones y políticas comprensivas .

En cada uno de los periodos analizados se hizo un estudio de dos niveles. El primero corresponde a las relaciones bilaterales en general. La característica que se destacó fue la asimetría de poder entre Estados Unidos, un país desarrollado, con mayores recursos económicos y políticos para adoptar políticas unilaterales o presionar a otros sin que los costos resulten demasiado altos, y México, un país menos desarrollado, más dependiente económica y políticamente, y con poca capacidad para resistir o enfrentar a su poderoso vecino. Se demostró que existen algunos casos en los que estas circunstancias cambian dependiendo del contexto político y económico interno o internacional pero, finalmente, la asimetría resultó ser un límite constante para las decisiones unilaterales o bilaterales para manejar la migración.

En resumen, la asimetría de poder constituye el marco general dentro del cual se ha discutido (o no) la migración en la agenda bilateral, y explica los obstáculos que han existido para el manejo de la situación y para la puesta en marcha de una política común. Es decir, permite entender por qué no existen medidas conjuntas para controlar un movimiento que a lo largo de la historia ha mostrado ser resultado de condiciones existentes en ambos países y que, por lo tanto, requiere de soluciones que incluyan a ambas sociedades y gobiernos. Sólo así pueden establecerse reglas claras que beneficien a los dos países.

En el segundo nivel del análisis se describieron las variables internas que explican las decisiones de cada país para enfrentar la migración. En el caso de Estados Unidos, la definición y puesta en práctica de la política migratoria estuvo determinada en parte por la posición de los grupos y actores con mayor influencia dentro del gobierno en cuanto a este tema. La posición del gobierno resultó de las presiones e intereses de los empleadores de

indocumentados, los sindicatos, o la opinión pública en general. Las circunstancias económicas y políticas del país fueron fundamentales para explicar cuáles de estos grupos fueron relevantes en cada momento y cuáles fueron las prioridades del gobierno en materia migratoria. En el caso de México, la política migratoria generalmente respondió a los intereses de la élite gobernante, los cuales dependieron de los cambios en las tendencias de la migración y del cálculo de los costos y beneficios de la continuidad del flujo para el país. El contexto en el que el gobierno tomó decisiones sobre migración estuvo condicionado en buena medida por la relación con Estados Unidos, especialmente por la necesidad de asegurar su apoyo económico, lo cual en varios momentos limitó sus acciones respecto al manejo del problema.

Los límites de la política migratoria

Generalmente, la mayoría de los análisis existentes sobre la migración México-Estados Unidos se concentra en las políticas o el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos. La vinculación entre la política migratoria de Estados Unidos y el sentimiento antiinmigrante de su población se ha descrito ampliamente como un factor determinante de las medidas adoptadas desde el siglo XIX para manejar los flujos de personas, ¿pero qué determina finalmente las decisiones del gobierno norteamericano?

El análisis de los grupos de interés es fundamental para entender la influencia de la política interna en el manejo de la migración. Esto demuestra que las distintas posturas nacionales sobre cómo manejar la migración siempre han existido y que lo que importa es la capacidad de los grupos para organizarse y expresar sus demandas, así como el contexto en el que lo hagan. A partir de ello se explica cómo en distintos momentos los empleadores han tenido éxito al solicitar programas de trabajadores temporales, como los Convenios de Braceros, visas "H" o los programas especiales de la IRCA, o al evitar la aprobación o la

aplicación de leyes que limitaran su capacidad de contratar indocumentados (por ejemplo con la ley Texas Proviso o las excepciones que se hicieron en la IRCA). Sin embargo, los sindicatos, las organizaciones de derechos civiles y otros grupos que defienden la posición contraria por considerar la contratación de trabajadores extranjeros como una práctica discriminatoria, que incluso afecta a la población local en algunos casos, también han tenido capacidad para influir en la definición de la política migratoria (por ejemplo en las enmiendas de 1965 y 1976 y en los programas de legalización o la amnistía de IRCA).

Autores como Peter Andreas, Wayne Cornelius y Jorge Bustamante destacan cómo los líderes políticos y los medios de comunicación también desempeñan un papel fundamental en la forma en que los grupos de interés y la opinión pública perciben la migración y sus consecuencias. No sólo el gobierno, sino varias instituciones dentro de él, han obtenido legitimidad y victorias políticas al utilizar la migración y el control de la frontera como chivos expiatorios de otros problemas internos, evitando reconocer la oferta de trabajo en Estados Unidos, así como la importante contribución de la población de migrantes para el funcionamiento de muchos sectores productivos y de servicios en su país. Por muchos años y en diversos ámbitos esto ha obstaculizado la posibilidad de discutir el fenómeno migratorio desde una perspectiva realista, de reconocer que en ambos países existen problemas que son causa y/o consecuencia de la migración, y de la necesidad de enfrentarlos con medidas que maximicen los beneficios sin representar un costo tan alto para los migrantes.

Tomando en cuenta el análisis de los cambios que han ocurrido recientemente en la relación México-Estados Unidos y en las tendencias de la migración, se muestra que la opinión pública y los actores que intervienen en el proceso de definición del problema migratorio no son un bloque unificado: organizaciones sindicales, empleadores, ONG, asociaciones para la defensa de los derechos civiles, partidos políticos, líderes de opinión, funcionarios de gobierno,

medios de comunicación y otros sectores de la población tienen distintas opiniones al respecto, las cuales han variado a lo largo del tiempo. Esto significa que las posiciones que actualmente tomen los gobiernos, principalmente el norteamericano, estarán sujetas a nuevas influencias internas, determinadas por el contexto político y económico.

Uno de los cambios más relevantes que tuvo lugar en el último decenio fue el crecimiento de la comunidad mexicano-americana, que ha influido en las expresiones de varios grupos y políticos en Estados Unidos y México respecto a la migración. La importancia política, cultural y económica de esta comunidad ha tenido un gran impacto en la posición de la opinión pública y distintas organizaciones sobre la manera en que los gobiernos de ambos países deben enfrentar las situaciones relacionadas con la población de migrantes que se encuentra en Estados Unidos temporal o permanentemente. Los temas de asimilación, identidad nacional, discriminación y ciudadanía, entre otros, han adquirido un mayor peso en la discusión actual del fenómeno. Sin embargo, hasta ahora, los grupos que piden más o mejores políticas para beneficiar tanto a la población migrante como a la local no han tenido la influencia suficiente como para contrarrestar la tendencia del gobierno norteamericano a vincular el tema de la migración con la seguridad nacional o los problemas económicos del país. Tampoco han logrado evitar que el gobierno mexicano limite sus acciones para no provocar tensiones en la relación bilateral, ante la negativa de Estados Unidos de negociar.

Aunque en los últimos años se han manifestado intentos de cambio en la discusión y el planteamiento del tema de la migración por parte de ambos gobiernos, la forma en que tradicionalmente se ha enfrentado el problema y su vinculación con otros aún representa un obstáculo para la aplicación de medidas menos restrictivas por parte de Estados Unidos o para la negociación de medidas bilaterales con México. Aunque existen proyectos comunes para manejar ciertos aspectos de la situación, la instrumentación de políticas efectivas para resolver

las causas de la emigración y promover el desarrollo en las regiones afectadas siguen siendo algunos de los grandes retos pendientes. ¿Por qué se retrasaron estas políticas por tanto tiempo, especialmente en el caso de México?

Una característica fundamental para entender la posición poco activa del gobierno mexicano es que los costos políticos de mantenerla no fueron altos durante mucho tiempo, ni en el ámbito interno ni en el internacional. Al contrario, la falta de acciones y el mantenimiento del *statu quo*, si bien tenía costos para los migrantes, no detuvo su flujo a Estados Unidos y se utilizó para los propios objetivos del gobierno, ya fuera eliminar problemas económicos o políticos internos que podían poner en duda su legitimidad, o evitar tensiones para facilitar la cooperación y el apoyo de Estados Unidos en otros aspectos de la relación bilateral. En algunos casos México intentó influir en la política norteamericana; después de varios fracasos, el gobierno decidió que era conveniente mantener una situación que aseguró la existencia de una dinámica migratoria benéfica para sus intereses al reducir el desempleo y garantizar el envío de remesas. A pesar de que esto fuera costoso para los migrantes, se consideraba que el cierre de la frontera o el sometimiento a las condiciones de Estados Unidos sería más oneroso para el gobierno mexicano.

Por estas razones, no hubo incentivos ni presiones políticas para impulsar medidas como la inversión en las comunidades expulsoras de migrantes o programas de desarrollo y distribución del ingreso que tomaran en cuenta a los grupos más afectados en el país. México tampoco solicitó a Estados Unidos controlar más eficazmente la contratación de indocumentados, redefinir las estrategias de reforzamiento en la frontera para evitar más muertes, riesgos y abusos contra los migrantes, o ampliar el número de visas para los trabajadores mexicanos.

En México se conocen desde hace mucho tiempo las causas internas de la migración y los costos de haber mantenido una posición pasiva al respecto. Sin embargo, la difusión y el manejo de esa información no han sido tan extensos como en el caso estadounidense. El hecho de que así sea es en sí un reflejo de la actitud del gobierno mexicano respecto al tema.¹ Como se explicó en esta tesis, la salida de mexicanos a Estados Unidos para buscar trabajo y mejores condiciones de vida se vio por mucho tiempo como un movimiento natural e inevitable que tendría costos sólo si afectaba directamente a la población migrante o tenía consecuencias en México. No fue sino hasta 1930, cuando ocurrió la repatriación masiva de migrantes por la Gran Depresión, que el gobierno mexicano consideró tomar acciones más decididas para enfrentar el problema. Sin embargo, estos esfuerzos nunca fueron de una magnitud o concreción suficiente como para evitar la salida de mexicanos al ofrecer empleo y mejores condiciones de vida que redujeran los incentivos a emigrar.

Conforme evolucionó el movimiento migratorio y se estableció de manera estructural, sobre todo durante y después de los Convenios de Braceros, la migración se vio cada vez más como una “válvula de escape” para los problemas económicos y políticos del país. Generalmente, resulta más clara la importancia económica de la “válvula de escape” por la gran contribución que representan las remesas y por la necesidad del gobierno de tener una alternativa al desempleo. Más aún, quizá la existencia misma de esta opción de salir a Estados Unidos en busca de trabajo seguro y un salario más alto explique también la ausencia de

¹ En entrevista, Ernesto Zedillo opinó que en México el problema no ha sido la ausencia de ideas y proyectos para solucionar el problema migratorio, sino la falta de voluntad de la clase gobernante para tomar decisiones que implican costos políticos. En su opinión, en el largo plazo, los cambios recientes en las instituciones gubernamentales y el desarrollo de la democracia en México hacen más probable que se tomen nuevas medidas. Según el expresidente, la parálisis política que ahora existe se debe a que el gobierno de Vicente Fox no tiene la mayoría en el Congreso, lo cual limita su capacidad para hacer reformas y provoca que la discusión política se aleje de las propuestas para solucionar los problemas más graves del país (New Haven, Yale University, 7 de marzo de 2003).

manifestaciones políticas más fuertes por parte de organizaciones de campesinos y obreros, u otros grupos de la población afectados por la situación económica y política del país.

Otra de las principales razones que explica la postura poco activa del gobierno mexicano ha sido la ausencia de una opinión pública informada y decidida a presionar por un cambio. El contraste con la situación política de Estados Unidos es muy claro. En México, aunque recientemente ha aumentado la conciencia sobre este fenómeno, hasta la fecha no hay una coalición de grupos que tenga influencia decisiva en las acciones del gobierno para adoptar nuevas políticas que reconozcan los problemas que históricamente se han evadido y proponer soluciones eficientes. Si bien desde el 2000 el gobierno ha adoptado una posición más clara y decidida respecto a las negociaciones bilaterales, eso no debe desviar la atención de las acciones internas necesarias para reducir la emigración y promover mayor participación de la sociedad.

¿Por qué, si los costos de enfrentar un problema común de manera unilateral son evidentes para ambos países no han superado los límites para manejarlo conjuntamente o adoptar políticas eficientes? Esta situación ha provocado la existencia de flujos ilegales poco controlados, una frontera con altos índices de inseguridad, violencia y un número creciente de muertes, mayor gasto de recursos para la protección de la frontera, y obstáculos burocráticos y administrativos para atender las necesidades de la población de origen mexicano en Estados Unidos. Sin embargo, ambos países también se han beneficiado históricamente por la existencia de un flujo de mano de obra barata hacia Estados Unidos. Sólo en los últimos años los gobiernos han reconocido abiertamente la necesidad de modificar sus estrategias para reducir los efectos negativos y mantener una dinámica migratoria que favorezca a ambas economías. No obstante, la condición de asimetría entre los países determina que Estados Unidos tenga una mayor capacidad económica y política para asumir las consecuencias

negativas y que México sea más vulnerable, lo cual limita las acciones que puedan tomar conjuntamente.

Para Estados Unidos, el efecto negativo más significativo ha sido, por un lado, el incremento de la población de migrantes permanentes, y de los costos materiales por los gastos que requiere su estrategia de reforzamiento del control fronterizo. Sin embargo, hasta ahora, esto no se ha considerado como una razón para modificar su política migratoria. Por otro lado, el aumento de la violencia, el tráfico de personas, las muertes y los abusos en la frontera por parte de autoridades, traficantes de indocumentados y grupos xenófobos norteamericanos, han atraído cada vez más la atención de grupos y asociaciones estadounidenses e internacionales que buscan proteger a los migrantes y denunciar las violaciones de las que son víctimas. Aún así, la influencia de estos actores sobre el gobierno de Estados Unidos y su capacidad para transformar de manera independiente las condiciones que enfrentan los migrantes han sido limitadas.

Para México esta situación se ha convertido en un problema cada vez más serio debido a que existe una población creciente de mexicanos que vive en Estados Unidos y exige la protección de sus derechos y de sus vidas. La capacidad de influencia de los mexicano-americanos y los migrantes en la política mexicana (por medio de las remesas y la injerencia que tienen en sus comunidades de origen) ha incrementado, sobre todo desde que el tema se colocó en la agenda de prioridades del gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, aún es pronto para evaluar los resultados de este cambio.

Una de las consecuencias de la política migratoria de Estados Unidos que ha adquirido mayor relevancia es que una proporción importante de la población mexicana (junto con migrantes de otros países) reside en Estados Unidos sin documentos. Esto complica la posibilidad de que el gobierno pueda controlar y tener información sobre quién se encuentra

en su territorio. Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la sociedad y el gobierno norteamericano han manifestado una gran preocupación por la protección de las fronteras y la vigilancia sobre la entrada de inmigrantes para garantizar la seguridad del territorio y la población. El tema de la migración ha sido una de las prioridades del gobierno de George W. Bush, pero esto no necesariamente implica que sea un cambio favorable para los migrantes, pues la vinculación que actualmente existe entre terrorismo y migración ha provocado que el tema se maneje con un enfoque criminalista y discriminatorio.² En este contexto, agravado por la mala situación económica de Estados Unidos, cobra relevancia el argumento que señala que la contratación de indocumentados puede tener una influencia negativa sobre las condiciones de trabajo de los empleados norteamericanos, sus salarios y su capacidad de organización. Aunque la evidencia para sostener estas afirmaciones no es contundente y el debate acerca de los efectos negativos de la migración sobre la economía sigue inconcluso, la opinión pública generalmente se opone a leyes migratorias que se identifiquen como una “amnistía” o que otorguen un mayor número de visas para trabajadores extranjeros, y apoya medidas para controlar la migración y “proteger” el territorio, independientemente de sus consecuencias.

No obstante estas presiones antiinmigrantes, el hecho de que los indocumentados sigan llegando a Estados Unidos y contribuyan a mantener bajos los costos de producción de varios sectores de su economía sigue teniendo un peso fundamental sobre la resistencia del gobierno norteamericano a tomar medidas eficientes para detener la migración indocumentada. Asimismo, los reclamos de los grupos que actualmente se organizan y movilizan dentro de

² Desde septiembre del 2001 estos temas se han discutido ampliamente en varias conferencias y seminarios. Algunos ejemplos son: El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, Sin Fronteras, A.C., “Seminario sobre Seguridad Nacional, Seguridad Fronteriza, Migración y Derechos Humanos”, El Colegio de México, México D.F., 8 de abril de 2002; María Blanco, “Post 9/11 and Civil Rights in a Global Society”, Seminario “Rebellious Lawyering”, Yale University, 21-23 de febrero de 2003; y The Center for Migration Studies (CMS), “26th National Legal Conference on Immigration and Refugee Policy”, seminario, Washington D.C., 3 y 4 de abril de 2003.

Estados Unidos en contra del reforzamiento de la frontera y las restricciones para los migrantes no han tenido hasta ahora mayor influencia en el diseño y la aplicación de la política del gobierno. Pese a ello, algunos analistas señalan que el peso electoral y la importancia política creciente de la comunidad mexicano-americana en el largo plazo podrían ser factores fundamentales para que el gobierno tome una postura favorable respecto a la migración, con medidas más flexibles y adecuadas a la realidad de los flujos. Sin embargo, como se vio en el capítulo 5, por un lado, esta población aún no está organizada como un bloque unificado y sus posiciones sobre el tema migratorio están divididas, y, por otro lado, los argumentos sobre lo determinante que es su voto para las elecciones nacionales y sobre su comportamiento en las urnas, aún se discuten.³ Además, los eventos recientes dentro de la política nacional e internacional de Estados Unidos muestran que los políticos aún prefieren tomar otros temas como la seguridad nacional y la economía como prioridad dentro de su agenda. A pesar de estas limitaciones, es muy probable que en el mediano y largo plazo se reconozca la importancia de los mexicano-americanos dentro del debate político estadounidense, lo cual podría significar cambios en la discusión y el manejo de la política migratoria. Siguiendo el argumento de Craig sobre los grupos de interés, la influencia de los mexicano-americanos dependerá de la manera en que la comunidad y sus líderes se organicen, y del contexto en el que planteen sus demandas.

Redefinir las fronteras

A partir de la década de 1990 han ocurrido cambios en la manera en que se discute en cada país y a nivel internacional el manejo de la migración y los problemas de las fronteras

³ Estos temas se debatieron en International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship (ICMEC), "The Political Role of Mexican Americans and the 2001 and 2002 Elections", conferencia, The New School, Nueva York, 6 de diciembre de 2002 (véase también Carlos González Gutiérrez, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3, 2002).

comunes. Estas transformaciones, en las que destaca la relevancia del TLCAN y el acercamiento entre México y Estados Unidos, se consideran como un factor muy positivo que puede influir en la adopción de medidas comprensivas comunes para resolver algunas consecuencias de la migración en el largo plazo. Sin embargo, tomando en cuenta la historia de la política migratoria de México y Estados Unidos, un elemento fundamental para encontrar soluciones y ampliar el debate y el manejo del tema más allá de ciertas esferas, es la modificación de las percepciones de la opinión pública. Este proceso, guiado por los medios de comunicación y los gobiernos, debe destacar los beneficios de la migración, la manera en que se pueden reducir sus costos por medio de políticas bilaterales, y la necesidad de promover la aplicación de medidas nacionales adecuadas.

La experiencia de los convenios y programas de trabajadores temporales, sus efectos negativos y la mala percepción que hay de ellos por parte de varios grupos, explica por qué resulta tan controvertido el planteamiento de un acuerdo bilateral que incluya a la vez programas de trabajadores temporales, protección de derechos humanos, regularización o legalización, desarrollo de las comunidades expulsoras y seguridad en la frontera. Por ello, un acuerdo comprensivo no necesariamente debe considerarse como la única forma de enfrentar el problema. El hecho de que se incorporen todos estos temas demuestra la diversidad de intereses y actores que se relacionan con el fenómeno, la multiplicidad de factores que hay en torno a éste, y la necesidad de asumir costos al tomar cualquier decisión particular. Sin dejar de reconocer la necesidad de plantear medidas y proyectos comunes para resolver el problema, cabe preguntarse si la mejor o la única solución es un acuerdo bilateral pues, como lo demostraron los Convenios de Braceros, esto tampoco fue suficiente para controlar la migración de manera benéfica para todos los actores interesados. Una variable fundamental para responder esta pregunta será la evolución de la relación bilateral en los próximos años;

dependiendo del grado y la forma de la cooperación que se desarrolle, podrá evaluarse la conveniencia de establecer políticas comunes en el área de la migración.

El planteamiento para un acuerdo bilateral que se hizo en el 2001 ha servido para llamar la atención sobre el problema, colocarlo como prioridad en la agenda nacional y bilateral, e incluso sentar un precedente histórico.⁴ Sin embargo, en los últimos dos años se han visto las dificultades para que esta propuesta se apruebe como tal debido a la oposición que existe en varios sectores en Estados Unidos, y a las asociaciones negativas que históricamente se han hecho entre migración y seguridad, que ahora han resurgido con gran fuerza. Además, no es seguro que la firma de un convenio pueda garantizar el cumplimiento de las reglas que se establezcan pues, prescindiendo de las limitaciones que significa la asimetría de poder, es necesario que se cree una estructura institucional más fuerte en ambos países, sobre todo en México.

Algunas instituciones para el manejo temas relacionados con la frontera y la migración se han desarrollado en los últimos años en ambos países y, en más de un caso, como los Mecanismos de Enlace Fronterizo o los Memoranda de Entendimiento, son proyectos comunes. Uno de los mayores retos para que estas y otras medidas continúen ampliándose es evitar que provoquen animadversión y críticas de grupos sensibles. Debido a la tradición histórica del manejo de la migración, cualquier planteamiento abierto y explícito del problema hace resurgir críticas de ambos lados de la frontera. Puede tomarse como lección la discusión de la ley IRCA, cuando se hizo evidente cómo todos los actores relacionados con el fenómeno se consideran afectados por una u otra medida y pueden poner obstáculos a su aplicación, lo cual puede tener consecuencias negativas.

⁴ En entrevista, Mitchell destacó la importancia de este último punto (Nueva York, New York University, 21 de octubre de 2002).

Tomando en cuenta este hecho se sugiere que es necesario un cambio en las percepciones de la opinión pública y de los grupos de interés, para lo cual las acciones del gobierno pueden resultar una importante contribución. Su éxito depende en gran medida de que se logre coincidir en la definición de los problemas y los beneficios que resultan de la migración, y de las medidas que se requieren para enfrentar la situación de una manera conveniente para ambos. Actualmente, los gobiernos de México y Estados Unidos han reconocido en varias declaraciones conjuntas que sus intereses de manejar el flujo migratorio de manera segura y controlada no son distintos; el reto es encontrar el equilibrio entre las diferencias sobre cómo hacerlo y sobrepasar las circunstancias políticas y económicas internas que obstaculizan estos esfuerzos.⁵

A lo largo de la historia se ha demostrado que la voluntad política de los líderes de ambos países es fundamental para determinar qué políticas se pueden adoptar y quiénes serán los ganadores y perdedores. Por la manera en que han evolucionado los flujos y las políticas migratorias, y las consecuencias que todo esto ha tenido para ambos países, se argumenta que sería conveniente establecer claramente las reglas y los intereses comunes de manera tal que exista un control objetivo de las acciones de ambos gobiernos para manejar los flujos actuales. Un punto de partida sería establecer el número de visas que resulte suficiente para las dos partes. Además es necesario tomar medidas internas para reducir costos para cada gobierno, para la población migrante, y para las regiones expulsoras y receptoras.

En conclusión, cualquier estrategia política para manejar la migración debe reconocer el peso de la asimetría de poder entre México y Estados Unidos en cuanto a la definición y puesta en práctica de las políticas para el manejo unilateral o bilateral de la migración de

⁵ En entrevista, Christopher Mitchell señaló que la falta de una definición común es uno de los principales obstáculos para lograr una solución conjunta. Explicó que Estados Unidos generalmente evita este tipo de discusiones por los altos costos políticos internos que implican (Nueva York, New York University, 21 de octubre de 2002).

mexicanos a Estados Unidos. Sin embargo, debe tomar en cuenta que esta asimetría ha permitido distintas acciones dependiendo de la coyuntura, y ha sido posible que los países cooperen para beneficio (aunque distinto) de ambos. Tomando en cuenta que la política migratoria de Estados Unidos ha estado limitada por circunstancias económicas y políticas, internas y externas, debe considerarse la necesidad de desvincularla de las ideas y mitos heredados del pasado, informar correctamente a la población norteamericana sobre las consecuencias positivas y negativas de la migración y aprovechar las coaliciones existentes para promover cambios en la estrategia política actual y maximizar los beneficios de la migración de mexicanos. Asimismo, la política migratoria de México debe continuar la evolución que ha iniciado en los últimos años hacia una definición más amplia que reconozca los intereses de los migrantes, sus familias, y la población mexicano-americana.

Considerando la forma en que ha evolucionado la situación en los últimos años, en mi opinión, hay posibilidades de que ocurra un desarrollo positivo dirigido hacia la solución de algunos de los problemas en esta área. La importancia que ha adquirido el tema a nivel nacional e internacional, la cantidad de información disponible y las propuestas que se han planteado, proporcionan un contexto favorable para redefinir las fronteras de la discusión y de la puesta en práctica de la política migratoria.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos:

- Alanís Enciso, Fernando Saúl, El primer programa bracero y el gobierno de México, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1999.
- Alba, Francisco, "Comercio, Migración y esquemas de integración económica: los casos de la CEE y el TLCAN", Foro Internacional, 41 (2001), pp. 299-308.
- _____, "Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", Foro Internacional, 17 (1976), pp. 152-179.
- _____, y Gustavo Vega (comps.), México- Estados Unidos- Canadá. 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997.
- Andreas, Peter, Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- _____, y Timothy Snyder (eds.), The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000.
- Bhagwati, Jagdish, "Borders Beyond Control", Foreign Affairs, vol. 82, núm. 1, 2003.
- Bizberg, Ilán (comp.), México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998.
- Briggs, Vernon M., "La confrontación del chicano con el inmigrante mexicano", Foro Internacional, 18 (1978), pp. 514-521.
- Borja Tamayo, Arturo (coord.), Para evaluar al TLCAN, México, Porrúa, 2001.
- Brown, Peter y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983.
- Bueno, Gerardo M. y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos. 1987, México, El Colegio de México, 1989.
- Bustamante, Jorge A., "El debate sobre la invasión silenciosa", Foro Internacional, 17 (1977), pp. 403-417.
- _____, "El estudio de la zona fronteriza México-Estados Unidos", Foro Internacional, 19 (1979), pp. 471-516.
- _____, La migración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1977.

- _____, "El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación", Foro Internacional, 16 (1975), pp. 183-204.
- _____, "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México", Foro Internacional 18 (1978), pp. 522-530.
- _____, Samuel Del Villar y Mario Ojeda "Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 303-325.
- _____, y Wayne Cornelius, Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos: Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Calavita, Kitty, Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS, Nueva York, Routledge, 1992.
- Calderón Chelius, Leticia y Jesús Martínez Saldaña, La dimensión política de la migración mexicana, México, Instituto Mora, 2002.
- Carton de Grammont, Hubert, "Nuevas cuestiones planteadas a la ruralidad mexicana en el ambiente mundial", mimeo, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad de París III, Nouvelle Sorbonne, París, noviembre de 2001.
- Casillas, Rodolfo, Manuel Ángel Castillo y Laura Muñoz, "Crítica a los mitos acerca de las migraciones centroamericanas a la frontera sur de México", Estudios Fronterizos, vol. 7, núm. 17, 1988.
- Castañeda, Jorge G., "En busca de una posición ante Estados Unidos", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 292-302.
- _____, "Los ejes de la política exterior de México", Nexos, núm. 288, 2001, pp. 66-74.
- Chávez, Leo R., Covering Immigration: Popular Images and the Politics of the Nation, Berkeley, University of California Press, 2001.
- Cornelius, Wayne, "Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos", Foro Internacional, 16 (2000), pp. 41-63.
- _____, "The Efficacy and *Unintended* Consequences of U.S. Immigration Control Policy, 1993-2000", Population and Development Review, núm. 27, 2001.
- _____, "Undocumented Immigration: A Critique of the Carter Administration Policy Proposals", Migration Today, vol. 5, núm. 4, 1977.

- Corwin, Arthur F. (comp), Immigrants – and Immigrants: Perspectives on Mexican Labor Migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978.
- Covarrubias, Ana, “El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior”, Foro Internacional, 39 (1999), pp. 429-452.
- Craig, Richard B., The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy, Austin, University of Texas Press, 1971.
- De la Garza, Rodolfo y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000.
- De Tocqueville, Alexis, La democracia en América, trad. Luis Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Díaz Briquets, Sergio y Sidney Weintraub (eds.) Determinants of Emigration From Mexico, Central America and the Caribbean, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin Boulder, vol. 1, Westview Press, 1991.
- _____, Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol. 2, Boulder, Westview Press, 1991.
- Domínguez, Jorge y Rafael Fernández de Castro, The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict, Nueva York, Routledge, 2001.
- Durand, Jorge, Más Allá de la Línea: Patrones Migratorios entre México y Estados Unidos, México, CONACULTA, 1994.
- _____, y Douglas Massey, “Mexican Migration to the United States: A Critical Review”, Latin American Research Review, vol. 27, núm. 2, 1992, pp. 3-42.
- Escobar Latapí, Agustín, “Low Skill Emigration from Mexico to the U.S.: Current situation, Prospects and Government Policy”, International Migration, vol. 37, núm. 1, 1999, pp. 153-182.
- Fagen, Richard, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos”, Foro Internacional, 19 (1978), pp. 216-230.
- Fuentes, Carlos, La frontera de cristal, México, Alfaguara, 1995.
- García, Brígida, “Economic Restructuring, women’s work and autonomy in Mexico”, mimeo, Seminar on Female Empowerment and demographic processes, IUSSP Committee on Gender and Population, Lund, Suecia, abril 21-24, 1997.

- García y Griego, Manuel y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985.
- _____, y Mónica Vereza Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988.
- Garza, Humberto, "Los cambios en la política exterior de México: 1988-1994", Foro Internacional, 34 (1994), pp. 534-544.
- _____, "La coyuntura interna de la sociedad norteamericana", Foro Internacional, suplemento, 17 (1977), pp. 5- 15.
- _____, (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986.
- _____, "Perspectiva de la política exterior de Estados Unidos bajo la administración del Presidente Carter", Foro Internacional, suplemento, 17 (1977), pp. 1-4.
- Gimpel, James G. y James R. Edwards, The Congressional Politics of Immigration Reform, Boston, Allyn and Bacon, 1999.
- González, Guadalupe, "Foreign Policy Strategies in a Globalized World: The Case of Mexico", Colección Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 63, 2000.
- González Baker, Susan, "The *Amnesty* Aftermath: Current Policy Issues Stemming from the Legalization Programs of the 1986 Immigration Reform and Control Act", International Migration Review, vol. 31, núm. 1, 1997.
- González Gutiérrez, Carlos, "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos", Foreign Affairs en Español, vol. 2, núm. 3, 2002.
- _____, y María Esther Schumacher, "El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos; el caso del PCME", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, México, ITAM, 1998, pp. 189-212.
- Grayson, George, "Does Mexico Practice At Home What It Preaches Abroad?", Center for Immigration Studies Backgrounder, Washington, D.C., julio 2002.
- Green, Rosario, "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 342-362.
- _____, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", Foro Internacional, 18 (1977), pp. 54-80.

- _____, "México: la política exterior del nuevo régimen", Foro Internacional, 18 (1977), pp. 1-9.
- Hamilton, Nora y Norma Stoltz Chinchilla, "Global Economic Restructuring and International Migration: Some observations based on the Mexican and Central American experience", International Migration, vol. 34, núm. 2, 1996, pp. 195-231.
- Hanson, Gordon, Raymond Robertson y Antonio Spilimbergo, "Does Border Enforcement Protect U.S. Workers from Illegal Immigration?", Working Paper #31, The Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, febrero 2001.
- Holley, Michael, "Disadvantaged by design: how the law inhibits agricultural guest workers from enforcing their rights", Hofstra Labor and Employment Law Journal, vol. 18, núm. 573, julio 2001, pp. 573-621.
- Hunt, Valerie, "When Institutional Boundaries Meet New Political Ideas: Courts, Congress and U.S. Immigration Policy Reform", Working Paper #38, The Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, Mayo 2001.
- Huntington, Samuel, "Reconsidering Immigration: Is Mexico a Special Case?", Center for Immigration Studies Backgrounder, Washington, D.C., noviembre 2000.
- Kiser, George y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979.
- Layton, Michael, "Los dos países", Nexos, núm. 288, 2001.
- Leiken, Robert, "Enchilada Lite: A Post-9/11 Mexican Migration Agreement", Center for Immigration Studies Backgrounder, Washington, D.C., marzo, 2001.
- Lipset, Seymour Martin y Earl Raab, La política de la sinrazón, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Loyo Brambilla, Aurora, El movimiento magisterial de 1958 en México, México, Era, 1975.
- Macouzet, Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", Foro Internacional, 34 (1994), pp. 700-728.
- Mabire, Bernardo, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari", Foro Internacional, 34 (1994), pp. 545-571.
- _____, (comp.), México- Estados Unidos – Canadá 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000.

- Martin, Philip, "Economic Integration and Migration: The Mexico-U.S. Case", Ponencia, Conferencia sobre Pobreza, Migración Internacional y Asilo, Helsinki, 19 de septiembre de 2002.
- _____, "Guest Workers: New Solution, New Problem?", Pew Hispanic Center Study, 21 de marzo de 2002.
- Massey, Douglas S., Jorge Durand y Nolan J. Malone, Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002.
- Meissner, Doris, "After the Attacks: Protecting Borders and Liberties", Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, noviembre 2001.
- Mendoza, Louis y S. Shankar, Crossing into America: The New Literature of Immigration, Nueva York, New Press, 2003.
- Meyer, Lorenzo (comp.), México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1982.
- _____, (comp.), México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990.
- Middlebrook, Kevin, "The Ties that Bind: *Silent Integration* and Conflict Regulation in U.S.-Mexican Relations", Latin American Research Review, vol. 26, núm. 2, 1991, pp. 261-275.
- Milner, Helen, "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses", World Politics, 44 (1992), pp. 466-496.
- Mitchell, Christopher (ed.), Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992.
- Montiel, Mauricio, La penumbra inconveniente, Barcelona, El Acantilado, 2001.
- Morales, Patricia, Indocumentados mexicanos, 2ª ed., México, Grijalbo, 1989.
- Mumme, Stephen P., "Policy and Prescription in U.S.-Mexico Relations", Latin American Research Review, vol. 25, núm. 3, 1990.
- Nye, Joseph, "Independence and Interdependence", Foreign Policy, núm. 22, 1976.
- Ojeda, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976.
- _____, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", Foro Internacional, 18 (1977), pp. 32-53.

- _____, "La realidad geopolítica de México", Foro Internacional, 17 (1976), pp. 1-9.
- Papademetriou, Demetrios, "An Immigration and National Security Grand Bargain with Mexico", Migration Policy Institute, 18 de marzo de 2002.
- _____, "Immigration Reform, American Style", International Migration, vol. 22, núm. 4, 1984, pp. 265-279.
- _____, Philip L. Martin y Mark J. Miller, "U.S. Immigration Policy: The Guestworker Option Revisited", International Migration, vol. 21, núm. 1, 1983, pp. 39-55.
- Pastor, Robert y Jorge G. Castañeda, Limits to Friendship: The United States and Mexico, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1988.
- Paz, Octavio, El laberinto de la soledad. Postdata y Vuelta al Laberinto de la Soledad, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Pellicer de Brody, Olga, México y la revolución cubana, México, El Colegio de México, 1972.
- _____, "La política de Estados Unidos hacia México: la nueva perspectiva", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 193-215.
- _____, "Las relaciones comerciales de México: una prueba para la nueva política exterior", Foro Internacional, 17 (1976), pp. 37-50.
- _____, "La revolución cubana en México", Foro internacional, 8 (1968), pp. 374-395.
- Pozas Horcasitas, Ricardo, La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965, México, Siglo Veintiuno, 1993.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", International Organization, vol. 42, núm. 3, 1998.
- Ramos, H., "El México del *otro lado*: los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos", International Migration, vol. 39, núm. 4, 1991, pp. 601-616.
- Reynolds, Clark y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983.
- Rico, Carlos, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: Hacia la globalización, vol. 8, México, Senado de la República, 1991.
- _____, "Política económica internacional de la administración Carter", Foro Internacional, suplemento, 17 (1977), pp. 35-47.

- _____, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la <<interdependencia>>", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 256-291.
- Ríos-Bustamante, Antonio (ed.), Mexican Immigrant Workers, Antología núm. 2, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981.
- Roett, Riordan (ed.), Mexico and the United States: Managing the Relationship, Boulder, Westview Press, 1988.
- Ronfeldt, David y Caesar D. Sereseres, "Un nuevo marco político para las relaciones de México con Estados Unidos", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 231-255.
- Ross, Stanley (ed.), Views Across the Border, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978.
- Rubenstein, H., "Migration, Development and Remittances in Rural Mexico", International Migration, vol. 30, núm. 2, 1992, pp. 127-153.
- Samora, Julián, Los Mojados: The Wetback Story, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971.
- Shapira, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", Foro Internacional, 19 (1978), pp. 62-91.
- Sobel, Richard, "Immigration and Identification: Interviews with Alan Simpson", Migration World Magazine, vol. 29, núm. 3, 2001, pp. 30-36.
- The Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States, Lanham, University Press of America, 1989.
- Torres, Blanca (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990.
- _____, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores: De la guerra al mundo bipolar, vol. 7, México, Senado de la República, 1991.
- Tucker, Robert W., Charles B. Keely y Linda Wrigley, (comps.), Immigration and U.S. Foreign policy, Boulder, Westview Press, 1990.
- Tuirán, Rodolfo (coord.), Migración México-Estados Unidos: continuidad y cambio, México, CONAPO, 2000.
- _____, (coord.), Migración México-Estados Unidos: opciones de política, México, CONAPO, 2000.

- Urquidí, Víctor I. y Sofía Méndez Villarreal, "Importancia económica de la zona fronteriza del norte de México", Foro Internacional, 16 (1975), pp. 149-174.
- Varios autores (Centro de Estudios Internacionales), Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979.
- Varios autores (The American Assembly, Columbia University), Mexico and the United States, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1980
- Varios autores (Sin Fronteras, A.C.) Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001, México, Foro Migraciones, 2002.
- Vásquez, Carlos y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983.
- Vega, Gustavo (comp.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales, México, El Colegio de México, 1993.
- _____ (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992.
- _____ (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993.
- Venegas, Daniel, Las aventuras de Don Chipote o Cuando los pericos mamen, 2ª edición, México, Plaza y Valdés/COLEF, 2000.
- Verea Campos, Mónica, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982.
- _____, Rafael Fernández de Castro, y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Venez, George (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990.

Capítulos de libro:

- Alba, Francisco, "El acuerdo comercial: ¿un paso hacia la convergencia sobre la cuestión migratoria?", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 161-175.
- _____, "Apertura económica, TLCAN y economía mexicana: perspectivas sobre producción, empleo y migración internacional", en Francisco Alba y Gustavo Vega

- (comps.), México- Estados Unidos- Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997, pp.
- _____, "Diálogo e incompreensión: el tema migratorio a cuatro años de vigencia del TLC", en Bernardo Mabire (comp.), México- Estados Unidos – Canadá 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, pp. 157-177.
- _____, "La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del TLCAN: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega (comp.), Liberación económica y libre comercio en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales, México, El Colegio de México, 1993.
- _____, "El patrón migratorio entre México y Estados Unidos: su relación con el mercado laboral y el flujo de remesas", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985, pp. 201-220.
- _____, "Presentación: Migración internacional y sus condicionantes económicas y sociales", en Francisco Alba y Gustavo Vega (comps.), México- Estados Unidos- Canadá, 1995-1996, México, El Colegio de México, 1997, pp. 265-280.
- Aguilar Zinser, Adolfo, "Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos", en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, pp. 27-44.
- Appendini, Kirsten, "The Challenges to Rural Mexico in an Open Economy", en Joseph S. Tulchin y Andrew Selee (eds.), Mexico's Politics and Society in Transition, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- Arizpe, Lourdes, "The Rural Exodus in Mexico and Mexican Migration to the U.S.", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 162-183.
- Asencio, Diego C., "The Anticipated Effects of IRCA on U.S. Relations with Mexico", en George Vernez (comp.), Immigration and International relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 86-89.
- Bach, Robert L., "Immigration and U.S. Foreign Policy in Latin America and the Caribbean", en Robert W. Tucker, Charles B. Keely y Linda Wrigley, (comps.), Immigration and U.S. Foreign policy, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 123-149.
- Bagley, Bruce Michael, "La interdependencia y la política de Estados Unidos hacia México: la década de los ochenta", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 45-67.

- Böhning, W.R., "Guestworker Employment in Selected European Countries –Lessons for the United States?, en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 99-138.
- Briggs, Vernon M., "Foreign Labor Programs as an Alternative to Illegal Immigration: A Dissenting View", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 223-245.
- Burguess, Katrina y Carlos González Gutiérrez, "Socio renuente: California en las Relaciones México- Estados Unidos", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 284-297.
- Bustamante, Jorge A., "Emigración indocumentada a los Estados Unidos", Varios autores, Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979, pp. 23-60.
- _____, "The Historical Context of Undocumented Mexican Immigration to the U.S.", en Antonio Ríos-Bustamante (ed.), Mexican Immigrant Workers, Antología núm. 2, Los Angeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981, pp. 35-48.
- _____, "The Immigrant Worker: A Social Problem or a Human Resource", en Antonio Ríos-Bustamante (ed.), Mexican Immigrant Workers, Antología núm. 2, Los Angeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981, pp. 97-101.
- _____, "Mexican Migration: The Political Dynamic of Perceptions", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 259-276.
- _____, "Migración indocumentada México-Estados Unidos: hallazgos preliminares del proyecto Cañón Zapata", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 73-85.
- _____, "Through the Eyes of a Wetback –A Personal Experience", en Julián Samora, Los Mojados: The Wetback Story, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971, pp. 107-127.
- _____, y James D. Crockcroft, "Unequal Exchange in the Binational Relationship: The Case of Immigrant Labor", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 309-324.

- _____, "Undocumented Immigration: Research Findings and Policy Options", en Riordan Roett (ed.), Mexico and the United States: Managing the Relationship, Boulder, Westview Press, 1988, pp. 109-132.
- Castillo, Manuel Ángel, "Las migraciones en la frontera México-Guatemala", en Ana Lorena Carrillo (comp.), Migraciones, Frontera y Sociedad, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001.
- Cardoso, Lawrence, "Labor Emigration to the Southwest, 1916 to 1920: Mexican Attitudes and Policy", en George Kiser y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 16-32.
- Chabat, Jorge, "La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 75-96.
- Cornelius, Wayne, "America in the Era of Limits: Migrants, Nativists, and the Future of U.S.-Mexican Relations", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 371-396.
- _____, "Immigration, Mexican Development Policy, and the Future of U.S.-Mexican Relations", en Varios autores (The American Assembly, Columbia University), Mexico and the United States, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1980.
- _____, "Impacts of NAFTA on Mexico-U.S. Migration", en NAFTA in the New Millenium, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies UCSD, 2002.
- _____, "Migración ilegal mexicana a los Estados Unidos: conclusiones de investigaciones recientes, implicaciones políticas y prioridades de investigación", en Varios autores, Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979, pp. 69-109.
- _____, "La nueva mitología de la emigración indocumentada a los Estados Unidos", en Varios autores, Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979, pp. 111-135.
- Corwin, Arthur F., "Mexican Policy and Ambivalence Toward Labor Emigration to the United States", en Arthur F. Corwin, (comp.), Immigrants – and immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 176-224.
- _____, "A Story of Ad Hoc Exemptions: American Immigration Policy Toward Mexico", en Arthur F. Corwin (comp), Immigrants – and immigrants: perspectives on

Mexican labor migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 136-175.

_____, y Lawrence A. Cardoso, "Vamos al Norte: Causes of Mass Mexican Migration to the United States", en Arthur F. Corwin (comp.), Immigrants – and immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 38-66.

De la Garza, Rodolfo O., "Chicanos and U.S. Foreign Policy: The Future of Chicano-Mexican Relations", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 399-416.

_____, "La política exterior vuelve a casa: las consecuencias internas del programa para las comunidades mexicanas en el extranjero", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 125-158.

_____, Nestor Rodríguez y Harry Pachon, "The Domestic and Foreign Policy Consequences of Mexican and Central American Immigration: Mexican-American Perspectives", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 135-147.

De Olloqui, José Juan, "Algunas consecuencias del TLCAN en la política exterior de México", en Francisco Alba y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos-Canadá, México, El Colegio de México, 1997, pp. 175-192.

Deagle, Edwin A., "U.S. National Security Policy and Mexico", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 193-203.

Domínguez, Jorge I., "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 25-56.

_____, "Una dialéctica en las relaciones entre México y Estados Unidos: estructuras, individuos, opinión pública", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 27-43.

_____, "Immigration as Foreign Policy in U.S.-Latin America Relations", en Robert W. Tucker, Charles B. Keely y Linda Wrigley, (comps.), Immigration and U.S. Foreign Policy, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 150-166.

- Eisenstadt, Todd A., "El ascenso del cabildeo en Washington: todavía más lejos de Dios y aún más cerca de Estados Unidos", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 159-218.
- _____, "El auge del cabildeo mexicano en Washington: más lejos del cielo y más cerca de Estados Unidos", en Bernardo Mabire (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1997-1998, México, El Colegio de México, 2000, pp. 61-119.
- Fagen, Richard R., "The Politics of the U.S.-Mexico Relationship", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 331-347.
- Fernández de Castro, Rafael, "La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 57-79.
- _____, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México- Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en La política exterior de México: enfoques para su análisis, México, El Colegio de México, año? pp. 45-67.
- García y Griego, Manuel, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres (comp.), Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 87-117.
- _____, "La comisión selecta, la administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", en Lorenzo Meyer, (comp.), México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1982, pp. 97-130.
- _____, "Comments on Bustamante and Sanderson Papers and on Research Project ENEFNEU", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 299-314.
- _____, "Emigration as a Safety Valve for Mexico's Labor Market: A Post-IRCA Approximation", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 115-134.
- _____, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 123-152.

-
- _____, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 49-98.
-
- _____, y Francisco Giner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985, pp. 221-272.
-
- _____, y Mónica Vereá Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 107-134.
-
- _____, y Mónica Vereá Campos, "Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 49-122.
- Gil Villegas, Francisco, "La nueva relación especial de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de soluciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos- Canadá, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.
-
- _____, "Soberanía e interdependencia en la relación bilateral México-Estados Unidos: 1991-1992", en Gustavo Vega, México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 287-301.
- Gómez Quiñones, Juan, "Mexican Immigration to the U.S. and the Internationalization of Labor, 1848-1980: An Overview", en Antonio Ríos-Bustamante (ed.), Mexican Immigrant Workers, Antología núm. 2, Los Angeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981, pp. 13-34.
-
- _____, "Notes on an Interpretation of the Relations Between the Mexican Community in the U.S. and Mexico", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 417-439.
- González Gutiérrez, Carlos, "La diplomacia descentralizada: el papel de los consulados mexicanos en las relaciones de México con su diáspora", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 97-124.
- Green, Rosario "Las ONG y la defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos", en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), Nueva agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 342-365.

- Hawley, Ellis, "The Politics of the Mexican Labor Issue, 1950-1965", en George Kiser y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 97-120).
- Hoffman, Abraham, "Mexican Repatriation During the Great Depression: A Reappraisal", en Arthur F. Corwin (comp.), Immigrants – and immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the U.S., Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978, pp. 225-247.
- Keely, Charles B., "Immigration in the Interwar Period", en Robert W. Tucker, Charles B. Keely y Linda Wrigley, (comps.), Immigration and U.S. foreign policy, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 43-56.
- Keohane, Robert O., "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 63-75.
- Kiser, George y David Silverman, "Mexican Repatriation During the Great Depression", en George Kiser y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 45-66.
- Krasner, Stephen, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 45-61.
- Lichtenberg, Judith, "Mexican Migration and U.S. Policy: A Guide for the Perplexed", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 13-30.
- Loaeza, Soledad, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual" en México ante la crisis, vol. 2, México, Siglo XXI, 1985.
- López Castro, Gustavo, "La Ley Simpson-Rodino: El punto de vista de los pueblos expulsos", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 163-166.
- Lozano, Fernando, "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-72.

- Mabire, Bernardo, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 73-88.
- _____, "La visión de México y Estados Unidos en los libros de texto gratuitos de 1992 para la educación primaria", en Gustavo Vega, México- Estados Unidos- Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 461-483.
- Mayer, Frederick, "Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN", en Borja Tamayo, Arturo (coord.), Para evaluar al TLCAN, México, Porrúa, 2001, pp. 47-100.
- Meyer, Lorenzo, "El año político. Un reflujo relativo de la tensión", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 11-25. "
- _____, "La construcción histórica de la soberanía y el nacionalismo mexicanos", en Ilán Bizberg (comp.), México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998, pp. 79-98.
- _____, "La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos: raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (comp.), México- Estados Unidos- Canadá, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73-93.
- _____, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985, pp. 15-30.
- Mitchell, Christopher, "Changing the Rules: The Impact of the Simpson/Rodino Act on Interamerican Diplomacy", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 177-189.
- _____, "Introduction: Immigration and U.S. Foreign Policy Toward the Caribbean, Central America, and Mexico", en Christopher Mitchell (ed.), Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 1-30.
- Mohar, Gustavo y María Elena Alcaraz, "U.S. Border Controls: A Mexican Perspective", en Peter Andreas y Timothy Snyder (eds.), The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000, pp. 139-150.
- Monsiváis, Carlos, "The culture of the frontier: The Mexican Side", en Stanley Ross (ed.), Views Across the Border, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, pp. 50-67.

- Nevins, Joseph, "The remaking of the California-Mexico Boundary in the Age of NAFTA", en Andreas, Peter y Timothy Snyder (eds.), The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000, pp. 99-114.
- Ojeda, Mario, "The Future of Relations Between Mexico and the U.S.", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 315-330.
- _____, "Mexico and United States Relations: Interdependence or Mexico's Dependence?", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 109-126.
- Pfeiffer, David, "The Bracero Program in Mexico", Tesis de Maestría, Universidad de Texas, Austin, 1963, pp. 90-117 (reimpresión en Kiser, George y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 71-84).
- Reubens, Edwin P., "Immigration Problemas, Limited-Visa Programs and Other Options", en Peter Brown y Henry Shue (eds.), The Border that Joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 187-222.
- Reynolds, Clark, "Mexican-U.S. Interdependence: Economic and Social Perspectives", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 21-45.
- Rico, Carlos, "Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate", en Blanca Torres (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 253-270.
- _____, "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of <<Interdependence>>", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 127-174.
- _____, "The Immigration Reform and Control Act of 1986 and Mexican Perceptions of Bilateral Approaches to Immigration Issues", en George Verez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 90-100.
- _____, "La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema", en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos, 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, pp. 45-64.

- _____, "Migration and U.S.-Mexico Relations, 1966-1986", en Christopher Mitchell (ed.), Western Hemisphere Immigration and U.S. Foreign Policy, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, pp. 222-283.
- _____, "Relaciones México-Estados Unidos y la *Paradoja del Precipicio*", en Humberto Garza (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.
- Ríos-Bustamante, Antonio, "Internationalization of Labor and Immigration Politics", en Antonio Ríos-Bustamante (ed.), Mexican Immigrant Workers, Antología núm. 2, Los Angeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA, 1981, pp. ix-xvi.
- Ronfeldt, David y Sereseres, Caesar, "The Management of U.S.-Mexico Interdependence: Drift Toward Failure?", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 43-107.
- _____, y Mónica Ortiz de Oppermann, "Mexican Immigration, U.S. Investment and U.S.-Mexican Relations", en George Verez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 101-114.
- Ross, Stanley, "Introduction", en Stanley Ross (ed.), Views Across the Border, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, pp. 1-15.
- Sanderson, Warren C., "The Problems of Planning for the Expected: Demographic Shocks and Policy Paralysis", en Clark Reynolds y Carlos Tello (eds.), U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp. 277-298.
- Scruggs, Otey M., "Texas and the Bracero Program, 1942-1947", en Kiser, George y Martha Woody Kiser (eds.), Mexican Workers in the U.S.: Historical and Political Perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 85-97.
- Skerry, Peter, "Mexican Immigration: A Special Case of What?", Cantigny Conference Series: Immigration and Citizenship in America, Wheaton, Illinois, McCormick Tribune Foundation, julio 2000.
- Strickland, Barbara K., "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?", en Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México-Estados Unidos, 1987, México, El Colegio de México, 1989, pp. 175-213.
- Tamayo, Jesús y Fernando Lozano, "The Economic and Social Development of High Emigration Areas in the State of Zacatecas: Antecedents and Policy Alternatives", en Sergio Díaz Briquets y Sidney Weintraub (eds.) Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration, Series on Development and International

- Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol. 2, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 15-46.
-
- _____, "Mexican Perceptions on Rural Development and Migration of Workers to the United States and Actions Taken, 1970-1988", en Sergio Díaz Briquets y Sidney Weintraub (eds.) Regional and Sectoral Development in Mexico as Alternatives to Migration, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol. 2, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 363-387.
- Torpey, John, "States and the Regulation of Migration in the Twentieth Century North Atlantic World", en Peter Andreas y Timothy Snyder (eds.), The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe, Lanham, Rowman and Littlefield, 2000, pp. 31-54.
- Torres, Blanca, , "Introducción: ¿Es la interdependencia un enfoque útil para analizar las relaciones entre México y Estados Unidos?", en Blanca Torres (comp.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 7-17.
- Ugalde, Antonio, "Regional political processes and Mexican politics on the Border", Stanley Ross, "Introduction", en Stanley Ross (ed.), Views Across the Border, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1978, pp. 97-116.
- Valverde Loya, Miguel Ángel, "Cómo Bush y Clinton lograron vender el TLCAN al Congreso de Estados Unidos y lo que aprendimos de ello", en Borja Tamayo, Arturo (coord.), Para evaluar al TLCAN, México, Porrúa, 2001, pp. 101-139.
- Velasco, Jesús, "Vender ideas y comprar influencias: México y los think tanks estadounidenses en al promoción del TLCAN", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 219-254.
- Verduzco, Gustavo, "Economía, demografía y políticas migratorias en la migración mexicana a Estados Unidos", en Ilán Bizberg (comp.), México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998, pp. 375-397.
- Verea Campos, Mónica, "Contradicciones de la Ley Simpson Rodino", en Manuel García y Griego y Mónica Verea Campos , México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, UNAM/ Porrúa, 1988, pp. 13-48.
- Vernez, George, "Overview", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 3-11.

- Volpp, Leti, "The Legal Mapping of U.S. Immigration, 1965-1996", en Louis Mendoza y S. Shankar, Crossing into America: The New Literature of Immigration, Nueva York, New Press, 2003, pp. 257-269.
- Weintraub, Sidney, "Responses to Migration: IRCA and the Facilitation of U.S.-Mexico Migration Dialogue", en Migration Between Mexico and the United States: Binational Study, Austin, Morgan Printing, 1998, vol. 3, pp. 1229-1233.
- White, Michael J., Frank D. Bean, y Thomas Espenshade, "The Effects of IRCA on the Pattern of Apprehensions at the Border", en George Vernez (comp.), Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Washington, D.C., The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, pp. 67-72.
- Williams, Edward J., "Desacuerdo en las relaciones laborales entre México y Estados Unidos y el acuerdo de cooperación laboral de América del Norte", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), México y su interacción con el sistema político estadounidense, México, Porrúa/CIDE, 2000, pp. 271-300.
- Zazueta, Carlos H., "Mexican Political Actors in the United States and Mexico: Historical and Political Contexts of a Dialogue Renewed", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 441-482.

Tesis:

- Padilla, Quezalli, "Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la relación México-Estados Unidos (1982-2000)", tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2002.

Periódicos y revistas:

Boletín UNAM
Dallas News
El Financiero
La Jornada
Migration World
Milenio
Milenio semanal
Nexos
Proceso
Reforma
The Washington Post
The New York Times
El Universal
Uno Más Uno

Sitios de Internet:

- Consejo Nacional de Población (CONAPO), (DE, 22 de enero de 2003, <http://www.conapo.gob.mx>).
- Embajada de Estados Unidos en México (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.usembassy-mexico.gov/>).
- The Federation for American Immigration Reform (FAIR-US), (DE, 22 de enero de 2003, <http://www.fairus.org>).
- Instituto Nacional de Migración (INAMI), (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.inami.gob.mx>).
- Migration Information Source (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.migrationinformation.org>).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.sre.gob.mx>).
- Rural Migration News (DE: 24 de abril de 2003, <http://migration.ucdavis.edu>).
- US Census Bureau (DE: 2 de diciembre de 2002, <http://www.census.gov>).

Entrevistas:

- Christopher Mitchell, Nueva York, New York University, 21 de octubre de 2002.
- Demetrios Papademetriou, Washington D.C., Migration Policy Institute, 29 de octubre de 2002.
- Ernesto Zedillo, New Haven, Yale University, 7 de marzo de 2003.

Conferencias, seminarios y videos:

- “Anonymous Workers, Invisible Work –Organizing to Extend Workers’ Rights to Immigrants”, Patricia Kakalec, Tony Lu y Ben Sachs, Seminario “Rebellious Lawyering”, Yale University, 21 de febrero de 2003.
- “Comentarios a la mesa <<Cambios en la política exterior de México>>”, Jorge Domínguez, Guadalupe González y Lorenzo Meyer, Coloquio Interuniversitario: “Las relaciones internacionales en su laberinto”, El Colegio de México, México D.F., 7 y 8 de marzo de 2002.
- “Entender al Islam”, Lorenzo Meyer, conferencia, El Colegio de México, 15 de octubre de 2001.
- “Go Back to Mexico!”, William Langewiesche, documental, PBS Frontline, 1996.

- "La política exterior de Vicente Fox", Ana Covarrubias y Lorenzo Meyer, conferencia, El Colegio de México, México D.F., 12 de junio de 2002.
- "Las relaciones México-Estados Unidos hoy", Jeffrey Davidow, conferencia, El Colegio de México, México D.F., 25 de junio de 2002.
- "Los alcances y límites de la política exterior de México, veinticinco años después", Mario Ojeda, conferencia magistral, Coloquio Interuniversitario "Las relaciones internacionales en su laberinto", El Colegio de México, México D.F., 7 de marzo de 2002.
- "Post 9/11 and Civil Rights in a Global Society", María Blanco, conferencia magistral, Seminario "Rebellious Lawyering", Yale University, 21-23 de febrero de 2003.
- "Recasting the U.S.-Mexican Relationship on Border and Migration", Demetrios Papademetriou, conferencia, El Colegio de México, 15 de junio de 2001.
- "Rural Resistance in the Land of Zapata", Tanalís Padilla, conferencia, Yale University, 12 de febrero de 2002.
- "Seminario sobre Seguridad Nacional, Seguridad Fronteriza, Migración y Derechos Humanos", El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de México, Sin Fronteras, A.C., El Colegio de México, México D.F., 8 de abril de 2002.
- "The Political Role of Mexican Americans and the 2001 and 2002 Elections", International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship (ICMEC), conferencia, The New School, Nueva York, 6 de diciembre de 2002.
- "26th National Legal Conference on Immigration and Refugee Policy", The Center for Migration Studies (CMS), seminario, Washington D.C., 3 y 4 de abril de 2003.