
La migración mexicana a Estados Unidos y su impacto en la relación bilateral

*Jorge Castro-Valle K.**

Entre los cambios cualitativos experimentados por la política exterior mexicana durante la administración del presidente Salinas de Gortari, destaca el nuevo espíritu que permea la relación bilateral con Estados Unidos. En efecto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) marcó el inicio de una nueva era de cooperación con nuestro vecino y principal socio económico, caracterizada por avances sin precedentes en numerosos campos de la rica y diversificada agenda bilateral.

Si bien la migración ha sido durante años un tema recurrente en las deliberaciones entre ambos países, hoy en día diversos factores han propiciado que cobre una actualidad inusitada. A nivel mundial, circunstancias políticas y económicas han contribuido a aumentar considerablemente los movimientos migratorios. Conflictos étnicos, guerras civiles, persecuciones y violaciones a los derechos humanos, crisis económicas, desertificación y hambrunas, entre otras causas, han determinado el desplazamiento de amplios núcleos de población –cerca de ciento veinticinco millones de personas según cifras de la Organización de las Naciones Unidas– en busca de mejores condiciones de vida.

En este universo, la migración mexicana a Estados Unidos se distingue de otros flujos por su carácter eminentemente económico-laboral y tiene su origen en la asimetría entre los niveles de desarrollo de uno y otro país, en la creciente interdependencia de sus economías y en una cada vez mayor integración de sus mercados laborales.

Como tema prioritario de la agenda bilateral, el migratorio está impregnado de ese potencial de conflicto y tensión que, a pesar del nuevo espíritu de cooperación, está siempre latente en una relación tan compleja e intensa como la que mantiene México con Estados Unidos. En muchos sentidos, la migra-

* Embajador. Director general para América del Norte. SRE.

ción se ha convertido en una auténtica prueba de fuego que medirá la voluntad política y la capacidad de ambos gobiernos para trabajar conjuntamente en la búsqueda de fórmulas para enfrentar y aprender a administrar un problema que destaca por su dimensión política, económica, social y humana.

Percepciones divergentes

Un primer obstáculo para un entendimiento en la materia son, sin duda, las percepciones marcadamente diferentes que sostienen ambos países en torno a la naturaleza del fenómeno migratorio. Estos enfoques divergentes determinan soluciones encontradas y frecuentemente alejan cualquier posibilidad de arreglo que tome en cuenta los intereses de ambas naciones.

Para México, la migración, como ya se mencionó líneas arriba, obedece a causas económico-laborales que se traducen en una demanda real de mano de obra que la fuerza de trabajo estadounidense no puede –o no desea– satisfacer. Tal demanda ha crecido significativamente en los últimos años superando, con mucho, las cuotas migratorias establecidas por Estados Unidos. Esta situación, aunada a la ausencia de un marco jurídico bilateral que regule la contratación de trabajadores inmigrantes, ha obligado a muchos mexicanos a internarse en ese país de manera indocumentada o sin un permiso gubernamental de empleo.

A diferencia de la lectura uniforme y consistente que tiene México sobre el fenómeno migratorio, la percepción de Estados Unidos varía en función de situaciones coyunturales y se modifica dependiendo de los sectores que se suponen afectados por el mismo. En medio de estas fluctuaciones, predomina la visión constante del gobierno estadounidense de que la inmigración indocumentada constituye una amenaza a la seguridad nacional y requiere de la imposición de controles en sus fronteras.

Las variaciones de percepción en Estados Unidos tienden entonces a definirse a partir de los ciclos por los que atraviesa su economía. En épocas de bonanza, el trabajador inmigrante, documentado o indocumentado, es aceptado ante el imperativo de cubrir necesidades del mercado laboral. Por el contrario, bajo recesión, la visión se modifica sustancialmente y se ubica al inmigrante, en particular al indocumentado, como una carga para la economía de ese país. Más aún, se le identifica con problemas que aquejan a la sociedad estadounidense y a los que aquél es ajeno, tales como la delincuencia y el narcotráfico. Así, en respuesta a dificultades económicas y a incrementos en los flujos de indocumentados, diversos sectores ejercen habitualmente presiones sobre el go-

bierno estadounidense para que se adopten políticas migratorias más restrictivas.

Marco legislativo estadounidense

Tales presiones se han traducido, en el último decenio, en dos modificaciones a la Ley de Inmigración de Estados Unidos y podrían desembocar en una tercera en el futuro próximo. La primera de ellas, aprobada en 1986 y conocida como IRCA (*Immigration Reform and Control Act* por sus siglas en inglés) o ley Simpson-Rodino, tuvo como propósito primordial limitar la entrada de indocumentados. Para lograrlo, dispuso el reforzamiento de la vigilancia en la frontera sur y el establecimiento de sanciones civiles y penales a los patrones que emplearan trabajadores carentes de documentación. Por otra parte, dicha legislación también incluyó la instrumentación de un programa de regularización de indocumentados que hubieran ingresado al país antes de enero de 1982, así como de un esquema unilateral de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros.

La segunda enmienda ocurrió en 1990, en respuesta al creciente flujo de mano de obra considerada poco calificada, en su mayoría proveniente de México y de otros países latinoamericanos. En ella, se contempló la adopción de medidas tendentes a facilitar la internación de trabajadores especializados para contribuir a la elevación de los niveles de competitividad de la economía estadounidense. Asimismo, se autorizó a oficiales de migración a portar armas de fuego y a hacer arrestos por faltas no migratorias y se aprobó un aumento de 1000 efectivos para la patrulla fronteriza.

El contenido de ambas modificaciones legislativas puso en evidencia el enfoque policiaco y represivo que predomina en Estados Unidos respecto al fenómeno migratorio. Tal visión subestima, incluso ignora, los factores económicos que condicionan y explican la persistencia de los flujos de migrantes a ese país. Mientras perdure esta percepción limitada del problema, cualquier propuesta de solución, al sólo atacar sus efectos mas no sus causas, lejos de resolverlo lo agravará, y se constituirá en una fuente potencial de conflicto en la relación bilateral con México.

En búsqueda de un acercamiento

En consecuencia, los esfuerzos del gobierno mexicano se han canalizado hacia el logro de una mayor comprensión del fenómeno migratorio, que favorezca la

adopción de un enfoque conjunto y tome en cuenta tanto la dimensión integral del mismo como los intereses de ambos países.

En términos generales, se ha privilegiado el diálogo por encima de la confrontación, al mismo tiempo que se ha otorgado prioridad a la protección de los derechos de nuestros connacionales en Estados Unidos. Asimismo, se ha impulsado la instrumentación de programas dirigidos a abatir los índices de violencia en nuestra frontera común. En un ámbito más amplio, México ha participado activamente en la configuración de un marco jurídico multilateral en el que se reconozcan y tutelen los derechos de los trabajadores migratorios internacionales.

En lo particular, se ha promovido el fortalecimiento de los mecanismos existentes para abordar el tema migratorio a nivel bilateral, así como la creación de otros que conlleven a la institucionalización del mismo. Ello con el objeto de favorecer la consulta permanente, a fin de evitar que eventuales problemas de comunicación se conviertan en el detonante de tensiones de mayor alcance.

Así, se ha robustecido el papel del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Migratorios y Consulares de la Comisión Binacional, mediante el establecimiento de tres subgrupos encargados, respectivamente, de cuestiones laborales de los trabajadores migratorios; de derechos humanos y de protección, y de intercambio de información sobre migración de nacionales de terceros países. En noviembre de 1990, se avanzó aún más en ese proceso de institucionalización con la creación, por decisión de los presidentes Salinas de Gortari y Bush, del Grupo de Alto Nivel sobre Violencia Fronteriza. Este nuevo instrumento bilateral, que ha derivado en la creación de mecanismos de enlace en varios puntos de la frontera, tiene como objetivo prevenir incidentes de violencia en esa zona, en los que frecuentemente se ven involucrados trabajadores migratorios mexicanos. En los hechos, tales mecanismos han logrado avanzar en la modificación de actitudes y, por ende, en la adopción de medidas conjuntas que reflejen enfoques más positivos y constructivos. Dentro de este mismo ámbito, México estableció el denominado Grupo Beta con el propósito de combatir la delincuencia en la zona de Tijuana y abatir los abusos en contra de migrantes. Un operativo similar empezó a funcionar recientemente en el área de Nogales.

Por su parte, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (SIN) ha mostrado cierta susceptibilidad a las preocupaciones de México sobre el trato a nuestros connacionales en ese país. Así lo atestigua la decisión de establecer un Comité Asesor de Ciudadanos encargado de investigar quejas sobre violaciones a los derechos humanos de migrantes cometidos por agentes de la patrulla fronteriza y de formular recomendaciones al procurador ge-

neral de Justicia para evitar ese tipo de abusos. De manera insólita, se ha invitado a México a hacerse representar en dicho órgano.

En la búsqueda de un mayor acercamiento entre las respectivas percepciones del fenómeno migratorio, destaca la participación de funcionarios mexicanos en programas de entrenamiento de la Academia de la Patrulla Fronteriza en Glynco, Georgia, sobre cultura mexicana, derechos humanos y la labor de protección de nuestros consulados en Estados Unidos. Otra aportación importante en esta misma dirección son los cursos de español y cultura de México impartidos por maestros mexicanos a integrantes del Departamento de Policía de Los Ángeles.

Sin duda, la iniciativa que en mayor medida contribuirá a obtener una nueva visión del problema migratorio es el Estudio binacional que ambos países han acordado emprender. En su elaboración, participarán expertos de los sectores gubernamental, académico, empresarial y sindical de México y de Estados Unidos, quienes analizarán el fenómeno con un enfoque integral multidisciplinario, perspectiva de largo plazo y metodología mutuamente convenida.

Se espera que con tal Estudio se desechen algunos de los mitos y prejuicios que rodean a aspectos relevantes de la migración tales como sus causas, su cuantificación, los ciclos a que está sujeta y, de manera especial, la polémica en torno a los costos y beneficios de la misma. De lograrlo, se contará con un fundamento objetivo y científico para el diseño de estrategias conjuntas que permitan una administración racional y eficaz de tan complejo fenómeno.

Todos estos avances, aun siendo altamente alentadores, resultan a todas luces insuficientes ante los numerosos obstáculos, algunos de ellos coyunturales, otros estructurales, que deben superarse en el camino hacia un manejo bilateral, justo y digno, del problema.

Clima antiinmigrante

El panorama se ha visto ensombrecido por el alarmante clima antiinmigrante que prevalece actualmente en diversas partes de Estados Unidos. En un contexto de recesión económica y desempleo y de campañas para los comicios federales y locales que se llevarán a cabo en noviembre en ese país, la retórica y las actitudes en contra de la inmigración indocumentada han ido en aumento.

Con distintos matices, en los estados donde se concentra la mayor parte de indocumentados, la migración se ha convertido en uno de los temas centrales del debate político en torno a los efectos de la crisis económica. La identificación que algunos sectores hacen de la migración indocumentada como la causa

principal de los problemas económicos y sociales, ha contribuido a exacerbar sentimientos xenofóbicos –con marcados tintes racistas– entre la población estadounidense.

Bajo el argumento de que la política migratoria es responsabilidad federal, los gobiernos de Arizona, California, Florida y Texas han entablado demandas en contra de la Federación para que ésta asuma los costos en los cuales aquéllos han incurrido por concepto de servicios sociales, tales como educación y atención médica, que por mandato de la ley deben prestar a migrantes indocumentados.

La Iniciativa S.O.S.

El debate en California sobresale por la virulencia de su tono antiinmigrante, e incluso antimexicano, así como por el manejo abiertamente político-electoral que se le ha dado. Ese estado ha sufrido severamente los embates de la crisis económica, a los que se agrega el impacto del desmantelamiento de bases militares y del cierre de industrias de material bélico, como consecuencia del fin de la guerra fría.

Esta situación, aunada a la necesidad de desviar la atención del electorado, ha llevado al gobernador Pete Wilson a endurecer sus posturas y a movilizar a amplios sectores de la población de su estado en favor de su discurso antiinmigrante. Además de proponer medidas unilaterales de control fronterizo, el mandatario estatal, en busca de apoyo para su reelección, no ha dudado en alentar a los promotores de la Proposición 187, mejor conocida como Iniciativa S.O.S. (*Save our State*), misma que será sometida a los votantes californianos el 8 de noviembre.

De ser aprobada, dicha iniciativa se traducirá en impedir a los indocumentados y sus familias el acceso a los servicios de educación y de salud pública. En virtud de ella, las autoridades estatales y municipales prestadoras de esos servicios sociales estarían obligadas a indagar el *status* migratorio de las personas sospechosas de ser indocumentadas y a denunciarlas ante el SIN. También está contemplada la imposición de sanciones más severas a quienes falsifiquen documentos para comprobar su residencia legal en Estados Unidos.

Frente a este ambiente hostil y discriminatorio, el gobierno de México ha reforzado la labor de protección y de asistencia legal a nuestros connacionales en California, independientemente de su condición migratoria, a través de su red de consulados en ese estado. Asimismo, se ha intensificado la comunicación con diversas organizaciones civiles estadounidenses que se oponen a la Iniciativa

S.O.S., a fin de coadyuvar en sus esfuerzos por derrotarla o, en su defecto, por contrarrestar sus efectos, incluyendo la impugnación de su dudosa constitucionalidad.

La estrategia mexicana también incluye medidas para asegurar que en el acre debate antiinmigrante ni se manche la imagen de México ni tampoco se atente contra la dignidad y la autoestima de los trabajadores migratorios mexicanos, menospreciando –e incluso ignorando– sus innegables aportaciones a la economía, la cultura y la vida comunitaria de ese estado.

Todo ello –es conveniente aclararlo– se realiza dentro del más estricto apego al principio de no intervención en los asuntos internos de Estados Unidos y de California y en escrupulosa observancia de las disposiciones legales vigentes. Lo que anima la acción gubernamental mexicana es la obligación de velar por el respeto a los derechos humanos y laborales de nuestros connacionales frente a tan radical iniciativa que, lejos de resolver el problema que pretende enfrentar, fomenta actitudes racistas y deteriora la convivencia entre los diferentes grupos étnicos que integran la sociedad californiana.

Nuevas medidas de control migratorio

Aun cuando México reconoce que el gobierno federal en Washington no favorece este tipo de iniciativas, resulta preocupante que, de manera indirecta, éstas estén propiciando la adopción de medidas unilaterales de control migratorio que vulneran los vínculos entre las comunidades fronterizas y generan un impacto negativo en el clima de la relación bilateral.

Entre ellas, cabe mencionar la “Operación bloqueo” (*Hold the Line*) que se instrumentó en septiembre de 1993 en El Paso-Ciudad Juárez y que, con los ajustes del caso y bajo el nombre “Operación guardián” (*Gatekeeper*) se implantará también en la zona San Diego-Tijuana; la utilización de nuevas tecnologías para la detección de indocumentados; la construcción de muros metálicos en varios puntos de la frontera, así como el constante refuerzo de la patrulla fronteriza. Por otra parte, la Comisión para la Reforma a la Migración, presidida por la ex congresista Bárbara Jordan, ha adelantado diversas propuestas que contendrá el informe que deberá rendir al Congreso de Estados Unidos en 1997 y que constituirán la base para una nueva enmienda a la Ley de Inmigración de ese país.

Si bien dicha Comisión ha mostrado disposición al diálogo con autoridades mexicanas, como quedó de manifiesto durante la visita que realizó a nuestro país en mayo pasado, algunas de sus recomendaciones preliminares –entre

otras, el establecimiento de una unidad de despliegue rápido, la imposición de una cuota a cruces fronterizos, la creación de un registro computarizado de residentes con permiso de trabajo y la aplicación de sanciones más severas a empleadores de indocumentados— parecen responder a presiones antiinmigrantes y conservan un enfoque preponderantemente represivo respecto a la migración indocumentada.

México, fiel a los principios que rigen su política exterior, es respetuoso del derecho soberano que asiste a todo Estado para dictarse las leyes que más convengan a su interés nacional. Sin embargo, en el caso de la migración mexicana a Estados Unidos, medidas unilaterales que no tomen en cuenta sus efectos perjudiciales sobre el otro repercutirán invariablemente de manera negativa en el clima de entendimiento necesario para alcanzar soluciones eficaces y de beneficio mutuo. De ahí que en todos los foros, el gobierno mexicano pugne por que la consulta previa se convierta en una práctica común entre los dos países, sin entender por ella una especie de derecho de veto, pero tampoco un mero anuncio anticipado de decisiones ya tomadas.

Perspectivas

El TLC que, como se ha dicho, fue el detonante de un nuevo espíritu de cooperación en la relación bilateral, al promover un mayor crecimiento económico y generación de empleos en México, también habrá de contribuir, a largo plazo, a disminuir la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

Sin embargo, los flujos migratorios no se eliminarán; por el contrario, continuarán siendo una realidad ineludible entre dos países vecinos cuyas economías se vuelven cada vez más interdependientes. En consecuencia, la migración permanecerá indefinidamente como tema prioritario de nuestra agenda bilateral y demandará una administración conjunta que refleje tanto la multidimensionalidad del problema como las preocupaciones de ambos países.

Las oportunidades para transitar en esa dirección estarán dadas si ambos gobiernos conducen la negociación sobre el fenómeno migratorio por los mismos cauces de cooperación y entendimiento que les han permitido avanzar en otros rubros de la agenda.

Impedir que haya retrocesos en la consolidación de la nueva relación entre México y Estados Unidos y demostrar que aun en asuntos de gran complejidad es viable la colaboración y el reconocimiento de intereses compartidos, es el reto que la migración plantea hoy a la voluntad política, la imaginación y el talento de ambas naciones.