

# LOS INMIGRANTES ANTE LOS PROCESOS DE REFRONTERIZACIÓN VS. DESFRONTERIZACIÓN ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Mónica Vereá C.\*

## Introducción: los procesos de refteronterización vs. desfteronterización

La apertura de los mercados al comercio y a la inversión, así como los crecientes avances tecnológicos y la expansión de las comunicaciones a nivel mundial constituyen sólo algunos factores que han influido e impactado a la migración internacional. Hoy una mayor cantidad de empleadores en el mundo desean contratar mano de obra en el extranjero, a la vez que un número importante de personas están deseosas de mejorar sus niveles de vida y lo buscan más allá de sus fronteras. Se ha estimado que existen alrededor de ciento cincuenta millones de personas en movimiento en el mundo, treinta millones más que hace diez años. Estados Unidos ha sido el destino escogido por muchos emigrantes del mundo, muchos de ellos mexicanos.

En esta era de globalización, la expansión de los mercados y no la conquista y/o adquisición de los territorios es el nombre del juego que se practica a nivel mundial; dicha expansión se ha llevado a cabo a través de múltiples formas de integración económica y una mayor interdependencia entre los Estados de una región. En teoría este proceso debiese conducir a la pérdida parcial del poder del Estado o a su debilitamiento, en aras de satisfacer los múltiples intereses de un conjunto de Estados, conduciendo a la erosión de las fronteras de una comunidad o región. Por esta razón, hoy se debate sobre la posibilidad de establecer un mundo globalizado sin fronteras, utópica quizás, pues es un hecho que hoy se sacrifican soberanías *vis à vis* la cooperación de una colectividad de Estados para ejercer sus soberanías sobre las fronteras previamente determinadas, como ha sido en el caso europeo.

La frontera definida como una línea o muro que divide y separa territorios, ha cambiado de significado. Históricamente, en el siglo III a.C., China construyó la gran muralla. Cinco siglos después, Adriano comenzó a construir otra menos ambiciosa en el norte de Inglaterra. Posteriormente, en la Edad Media, se construyeron muchas murallas de corte militar en varias regiones europeas; ya en el siglo XX se construyó la línea Maginot y el muro de Berlín, entre muchas otras. La polémica “cortina de hierro”, que separaba simbólicamente al mundo capitalista del comunista, supuestamente el bien del mal, la verdad del error, la justicia de la opresión, la democracia de la dictadura, comparte hoy ciertos elementos de vigilancia con otras fronteras que no necesariamente persiguen la separación de las ideologías, y que además

\* Investigadora del CISAN. Ex directora y fundadora del CISAN (1989-1997). <mverea@servidor.unam.mx>.

utilizan algunas de sus formas de control, como fronteras reforzadas y super vigiladas con torres de vigías como en las cárceles, con perros detectores y guardias con órdenes de matar si es necesario,<sup>1</sup> es decir, persisten los intentos de construir murallas militarizadas, aunque su significado e intención han cambiado de lo estrictamente militar a lo racista o xenofóbico, para limitar la entrada de extranjeros “no deseables”, esto es, de inmigrantes indocumentados, situación muy evidente en la frontera entre México y Estados Unidos.

En este sentido, mientras que ciertas regiones han liberalizado sus economías para facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y de tecnología, paralelamente han trazado nuevos lineamientos políticos en sus fronteras, para convertirlas en zonas altamente fortificadas, donde ha surgido una alarmante criminalidad y violencia. Ha surgido una *desfronterización* para darle la bienvenida a los bienes y servicios, y paralelamente una *refronterización* para rechazar a inmigrantes extranjeros sin documentos. De acuerdo con Peter Andreas, la desfronterización que se ha dado en ciertas regiones, como en la Unión Europea (UE), ha estado acompañada por una refronterización para limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de humanos. Entonces, cabe preguntarse si la globalización ha traído como consecuencia la “apertura de fronteras” o tan sólo ha constituido un mito más que una realidad, pues más que desaparecerlas, se han reformulado y redefinido.<sup>2</sup>

Los formuladores de políticas hoy conciben las fronteras de diferente forma que en el pasado, es decir, no como una línea que divide y separa dos territorios sino como puentes eficientes, pacíficos y amistosos por donde circulan y confluyen una multiplicidad de bienes, servicios, capital y flujos humanos tanto de visitantes como de trabajadores y/o inversionistas, aumentando sustancialmente la interdependencia entre los Estados. No obstante, las fronteras siguen funcionando como filtros para frenar lo “no deseable” (drogas, armas, terroristas e inmigrantes indocumentados, entre otros). Estos filtros son útiles para las políticas unilaterales de refronterización, aplicados mediante severos controles fronterizos. La lógica detrás de esta política es detener el mal en la línea fronteriza, pues una vez dentro del país es difícil detectarlo y combatirlo. La intensificación de la vigilancia fronteriza necesariamente convierte esta línea en menos competitiva y eficiente, tal como lo demanda el proceso de globalización. Los actos terroristas recientes, por desgracia, aceleraron dicha política.

“Amexica”, tal como se ha denominado a la extensa frontera de 3 200 kilómetros entre México y Estados Unidos, representa un ejemplo claro de la aplicación de políticas unilaterales; mientras que la redefinición de las fronteras en la UE constituye un ejemplo de una política multilateral en la que supuestamente se ha conformado una soberanía colectiva, reflejo fiel de los intereses de la comunidad de una región, con el fin de crear una supuesta zona sin fronteras. Los controles fron-

<sup>1</sup> Malcolm Anderson, “The Transformation of Border Controls: A European Precedent?”, en Peter Andreas y Timothy Snyder, *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (Nueva York: Rowman & Littlefield, 2000), 17.

<sup>2</sup> Peter Andreas, “Introduction: The Wall After the Wall”, en Andreas y Snyder, *The Wall...*, 2.

terizos europeos, de corte político-militar, se han desmantelado y se han transformado en fronteras cuyas funciones son de corte político-administrativo, que separan las diferencias culturales, las de origen étnico, racial y lingüístico, entre otras distinciones, que hoy marcan las diferencias entre un país miembro de la UE y el otro.<sup>3</sup>

## El proceso de desfronterización: el ejemplo europeo

Desde el fin de la guerra fría, las fronteras de Europa occidental se han transformado radicalmente. Los países miembros han optado por establecer un mercado común interno y a la par han aplicado una política de desfronterización, cuyo fin es promover y estimular el desarrollo económico, ambición formalmente autorizada con los tratados de Ámsterdam y de Maastricht.

Desde entonces, ha surgido una cooperación sin precedente entre los países miembros de la UE, una federación de Estados-nación con los ejecutivos de éstos, dependientes del Parlamento Europeo. Sin embargo, el desmantelamiento de los controles fronterizos, a su vez, han causado ansiedad entre los europeos, puesto que se advierte un potencial incremento en la inmigración clandestina y un posible aumento del tráfico de drogas, de extranjeros no miembros, de armas, etc. Estas preocupaciones los han llevado a desarrollar políticas ad hoc, diseñadas para solucionar sus problemas en materia de seguridad nacional o regional.

El desarrollo de la política de integración en Europa hubo de considerar las diferencias no sólo en el concepto de migración, sino en las estructuras sociopolíticas, los factores históricos particulares y, en este caso específico, las experiencias de cada país respecto de la inmigración. En términos generales, en Europa occidental ha habido tres modelos de recepción de la inmigración:

1. Los *alemanes y austriacos* han utilizado la política denominada *Gastairbete*, a través de la cual invitan a trabajadores extranjeros y, como invitados, se espera que regresen a su país de origen cuando han concluido su trabajo o ya no hay demanda por ellos. Se promueve la heterogeneidad y se incentiva que los inmigrantes mantengan su identidad étnica; no promueven el otorgamiento de la ciudadanía a sus inmigrantes residentes, quienes gozan de algunos derechos sociales. Consideran que es inmoral e injustificado someterlos a la presión que conlleva la asimilación, derivada de la obtención de la ciudadanía.
2. Tradicionalmente, el modelo *francés* consideraba que todos los individuos debían tener el mismo acceso a la ciudadanía, independientemente de la herencia nacional o étnica. No obstante, la realidad demuestra que los individuos de ciertos grupos étnicos han estado sistemáticamente marginados en dicha sociedad.
3. *Suecos, noruegos y holandeses* han adoptado el modelo multiétnico o multicultural, el cual ha constituido la forma más simple para integrar a los inmigrantes de diferentes grupos étnicos a la sociedad. Suecia estableció una política de admisión a la inmigración de forma permanente, el cual no causó controversia entre sus ciudadanos.

<sup>3</sup> Anderson, "The Transformation...", 19.

Desde 1959, los países nórdicos tienen un sistema denominado Nordit Passport Union, el cual ha implicado libres movimientos entre los países miembros y tratos igualitarios de trabajo, entre otros arreglos.<sup>4</sup>

La formación de la UE y la consecuente apertura de sus fronteras, ha traído como consecuencia la aplicación de un nuevo sistema de cooperación multilateral en la administración de los nuevos controles fronterizos, con la introducción de nuevos elementos de regímenes fronterizos cuyos impactos inciden en los acuerdos bilaterales anteriores. Una de las políticas más importantes ha sido la del aumento en la cooperación policiaca para endurecer el control de sus fronteras externas. En este sentido, el Acuerdo Schengen constituye un parteaguas en materia de política migratoria regional y en realidad ha significado una mayor colaboración policiaca entre los gobiernos. Francia, Alemania y Holanda fueron los países que al principio estuvieron a favor de un proceso rápido de integración e iniciaron dicho acuerdo, como un proyecto piloto para eliminar controles recíprocos de bienes y personas.<sup>5</sup> La aplicación de dicho acuerdo estableció la estandarización de los controles externos fronterizos a través de una cooperación judicial y policiaca. Todos los miembros de la UE, desde 1996, han adoptado dicho sistema, excepto Gran Bretaña e Irlanda.<sup>6</sup> No obstante, los nuevos miembros de la UE deben aceptar el sistema *schengen*. Polonia y Hungría no tendrán un movimiento libre de personas durante los dos primeros años después de su ingreso.<sup>7</sup>

Ahora bien, el objetivo del Acuerdo Schengen ha sido la introducción del derecho al libre movimiento de nacionales, quienes tienen el derecho no sólo de ingresar en los quince países miembros de la UE, sino también buscar empleo —salvo en algunos cargos del sector público para los que se requiere la ciudadanía—. Cabe destacar que tan sólo 2 por ciento de los habitantes de la UE trabajan en otro país, debido principalmente a diferencias de lenguas, el reconocimiento de ciertas licencias, problemas para transferir derechos de pensión, acceso a vivienda pública y varios tipos de impuestos. Se calcula que alrededor de 0.4 por ciento de los ciudadanos de la UE, es decir, anualmente casi un millón y medio de personas se mueve de un país europeo a otro.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Grete Brochman y Thomas Hammar, *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies* (Berg, N. Y.: 1999), 321.

<sup>5</sup> A pesar de que estaba listo para iniciarse en 1995 —en virtud de que se bloqueó varias veces por problemas internos—, no fue sino hasta la Reunión de Amsterdam en 1997 cuando el Acuerdo Schengen se integró a la estructura de la UE, y partes de la política migratoria se transfirieron al marco de referencia institucional de la unión supranacional, con un periodo de transición de cinco años.

<sup>6</sup> Irlanda estaba preparada para ingresar a la UE si no hubiera sido porque tendría que sacrificar su tratado especial de libre comercio con Inglaterra. En 1999, Gran Bretaña anunció que aceptaría el acuerdo, con excepción de la abolición del control de las fronteras. Dinamarca tiene un tipo de acuerdo diferente, pues a pesar de ser miembro *schengen* retiene su derecho de soberanía a decidir sobre su estructura. Los países escandinavos no miembros —Noruega e Islandia— tienen acuerdos de asociación con el *schengen* para preservar su Tratado de Libre Movimiento Nórdico.

<sup>7</sup> No obstante, se haría extensiva esta prohibición hasta por un máximo de siete años de espera, hasta que todos los países miembros lo acepten.

<sup>8</sup> "North America", *Migration News* 8, no. 6 (junio de 2001): 8.

Con el Acuerdo Schengen se ha cedido el control de entrada a los países miembros a sus fronteras externas, iniciando una política de “desfronterización”. A los que tienen fronteras con los no miembros, se les denominó países *schengen*. Gracias a este acuerdo se desarrollaron medidas compensatorias que garantizan una mayor seguridad en la movilización de personas originarias de terceros países o no miembros de la UE.<sup>9</sup> Así, se han aplicado innovadores sistemas de controles internos, pues hoy la entrada al área *schengen* es más restrictiva; además, se genera un movimiento para la futura armonización de una política migratoria colectiva.

Cabe destacar que ha habido una falta de consenso, aparte de que han surgido múltiples discusiones en torno al tema sobre el estatus legal de un residente extranjero de un tercer país, que vive en un Estado miembro de la UE. Este grupo de personas constituye la mayoría de la población inmigrante de Europa occidental: a mediados de los noventa, cerca de 17 millones de migrantes vivían en los quince países miembros de la UE, once millones de los cuales lo conformaban nacionales de terceros países.

Para la elaboración de una política migratoria regional, a partir del momento en que se acepta la abolición del control de las fronteras propias, automáticamente se introduce el valor de la “confianza”, ya que un país debe confiar en la buena conducción de la supervisión externa que ejerce el otro. De esta manera, la confianza se convierte en elemento central para que pueda tener éxito un acuerdo como el Schengen. Hasta el momento, Francia es uno de los países que, en ocasiones, ha desconfiado de la eficiencia del control externo de otros países, además de que vincula la migración con el tráfico de drogas, problema recurrente en las discusiones del acuerdo. Otro elemento fundamental, que motivó acaloradas discusiones y desacuerdos es el de los costos que implica volverse un país *schengen*, pues han de imponerse controles económicamente elevados y de recursos humanos, hacia otros países.

Una política migratoria regional como la europea brinda un ejemplo muy ilustrativo de cómo se confrontan tendencias permisivas o expansivas con otras medidas de carácter restrictivo, estableciendo diferentes procesos de inclusión y de exclusión para todo tipo de migrantes y sus descendientes. Los procesos de desfronterización *vs.* refteronización que se han llevado a cabo en la UE representan la esencia que amalgama y une a los países bajo este sistema, y separa a aquellos que no lo comparten, producto de muchos años de integración económica, política y social.

## **El proceso de refteronización entre México y Estados Unidos**

La frontera entre México y Estados Unidos es un área de gran actividad económica y demográfica, lo que la convierte en una de las más dinámicas del mundo. Su

<sup>9</sup> En 1987, al revisar el Tratado de Roma, se suscribió en su artículo 8º que: “el mercado interno debe comprometerse a formar un área sin fronteras internas, en donde el movimiento libre de bienes, personas y capital es asegurado de acuerdo con las provisiones del tratado”. La interpretación de este artículo, que se cambió por el 7º del Tratado de Maastricht, ha generado múltiples controversias. Véase Anderson, “The Transformation...”, 19.

población oscila entre los doce millones de habitantes (con previsiones de que en 2020 alcanzará los veinticuatro millones);<sup>10</sup> hoy en día casi trescientos mil trabajadores mexicanos cruzan la frontera legalmente para, diaria o semanalmente, laborar en Estados Unidos.<sup>11</sup> Existen registros de casi 320 millones de cruces anuales en ambas direcciones, en diferentes puntos de esta frontera.

Su dinámico intercambio económico se ha incrementado durante los últimos años, sobre todo a partir de 1994, cuando se puso en marcha el TLCAN, con lo que se inició un proceso de desfronterización de bienes y productos más comprometido y activo. Como su nombre lo indica, este tratado es de índole comercial, y desde el inicio de las negociaciones (en 1989), el gobierno de México presionó para que se incluyera el tema migratorio, no obstante, se excluyó, debido al alto riesgo de no aprobarse, dada la reticencia de los estadounidenses de tomarlo en consideración como un aspecto sujeto a negociación. Como contrapeso, se argumentó que uno de los beneficios de la aprobación del TLCAN sería que, con base en un dinámico intercambio de productos, se fomentaría un mayor desarrollo económico en Norteamérica, creando así un número significativo de empleos y, en consecuencia, se disminuirían las presiones predominantes en México que obligan a emigrar al norte, situación que es difícil que ocurra mientras persistan las diferencias salariales tan pronunciadas (de hasta uno a diez).

A raíz de la puesta en marcha del TLCAN, el comercio entre los países miembros se incrementó significativamente. El total de las transacciones comerciales entre México y Estados Unidos se triplicaron: pasaron de 88 100 millones de dólares en 1993 a 275 200 millones en 2000, siendo el aumento aun mucho mayor entre las de México a Canadá, al pasar de 2 100 millones a 7 300 millones de dólares durante el mismo periodo (véase el cuadro 1). No sólo el comercio ha incrementado, también ha surgido una interacción y cooperación más estrecha que la que ocurría anteriormente respecto de diversos asuntos, entre éstos la migración, lo que ha dado lugar a que se establezca un clima positivo de colaboración bilateral entre México y Estados Unidos.

A pesar de la supuesta apertura comercial y creciente integración económica apoyada jurídicamente por la firma de un instrumento de tal naturaleza, simultánea y paradójicamente los estadounidenses establecieron políticas contrarias a este espíritu integracionista. Durante los años noventa se aprobó una de las leyes más restrictivas en la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA), y se establecieron medidas tendientes a lograr un mayor control, o sobreprotección en la frontera a través de costosas operaciones fronterizas para controlar el flujo de inmigrantes indocumentados. Dichas iniciativas prácticamente han sellado la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, producto de una política de refronterización.

<sup>10</sup> En 1944, sólo había un millón de residentes. "North America", *Migration News* 6, no. 6 (junio de 1999).

<sup>11</sup> Joseph Nevins, "The Remaking of the California-Mexico Boundary in the Age of NAFTA", en Andreas y Snyder, *The Wall...*, 99.

CUADRO I  
 COMERCIO TOTAL DE MÉXICO CON LOS MIEMBROS DE AMÉRICA DEL NORTE  
 (MILLONES DE DÓLARES)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001/p*
<i>Norteamérica</i>									
Importaciones	46 470	56 411.2	55 202.8	69 279.7	83 970.3	95 548.6	108 216.2	131 582.2	71 070.9
Exportaciones	44 419.5	53 127.9	68 260.1	82 746	96 340.9	104 442.9	122 784.2	150 993.6	84 274.6
<i>Total</i>	90 889.5	109 539.1	123 462.9	152 025.7	180 311.2	199 991.5	231.000.4	282 575.8	155 354.5
<i>México-Estados Unidos</i>									
Importaciones	45 294.7	54 790.5	53 828.5	67 536.1	82 002.2	93 258.4	105 267.3	127 565.6	68 810
Exportaciones	42 850.9	51 645.1	66 272.7	80 574	94 184.8	102 923.9	120 392.9	147 639.9	82 539.8
<i>Total</i>	88 145.5	106 435	120 101.2	148 110.1	176 187	196 182.3	225 660.2	275 205.5	151 349.8
<i>México-Canadá</i>									
Importaciones	1 175.3	1 620.6	1 374.3	1 743.6	1 968	2 290.2	2 948.9	4 016.6	2 260.9
Exportaciones	1 568.7	1 482.8	1 987.4	2 172	2 156.1	1 518.9	2 391.3	3 353.7	1 734.8
<i>Total</i>	2 744	3 103.5	3 361.7	3 915.6	4 124.2	3 809.2	5 340.2	7 370.3	3 995.7

p\*: período enero-julio.

FUENTE: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

El propósito de la IIRIRA era controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de educación y bienestar social. Sus principales provisiones eran: reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los falsificadores de documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles y establecer nuevas restricciones a empleadores. El resultado ha sido una mayor rigidez que las reformas a la ley aprobadas con anterioridad, en el sentido de que ahora se responde más severamente a la migración de indocumentados y a sus traficantes, mismos que han florecido precisamente por haber establecido una frontera más rígida.

Durante la administración de Clinton se apoyó una política de reafianzamiento. Mediante recursos adicionales se incrementó sustancialmente la vigilancia fronteriza, con el fin de capturar y deportar con mayor eficiencia a los indocumentados, asimismo se aplicaron medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes. Se establecieron diversos mecanismos de control, entre los que destacan las operaciones Gatekeeper en California; Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México respectivamente y Safeguard en Arizona, actividades que intentan obstaculizar la entrada no autorizada en los sitios más comunes de cruce de la frontera mexicanoamericana. Las autoridades migratorias estadounidenses aprehenden anualmente a más de un millón de indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos (véase el cuadro 2).

Si se considera que Estados Unidos cuenta con casi cien mil millas en costas marítimas y seis mil millas en fronteras terrestres, cualquier presupuesto para resguardarlas sería insuficiente. Hoy, con el fin de vigilar sus fronteras, el gobierno estadounidense gasta cerca de dos mil millones de dólares al año para construir bardas altamente tecnificadas, contrata un gran número de recursos humanos para patrullarla, utiliza sofisticados helicópteros, sensores móviles, luces infrarrojas que detectan cuerpos en movimiento durante las 24 horas del día a grandes distancias, todo ello para detectar, aprehender y trasladar indocumentados. Quienes logran cruzar y sobrevivir los cálidos desiertos, sinuosas montañas y caudalosos ríos, se encuentran con una especie de tierra prometida donde los mercados laborales les dan la bienvenida y sus patrones los contratan, dispuestos a evadir la ley, pues no se les castiga ni debida ni frecuentemente.

Por esta razón, los restriccionistas estadounidenses<sup>12</sup> han presionado para que se apoye no sólo una política localizada para reforzar la frontera, sino que también se aplique la ley en el interior del país. La cláusula de la Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA) bajo la cual se deben de aplicar multas y hasta prisión a los empresarios que contratan a indocumentados, pocas veces se ha observado,

<sup>12</sup> Para mayor información sobre este tema, véase Mónica Vereá y Silvia Núñez, eds., *Estados Unidos y Canadá. ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?* (México: CISAN, UNAM, 1999), y Mónica Vereá, "El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo XX", en Paz Consuelo Márquez-Padilla, Germán Pérez Fernández del Castillo y Remedios Gómez Arnau, coords., *Desde el sur: visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del s. XXI*, vol. 2 (México: CISAN, UNAM, 2003).

CUADRO 2  
LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS

<i>Año fiscal</i>	<i>Inmigrantes mexicanos admitidos legalmente</i>	<i>Braceros</i>	<i>Trabajadores H-2</i>	<i>Deportados</i>
1924	87 648			4 614
1925	32 378			2 961
1926	42 638			4 047
1927	66 766			4 495
1928	57 765			5 529
1929	38 980			8 538
1930	11 915			18 319
1931	2 627			8 409
1932	1 674			7 116
1933	1 514			15 875
1934	1 470			8 910
1935	1 232			9 139
1936	1 308			9 534
1937	1 918			9 534
1938	2 014			8 648
1939	2 265			9 376
1940	1 914			8 051
1941	2 068			6 082
1942	1 282	4 203		ND
1943	3 985	52 098		8 189
1944	6 399	62 170		26 689
1945	6 455	49 454		63 602
1946	6 805	32 043		91 456
1947	7 775	19 632		182 986
1948	8 730	35 345		179 385
1949	7 977	107 000		278 538
1950	6 841	67 500		435 215
1951	6 372	192 200		500 000
1952	9 600	197 100		543 538
1953	18 454	201 380		865 318
1954	37 456	309 033		1 075 168
1955	50 772	398 650		242 608
1956	65 047	445 167		72 442
1957	49 154	436 049		44 451
1958	26 712	432 857		37 422
1959	23 061	437 643		30 196
1960	32 084	315 846		29 651
1961	41 632	291 420		29 817
1962	55 921	194 978		30 272
1963	55 253	186 865		39 124
1964	32 967	177 736		43 844
1965	37 969	20 236		55 340
1966	45 163	8 647		89 751

CUADRO 2  
(continuación)

<i>Año fiscal</i>	<i>Inmigrantes mexicanos admitidos legalmente</i>	<i>Braceros</i>	<i>Trabajadores H-2</i>	<i>Deportados</i>
1967	42 371	7 703		108 327
1968	43 563			151 705
1969	44 623			201 636
1970	44 469			219 254
1971	50 103			290 152
1972	64 040			355 099
1973	70 141			480 588
1974	71 586			616 630
1975	62 205			579 448
1976	57 863			848 130
1977	44 079			792 613
1978	92 367			841 525
1979	52 096			866 761
1980	56 680			817 479
1981	101 268		ND	874 433
1982	56 106		ND	887 481
1983	59 079		ND	1 172 292
1984	57 557		ND	1 170 769
1985	61 077		24 544	1 266 999
1986	66 533		ND	1 671 458
1987	72 351		ND	1 139 606
1988	95 039		ND	949 722
1989	405 172		46 570	865 291
1990	679 068		35 973	ND
1991	946 167		39 882	ND
1992	213 802		34 442	1 168 946
1993	126 561		29 475	1 230 124
1994	111 398		28 872	999 890
1995	89 932		25 587	1 293 508
1996	163 572		23 980	1 523 141
1997	146 865		ND	1 387 650
1998	131 575		52 203	1 522 918
1999	ND		ND	1 634 055
2000	ND		ND	1 643 679*
2001	ND		ND	1 235 717*

\* Cifras preliminares de casos de detenidos, "Cae 25% migración de México hacia Estados Unidos", *Reforma*, 3 de diciembre de 2001, 1.

ND: no disponible.

FUENTES: Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados* (México: Coordinación de Humanidades, UNAM-Porrúa, 1988), 117-121; *Statistical Abstract of Latin America* 29, parte 1 (1992), 437. Para los años posteriores a 1985, véase *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service* (1998).

debido a que no hay voluntad política para aplicarla, es decir, su política resulta opuesta, pues no enfrenta las causas del problema, castigando a los empleadores de mano de obra barata y evasores de la ley. Esta contradicción es evidente si se advierte que mientras en la frontera con México existen nueve mil agentes contratados por el SIN para patrullarla y vigilarla, sólo hay trescientos agentes para localizar y deportar a trabajadores indocumentados en sus lugares de trabajo; pero hasta antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre había el mismo número vigilando la frontera con Canadá.

Dichas acciones,<sup>13</sup> fundamentales en el proceso de refrontalización, han creado una frontera más peligrosa y violenta, de cuyas consecuencias, muy variadas por cierto, destacan las siguientes:

1. El reforzamiento fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos. Es cierto que el número de aprehensiones ha bajado en algunas áreas de la frontera, pero es difícil de medir la eficiencia de estos métodos, por el número de ellos (véase el cuadro 2). Las patrullas fronterizas se han duplicado de 1993 a la fecha, al pasar de cuatro mil a ocho mil ochocientos agentes, y de acuerdo a las cláusulas de la IIRIRA, todavía sería necesario emplear a mil agentes por año hasta 2002. Aún más grave, recientemente se ha autorizado al Departamento de la Defensa enviar tropas militares para ayudar al SIN y al Servicio de Aduanas, explícitamente para combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, lo cual nos indica su deseo de militarizar la frontera.
2. Los inmigrantes que cruzaban la frontera por lugares tradicionales, ahora lo hacen por puntos más remotos o peligrosos, convirtiéndose en una cuestión de vida o muerte salir ileso de los mismos. Los mayores riesgos y dificultades para ingresar a territorio estadounidense han traído como consecuencia el aumento sustancial en las violaciones a los derechos humanos, debido a los riesgos y dificultades que implica entrar y permanecer en Estados Unidos sin documentos. Se ha registrado un aumento importante en las acusaciones por disparos, violaciones, golpizas y asesinatos aparentemente perpetrados por la Patrulla Fronteriza.
3. El sur de Arizona se ha convertido en un punto popular de cruce fronterizo por grupos de inmigrantes, a raíz de la intensificación de la vigilancia en California y Texas desde los años noventa. Se ha registrado un estrepitoso aumen-

<sup>13</sup> Estos centros ya están saturados y, en varias ocasiones, son dejados en libertad a la vez que se les da un citatorio para que comparezcan en una audiencia; por lo general, estas personas desaparecen, seguramente en busca de empleo, objetivo primordial que los llevó a cruzar la frontera. El refuerzo fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha desviado el flujo por lugares más remotos y peligrosos. Asimismo los contrabandistas de indocumentados han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano, convirtiéndolo en un negocio muy sofisticado y lucrativo. Para mayor información sobre la situación en la frontera norte véase Mónica Vereá, "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-EU", en Bárbara A. Driscoll *et al.*, coords., *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte* (México: CISAN, UNAM, 2000).

to en el número de muertes, debido a la deshidratación, exposición excesiva al sol e hipotermia, dado que ahora intentan cruzar por lugares desolados y peligrosos. Según estadísticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, se han registrado más de 1 600 muertes desde 1995 entre la frontera de México y Estados Unidos. Por su parte, la Patrulla Fronteriza registró 106 decesos por deshidratación o exposición severa al sol, únicamente en dicho desierto. De acuerdo con datos de la SRE, durante 2001 se produjeron 363 muertes, cifra menor que la de 2000 (491) pero mucho mayor que en 1998 (261 fallecimientos).<sup>14</sup>

4. Los contrabandistas de indocumentados (o “coyotes”) han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano, convirtiendo este negocio en uno muy lucrativo y sofisticado. Por ejemplo, los polleros cobran entre ochocientos y dos mil dólares por transportar a salvo a cada indocumentado al otro lado.<sup>15</sup> Asimismo, los contrabandistas han sofisticado sus estrategias, por ejemplo, pasaportes falsos de países con *visa-waiver*<sup>16</sup> para evitar su verificación consular. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los grupos Beta, compuestos por casi 75 agentes mexicanos, quienes supuestamente advierten a los migrantes de los peligros que corren por emigrar en forma no autorizada, además de que diariamente confrontan y arrestan a varios polleros, tales esfuerzos no han sido suficientes para erradicarlos.
5. El modelo tradicional de circularidad migratoria, caracterizada por una migración temporal, ha cambiado por un patrón de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. Así el indocumentado tiende a permanecer más tiempo de lo planeado, aumentando con ello el *stock* de indocumentados, en Estados Unidos, un efecto bumerán no esperado y quizá no intencionado.
6. La creciente vulnerabilidad de los indocumentados es cada vez más evidente, ya que a diario confronta un ambiente altamente adverso y cargado de odio, sin poder obtener una mínima protección. Esta condición los ha forzado a permanecer menos visibles y, por supuesto, aceptar salarios aún más bajos, sin tener la capacidad de utilizar los servicios sociales. Asimismo, se ha incentivado una mayor discriminación no sólo en contra de inmigrantes indocumentados, sino para quienes parecen extranjeros.
7. El Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, aunado al ambiente antiinmigratorio de los noventa, que condujo a la nueva prohibición de ciertos beneficios sociales (incluso para inmigrantes legales) impuestos por la IIRIRA,

<sup>14</sup> Jorge Castañeda, “Primer informe anual SRE”, *Reforma*, 4 de diciembre de 2001, p. 17(A).

<sup>15</sup> “Putting People in Harm’s Way”, *Los Angeles Times*, 21 de septiembre de 1998, p. 5(B).

<sup>16</sup> El *Visa Waiver Pilot Program* (VWPP) inició en 1998 y permite a nacionales de 26 países (Portugal, Singapur y Uruguay que ingresaron recientemente a la lista que ya gozaba de este privilegio como Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido) ingresar a territorio estadounidense durante noventa días sin visa.

así como por la Ley de Bienestar Social, ambas aprobadas en 1996, se han constituido en un elemento de presión importante para obtener la ciudadanía. La naturalización es un fenómeno relativamente nuevo entre residentes mexicanos, dada la cercanía geográfica. Hasta mediados de los noventa, eran pocas las solicitudes de naturalización —alrededor de 250 000—, las que se recibían provenían de la comunidad latina. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado drásticamente.<sup>17</sup> Alrededor de cuatro millones de inmigrantes han obtenido la naturalización desde 1995 —1 900 000 son latinos—. Para entender la magnitud de este aumento, durante los noventa, 5 700 000 extranjeros recibieron la naturalización, más del doble de las emitidas en los ochentas (2 200 000 naturalizaciones), y más del triple que en los setentas (1 500 000).<sup>18</sup> Para destacar la importancia de las recientes naturalizaciones, desde 1907, 18 000 000 de inmigrantes se han naturalizado, una tercera parte de los cuales lo hizo en los noventa.<sup>19</sup> No debe olvidarse que 75 por ciento de los casi ochocientos mil inmigrantes admitidos anualmente lo constituyen parientes de ciudadanos y de residentes permanentes (véase cuadro 3).

8. Se ha despertado recientemente una mayor desconfianza por los cruces fronterizos legales. Con el fin de perfeccionar su sistema de vigilancia de entradas, el gobierno estadounidense dio por terminado, en septiembre de 2001, el proceso de sustitución de visas o tarjetas de cruce, conocidas como micas, con las nuevas visas láser emitidas por el SIN, que ha traído muchos problemas de cruces fronterizos. El SIN calculó en 5 500 000 el número de ciudadanos mexicanos que no podrían atravesar la frontera para internarse en ese país, hasta que nuevamente las sustituyan. El Departamento de Estado y el SIN comenzaron el proceso de renovación de visas en 1998, y hasta enero de 2001 se habían aprobado casi cuatro millones de visas láser infalsificables, válidas durante diez años.<sup>20</sup>

Si a lo anterior le sumamos los hechos derivados de los actos terroristas de septiembre de 2001, se prevé un reforzamiento más brutal, que recaerá principalmente en los que intentan cruzar la frontera sin documentos.

<sup>17</sup> El SIN recibió 543 000 solicitudes en 1995, 1 300 000 en 1996 y 1 500 000 personas la solicitaron en 1997; véase “More Wait to Pledge Allegiance”, *The New York Times*, 18 de abril de 1998, p. 1(A).

<sup>18</sup> Se calcula que se encuentran en lista de espera 1 330 000 solicitudes para la obtención de la naturalización. Véase Harry P. Pachon y Adrian Pantoja, “Domestic vs. Foreign Policy Concerns of Latinos Leaders in the US” (Miami: XXII International Congress on Latin American Studies, 17 de marzo de 2000, mimeo), 8.

<sup>19</sup> Los hijos de mujeres estadounidenses automáticamente adquieren la ciudadanía, no así los hijos cuyos padres son estadounidenses y sus madres extranjeras. “North America”, *Migration News* (julio de 2001): 9.

<sup>20</sup> El costo de la visa es de 45 dólares. Véase Jennifer González, “Cinco millones y medio de mexicanos no podrán cruzar la frontera norte: SIN”, *El Financiero*, 1 de octubre de 2001, 56.

CUADRO 3  
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS POR CIERTAS CATEGORÍAS  
(1990-1998)

<i>Categoría de admisión</i>	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inmigrantes	1 536 483	904 292	804 416	720 461	915 900	798 378	660 477
Inmigrantes preferenciales	272 742	373 788	335 252	323 458	411 673	303 938	268 270
Familiares	214 550	226 776	211 961	238 122	294 174	213 331	191 480
Empleo	58 192	147 012	123 291	85 336	117 499	90 607	77 517
Parientes inmediatos	234 090	255 059	251 647	222 254	302 090	322 440	284 270
Refugiados y asilados	97 364	127 343	121 434	114 664	128 565	112 158	54 565
Otros	932 287	148 102	96 083	60 085	73 572	59 842	52 565
Legalización IRCA y familias	880 372	79 632	40 096	4 544	4 819	2 612	976

FUENTE: US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook 2000* (Washington, D.C.: US Department of Commerce) y US Census Bureau, Population, *Statistical Abstract of the United States* (Washington, D.C.: 2000), 11.

## Iniciativas bilaterales

### *Gobierno de Fox*

Durante años, el gobierno de México consideró, silenciosa y conscientemente, que la emigración no autorizada de sus connacionales, constituía un mal necesario. Se percibía como una válvula de escape importante, que aliviaba tensiones económicas, políticas y sociales, sobre todo en épocas de crisis económicas. No obstante, se ha reconocido públicamente que esta emigración beneficia a la economía nacional por las cuantiosas remesas que envían a sus familiares —entre seis mil y ocho mil millones de dólares anuales—,<sup>21</sup> impactando en forma muy positiva a

<sup>21</sup> De acuerdo con varios estudios, las remesas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años. Si en 1990 se enviaban 2 500 millones de dólares anualmente, a fines de 1999 esta cifra ascendió a más de 5 900 millones, equivalente, según el estudio del Grupo Financiero Bancomer (GFB), al 1.2 por ciento del PIB de ese año, es decir, representan la cuarta fuente de ingreso después de las exportaciones de petróleo, las inversiones extranjeras directas y el turismo. En fechas recientes, el gobierno de México dio a conocer que, de acuerdo con cifras oficiales, tan sólo en el primer trimestre del 2001, ingresaron 2 010 millones de dólares de 6 382 envíos, con un promedio de 362

sus familiares, comunidades de origen y a sí mismos, ya que tienden a aprender nuevas técnicas en su trabajo.

El inicio simultáneo de tres administraciones gubernamentales en la región de América del Norte en el siglo XXI, ha abierto nuevas ventanas de oportunidad para elaborar proyectos a corto y largo plazo, con el fin de establecer un sistema regional de migración, así como revisar y fortalecer instrumentos como el TLCAN. El presidente de México, Vicente Fox, desde su campaña como candidato a la presidencia expresó planteamientos novedosos sobre el asunto migratorio, asimismo señaló que para terminar con la inmigración ilegal sería necesario “abrir las fronteras” paulatinamente durante un periodo de diez años, además de conformar una región en la que los trabajadores se muevan libremente.

Así, como parte de su estrategia para la revisión de la agenda migratoria con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 2000, el presidente de México creó las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes, así como la de Asuntos Fronterizos, lo que mostró el deseo de darle un peso muy importante a dichos asuntos. En diversas ocasiones, tanto el presidente Fox como Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores, expresaron públicamente su interés no sólo por mejorar el trato de los mexicanos en Estados Unidos, sino resolver el problema migratorio mediante el establecimiento de un nuevo programa de trabajadores huéspedes, la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, expansión del Programa H2-A, incremento del número de visas disponibles para México y reducción del número de muertes.<sup>22</sup>

A un año de iniciado su gobierno, ambos presidentes se reunieron en cuatro ocasiones cambiando la rutina de una tradicional reunión anual. En estos encuentros se señaló que el tema migratorio debe afrontarse y tratarse en el ámbito bilateral. Ambos están conscientes de que comparten una de las fronteras más extensas y con mayor movilidad en el mundo. Su vecindad ha tenido una historia sui generis, y cualquier movimiento económico o político tendría gran impacto en cada sociedad. Esta situación justifica por sí sola una relación especial.

La primera de las reuniones bilaterales se llevó a cabo en Guanajuato el 16 de febrero del 2001. Ambos presidentes acordaron formar el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración,<sup>23</sup> al que se le encargó la difícil tarea de crear una propues-

---

dólares por envío, cifra superior a la registrada durante el primer trimestre de 2000 de 1 397 millones de dólares de 3 856 envíos. Se calcula que 80 por ciento de estas remesas se destinan al consumo básico, y 16.5 por ciento para gastos de vivienda. Desgraciadamente, una pequeña porción, sólo 1.7 por ciento, se utiliza para la inversión y el ahorro. *Latinoamérica Data Base, SourceMex-Economic & Political News on Mexico* 11, no. 41, 8 de noviembre de 2000. El Departamento de Comercio considera que los residentes estadounidenses envían a sus países de origen aproximadamente 17 400 dólares y una tercera parte de esta cantidad se envió a México, cifra que coincide con los cálculos estimados para México, señalados con anterioridad. “North America”, *Migration News* 7, no. 12 (diciembre de 2000), y “Crecen 43% las remesas de paisanos”, *Reforma*, 6 de junio de 2001.

<sup>22</sup> “North America”, 3.

<sup>23</sup> Dicho consejo estaría dirigido, del lado estadounidense, por el secretario de Estado, Colin Powell, el ministro de Justicia, John Ashcroft; del mexicano, por el canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel. “Se reúnen Fox y Bush en San Cristóbal”, *Novedades*, 17 de febrero de 2001.

ta para establecer una estructura ordenada para la migración, en la que se asegure un trato humano, seguridad legal y condiciones de trabajo dignas. Desde entonces, se han reunido y tratado cinco temas: seguridad fronteriza, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el número de visas para mexicanos, regularización para indocumentados y el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes.<sup>24</sup> En dicha ocasión, Bush se pronunció a favor de esto último, pero no por una “amnistía”. Ambos mandatarios han expresado la inquietud de administrar la migración de mejor forma, propiciando que este flujo se canalice a través de rutas legales. Y, precisamente las rutas legales son las que se han de analizar detenidamente y luego negociar si será mediante el otorgamiento de un mayor número de visas exclusivamente para mexicanos o un programa de trabajadores temporales. Por ejemplo, México planea iniciar su segundo periodo de regularización —el primero se inició en 1998— para beneficiar a casi diez mil trabajadores indocumentados centroamericanos que se encontraban en México antes del 1 de enero del 2000.<sup>25</sup>

En septiembre de 2001, ambos presidentes se reunieron en Washington; ahí, Fox propuso de nuevo un proyecto que incluía un programa de amnistía, así como el establecimiento del programa de trabajadores huéspedes, los cuales brindarían una mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre los dos países. También, de manera inédita, Fox hizo un llamado a los mexicanos que viven en Estados Unidos, señalando: “México necesita de su talento y su sentido empresarial, para que jueguen un papel importante en la construcción de un México más fuerte”. A pesar de que en dicha reunión Bush percibió una franca presión por su contraparte: “hay un obvio sentido de urgencia en el mensaje del presidente Fox”, también señaló que trataría de influir en el Congreso para la posible aprobación, para fines del 2001, de un proyecto tendiente a la “normalización del estatus de indocumentado”, a través de un programa de trabajadores huéspedes, sin prometer nada. Otro asunto importante es que Bush mencionó que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, expandir los programas de trabajadores temporales y establecer mayores mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando humano. Conforme a ajustes estadísticos citados en el censo 2000, se dio a conocer que durante los noventa ingresaron en promedio quinientos mil indocumentados anualmente, cuyo cálculo aproximado actual es de ocho millones de indocumentados en Estados Unidos. Ante estas alarmantes cifras, algunos expresaron sentimientos negativos en contra del posible establecimiento de un programa de amnistía, aparte de considerar que este tipo de medidas no resuelven el problema del creciente flujo de indocumentados. Cabe recordar que en 1986 se otorgó una amnistía a 2 700 000 de los 5 000 000 que habitaban en Estados Unidos desde tiempo atrás. Los nuevos

<sup>24</sup> Castañeda, “Primer informe...”, p. 17(A).

<sup>25</sup> El periodo para entregar solicitudes era del 1 de marzo al 31 de agosto. Cabe destacar que durante 2000, las autoridades migratorias mexicanas aprehendieron a 153 000 guatemaltecos, salvadoreños y hondureños tratando de cruzar la frontera sur.

cálculos indican que se han restituido por tres millones más de los que existían en ese entonces.<sup>26</sup>

Para los estadounidenses, esta situación revela problemas de fondo de su política migratoria, en el sentido de que no se ha aplicado realmente el rigor de la ley. Existe desproporción entre los recursos invertidos para resguardar su frontera con México y los laxos intentos por penalizar a los empleadores que contratan a indocumentados. Encontrar y deportar a quienes ingresaron con visas (pero ya caducadas, como varios de los terroristas del 11 de septiembre), será un objetivo prioritario, sumado a los esfuerzos por asegurar aún más ambas fronteras terrestres.

Regular y administrar la entrada temporal de extranjeros para trabajar en un número limitado de sectores del mercado de trabajo no es una tarea fácil, ya que puede causar roces en las relaciones bilaterales, como sucedió con el Convenio de Braceros. No obstante, pueden brindar excelentes resultados, tal es el caso del acuerdo que prevalece con Canadá, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos (PTATM), que funciona muy bien por su pequeña dimensión, el cual debería de ampliarse cuantitativa y cualitativamente.<sup>27</sup>

Otras muestras o iniciativas de la administración de Fox para conformar una política migratoria, a pesar de lo polémicas que parezcan, han sido el Programa “vete sano, regresa sano”, con el que se distribuirían doscientos mil paquetes de sobrevivencia a los potenciales inmigrantes. Dicho paquete contiene información sobre los riesgos al cruzar la frontera, así como medicinas preventivas para cualquier incidente en su trayecto al cruzarla.<sup>28</sup> Cabe destacar que, en virtud de las múltiples críticas surgidas, la Presidencia aseguró que desde hace diez años el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) distribuye un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales conocidas por su alta migración hacia el norte, además de los consulados fronterizos, supuestamente.<sup>29</sup>

Para promover el desarrollo de las economías locales y desalentar los flujos potenciales de migrantes, el Poder Ejecutivo anunció que emprendería una política en busca de padrinos que inviertan en microrregiones altamente marginadas, zonas típicas de expulsión de migrantes, proyecto que consistiría en que empresarios mexicanos con éxito en Estados Unidos, inviertan para crear industrias o que compren los productos de esos lugares. Si funciona y se coordina, maneja y administra bien esta iniciativa, resultaría muy atractiva y rendiría importantes frutos en zonas expulsoras de migrantes con grandes necesidades de inversión y de trabajo. Finalmente, se emprendió una política de información a través de la distribución de una tarjeta

<sup>26</sup> Informe de la Oficina del Censo, Apendix A, Report 1 (Washington, D.C.: 2001), en <<http://www.census.gov/dmd/www/ReportRec2.htm>>.

<sup>27</sup> Véase Mónica Vereá, “La inmigración laboral temporal en la región de América del Norte”, Organización Internacional del Trabajo, Oficina General de las Américas, proyecto IMLC-ILO, no. E-9-K-1-0002 (OIT, 2001).

<sup>28</sup> Estos paquetes contenían antidotos para piquetes de víboras, tabletas de rehidratación, materiales de primeros auxilios y comida seca. Véase Harris Whitbeck, “Mexico Will Issue Survival Kits to Border Crossers”, CNN, 24 de mayo de 2001.

<sup>29</sup> “Kit a migrantes, inexistente: Presidencia”, *Milenio*, 19 de mayo de 2001, 39.

de orientación básica al migrante, la cual explicaba sus derechos una vez dentro de territorio estadounidense, así como a quién contactar en caso necesario.<sup>30</sup>

Finalmente, un logro interesante lo constituye el establecimiento de nuevos esquemas que permitan a los hijos de migrantes, sin importar su condición migratoria, el acceso al sistema de educación superior y de colegiaturas preferenciales, particularmente en California y Texas, el principal destino de nuestros migrantes. Se espera llegar a un acuerdo próximamente con Chicago.

En términos generales, diríamos que inició la formulación de una política emigratoria inédita y sumamente necesaria. La actitud vergonzante que prevaleció entre los gobernantes mexicanos ante la salida masiva de inmigrantes a Estados Unidos, reflejo fiel de la sensación de alivio ante posibles presiones sociales, hoy pareciera haber cambiado. Los gobiernos anteriores no habían puesto en la mesa de negociaciones un proyecto de regularización de la situación migratoria y laboral de nuestros connacionales en Estados Unidos, así como incidir en la importancia de canalizar flujos en forma legal.

Sin embargo, las propuestas generadas durante el primer año de la administración de Fox mostraron falta de cohesión y coordinación interna, entre las instituciones y los interlocutores que atienden los problemas migratorios y fronterizos. Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una comisión intersecretarial —supuestamente creada al inicio del gobierno de Fox—, que regule una política emigratoria bien planeada, con objetivos y funciones definidos, es posible que los buenos intentos se reduzcan a tan sólo unas cuantas promesas.<sup>31</sup>

### *Propuestas generadas en Estados Unidos*

Durante los últimos años, y hasta antes de los actos terroristas del 11 de septiembre, se había debatido no sólo la posibilidad de otorgar una amnistía, sino aumentar el número de visas para trabajadores temporales calificados y no calificados, situación que se explicaba en virtud de que a fines del 2000 Estados Unidos alcanzó la expansión económica más grande de su historia, con una tasa de desempleo de 4.1 por ciento en junio del 2001 —aún por debajo de 5 por ciento durante cuatro años consecutivos, el periodo más largo desde los años sesenta.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Para este programa se contempla una inversión por partes iguales, del padrino, de la Secretaría de Desarrollo Social, de los gobiernos estatal y municipal. “Buscan padrinos en EU para frenar a migrantes”, *Reforma*, 4 de junio de 2001, 1.

<sup>31</sup> Ya en otros textos había propuesto la creación de una entidad intersecretarial, con el fin de coordinar y manejar política y administrativamente una política emigratoria nacional, que podría presidir el director de la nueva oficina de asuntos migratorios. Véase Mónica Vereá, “¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?”, en Rosío Vargas, Remedios Gómez Arnau y Julián Castro, coords., *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada hacia el nuevo milenio* (México: CISAN, UNAM, 2001), 95-126.

<sup>32</sup> Diane Lindquest, “Growing Issue: Farmers See a Labor Crunch, Field Hands Don’t, as Chances of Guest-Worker Legislation Improve”, *San Diego Union-Tribune*, 23 de febrero de 2001, y *Migration News*, julio de 2001.

Las declaraciones del presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, o de John Sweeney, líder de la agrupación sindical estadounidense más poderosa, la AFL-CIO, en el sentido de que una inmigración regulada es mejor que una ilegal sin regular, son inéditas.<sup>33</sup> Los sindicatos, que en ocasiones habían calificado como legítimas las necesidades de los patrones de contratar a trabajadores extranjeros, exhortando al Congreso para que se revisaran las políticas de admisión a inmigrantes, se han pronunciado no sólo en pro de una nueva “amnistía”<sup>34</sup> para los indocumentados que laboran actualmente en Estados Unidos, sino a la de un mayor número de inmigrantes anualmente, se calcula que, una vez regularizados, se sindicalizarían poco después. Esta situación es evidente, ya que los sindicatos recuperarían, en términos cuantitativos, una importante fuerza que han perdido en años recientes. Por su parte, Greenspan ha señalado en varias ocasiones que para mantener un crecimiento económico sostenido era necesario importar mano de obra, en lugar de realizar trabajos en el extranjero, señalando explícitamente que es mejor que los mexicanos vayan a trabajar a Estados Unidos como trabajadores huéspedes que como ilegales, posiciones que, en su momento, impactaron de manera determinante a la opinión pública.

Por su parte, el presidente Bush había adoptado medidas contradictorias ante el tema. Por un lado, consideraba que debía reforzarse la frontera aumentando los recursos humanos y materiales y, por otro, apoyaba la posibilidad de establecer un programa de trabajadores huéspedes con México, pero también eran evidentes sus intentos por acercarse a la comunidad latina en general y a la mexicana en particular. Por ejemplo, el 5 de mayo, efeméride de la batalla de Puebla, pronunció un discurso en “español” —es el primer presidente estadounidense que lo hace— lo cual sentó un precedente y señaló: “los inmigrantes legales tienen un lugar en la historia estadounidense y deben ser tratados con respeto en Estados Unidos [...], asimismo debemos proteger la integridad de nuestra frontera, sin embargo, nosotros también entendemos cómo la ven del otro lado: como una puerta de entrada a mejores salarios y nivel de vida”.<sup>35</sup>

A pesar de la desaceleración económica, hasta poco antes de los actos terroristas del 11 de septiembre parecía que se había despertado una mayor predisposición de la población estadounidense por establecer un programa de trabajadores huéspedes, así como llevar a cabo un programa de regularización de indocumentados.<sup>36</sup> Esta

<sup>33</sup> Cabe destacar que los sindicatos, si bien habían apoyado las sanciones a empleadores que contratan a trabajadores no autorizados, se habían opuesto a la legalización de indocumentados, predicamento que hoy se ha revertido.

<sup>34</sup> El pronunciamiento adoptado por los mil delegados de la AFL-CIO que representan a 66 sindicatos estadounidenses, y por primera vez en la historia de 46 años de vida, adoptaron la amnistía como una política oficial. Tom Ramstack, *The Washington Times*, 5 de diciembre de 2001, en <<http://www.washtimes.com/business/20011205-71368876.htm>>.

<sup>35</sup> Francine Kiefer, “Bush Plans 2004 Wedding with Hispanics”, *Christian Science Monitor*, 14 de mayo de 2001.

<sup>36</sup> En la última “encuesta de salida” durante las elecciones federales del 2000, se encontró que había una actitud más positiva hacia la inmigración que la que existía a principios de los noventa en plena

nueva actitud también se vivió en el Congreso estadounidense, donde se discutieron múltiples iniciativas y proyectos de ley, como aumentar el límite anual a las visas de trabajadores temporales especializados (H1-B); establecer un nuevo programa de trabajadores temporales para el sector agrícola (H2-A) y otorgar amnistía a ciertos trabajadores sin documentos. La primera se aprobó, las dos últimas aún se discuten:

1. *Trabajadores Especializados H2-B* (The American Competitiveness in the 21st Century Act). Se convirtió en ley en octubre de 2000; se aprobó un incremento de 195 000 visas anuales para trabajadores especializados —bajo la categoría de no inmigrante (H1-B), durante los siguientes tres años— lo que representaría casi el doble de las que se otorgan actualmente. La asignación anual de visas H1-B era de 65 000 entre 1995 y 1997; 115 000 entre 1998 y 2000, y de 195 000 hasta el 2003.<sup>37</sup>

2. *Trabajadores temporales agrícolas (H2-A)*. Algunos empresarios han presionado para que se inicie nuevamente un programa de trabajadores huéspedes, semejante al Convenio de Braceros. Al respecto, existen dos proyectos cuya aprobación del Congreso estadounidense está pendiente:

- El senador Phil Gramm, republicano de Texas,<sup>38</sup> ha propuesto un programa que permitiría a los mexicanos indocumentados que se encuentran en Estados Unidos obtener un permiso temporal para trabajar. El número de trabajadores admitidos anualmente dependería de las condiciones económicas, específicamente de las tasas de desempleo. Con el fin de que esta iniciativa se apoye, se ha insistido en que se aseguraría que dichos trabajadores huéspedes regresarían a México cuando sus permisos de trabajo expiren, y se promovería la aplicación real —ya que hasta ahora no se han aplicado en forma decidida las sanciones a empleadores.
- Por su parte, el senador Bob Graham, demócrata de Florida, propuso un programa que legalizaría a trabajadores no autorizados que actualmente laboran en Estados Unidos en el sector agrícola, independientemente de su país de origen, es decir, no se favorecería un acuerdo especial con los mexicanos. Cabe mencionar que Graham bloqueó el proyecto The Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act of 1998 (Ag JOBS) en diciembre del 2000, porque incluía un programa de legalización. Conviene destacar que dicha iniciativa de ley<sup>39</sup> hubiese creado un PTH en el sector agrícola, al haber otorgado el estatus de No inmigrante condicionado.<sup>40</sup>

crisis económica. Así, se registró que 55 por ciento de los votantes se inclinaban por la amnistía limitada para los inmigrantes indocumentados que hubieran vivido en territorio estadounidense en los últimos cinco años, mientras que sólo 29 por ciento se oponía y 16 por ciento se mostró indeciso. Erica Werner, "Hispanic Voters Rush to Polls", *Associated Press*, 9 de noviembre de 2000.

<sup>37</sup> Gail Repsher Emery, "Can INS Handle Increasing H-1B Workload?", *Washington Technology*, 5 de enero de 2001.

<sup>38</sup> Tradicionalmente, el senador Gramm se había opuesto a la inmigración ilegal. Hoy cree que la coyuntura es idónea para regularizar a trabajadores indocumentados.

<sup>39</sup> El Senado estadounidense aprobó 68 contra 31 votos este proyecto de ley en julio de 1998.

<sup>40</sup> Este programa se hubiera aplicado a los indocumentados que comprobaron haber trabajado 150 días

La principal oposición a los PTH proviene principalmente de los miembros de la comunidad laboral, quienes temen que un programa de esta naturaleza ocasione una competencia desleal para quienes que se encuentran en ese mercado. Por su parte, el grupo congresista de origen latino se opondría, ya que no se incluiría de manera paralela un proyecto de probable obtención de residencia permanente o naturalización.<sup>41</sup> Unas 147 organizaciones laborales y cívicas de mexicoamericanos acordaron —y lo enviaron al Congreso el 6 de octubre del 2000— que estarían dispuestos a aceptar un PTH si se otorgan o cumplen las siguientes condiciones: protección laboral y salarial; amnistía para migrantes indocumentados que residen en Estados Unidos; residencia legal para trabajadores huéspedes y sus familiares, y prohibición de la dependencia laboral del trabajador con un solo empleador.<sup>42</sup>

3. *Amnistía.* Algunos congresistas han discutido la posibilidad de establecer un programa de amnistía, entre cuyas propuestas destacan las siguientes:

- La Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar (Legal Immigration and Family Equity Act, LIFEA), aprobada el 15 de diciembre de 2000, permitiría que hasta cuatrocientos mil extranjeros<sup>43</sup> soliciten una “amnistía tardía” relacionada con la IRCA.<sup>44</sup> Para solicitarla, deberán demostrar que se les negó injustamente la posibilidad de legalizarse, y deberán comprobar haber entrado a Estados Unidos entre el 1 de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988.<sup>45</sup> Asimismo, la ley establece un nuevo programa de visas “V” que beneficiarían a casi quinientos mil miembros familiares de inmigrantes legalizados que han solicitado su residencia legal o “tarjeta verde” por más de tres años; y establece

---

de trabajo agrícola en el año, quienes obtendrían su residencia legal si hubiesen demostrado haber trabajado en este sector por lo menos 180 días cada año, durante cinco de los siete siguientes, y llevar a cabo un Registro por cada servicio de empleo estatal, con el fin de localizar a quienes buscan o aceptan ofertas de empleo. No obstante, hubiera usurpado la función del Departamento del Trabajo: certificar la necesidad de emplear a trabajadores extranjeros para llenar vacantes en el sector agrícola; no se aplicaría el Adverse Effect Wage Rate, ni se requeriría proporcionar vivienda gratuita al trabajador H2-A.

<sup>41</sup> Cabe destacar que muchas de las organizaciones cívicas de mexicoamericanos, se han opuesto a versiones anteriores de PTH argumentando que estos programas omiten reformas claves necesarias para proteger los derechos humanos básicos, así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo de estos trabajadores.

<sup>42</sup> Andrés Jiménez, “Guestworker Proposals: Mexican-american Responses to Guest Worker Programs”, memorándum de grupos cívicos mexicoestadunidenses sobre políticas de trabajadores huéspedes, 9 de febrero de 2001 (mimeo).

<sup>43</sup> Se calcula que ciento cincuenta mil indocumentados lograrán obtener la amnistía por no recabar los requisitos solicitados.

<sup>44</sup> Alrededor de 2 700 000 inmigrantes no autorizados se legalizaron entre 1987-1988 bajo la IRCA. Sin embargo a miles los rechazaron o desalentaron a solicitarla, dado que el SIN interpretó el requisito de la ley “haber tenido una residencia continua” en forma muy estricta, mismos que ahora tienen la oportunidad de hacerlo.

<sup>45</sup> Uno de los requisitos es que el inmigrante compruebe haber demandado al SIN después de haberles negado la amnistía. Los cónyuges e hijos de solicitantes de la IRCA pueden permanecer también en Estados Unidos. “North America”, *Migration News* (University of California, Davis, Sacramento) 8, no. 1 (enero de 2001).

una prórroga a la sección 245, inciso i de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, que primero se otorgó, por cuatro meses —hasta el 30 de abril de 2001— y ahora hasta por un año más, esto con el objeto de permitir permanecer a casi doscientos mil extranjeros no autorizados que se encuentran en espera de obtener una visa de inmigrante, siempre y cuando paguen una multa de mil dólares, en lugar de tener que salir a tramitarla en algún consulado en el exterior.<sup>46</sup> Cabe destacar que muchos indocumentados se han confundido al pensar que esta ley otorga una amnistía general, cuando tan sólo es para quienes no la obtuvieron en los periodos señalados. Sin embargo, se calcula que casi medio millón de mexicanos se beneficiarán de las provisiones de esta ley.

- El senador Edward Kennedy, demócrata de Massachussets, al igual que el diputado Major R. Owens, en abril de 2001, propusieron proyectos de ley S.1313 y H.R.2736 en ambas cámaras, con el fin de otorgarles estatus de residencia legal permanente a casi 580 000 extranjeros no inmigrantes o indocumentados que trabajan en el sector agrícola. Para ello han de demostrar haber trabajado noventa días continuamente durante un periodo de 18 meses durante tres años, habiendo iniciado en 2001 y finalizado en 2007. La propuesta Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act of 2001, impulsada por el senador republicano de Idaho, Larry Craig, es muy semejante a las anteriores, pero a cambio sugiere que el indocumentado compruebe haber trabajado 150 días de 12 meses en un periodo de 4 de 6 años. Asimismo propone que se reemplace el proceso de certificación laboral por uno de testificación, con el fin de agilizar su contratación y eliminar trabas burocráticas.<sup>47</sup>
- El diputado Luis Gutiérrez, demócrata de Illinois, introdujo el proyecto de ley H.R.500, en febrero de 2001, con la que otorgaría un programa de legalización a los trabajadores indocumentados que hayan trabajado continua y automáticamente, lo que les brindaría residencia a quienes llegaron sucesivamente, por más de cinco años, es decir, desde febrero de 1996 pueden ser elegibles para obtener una “tarjeta verde” o permiso para residir legalmente.

Mientras que el ex presidente Clinton apoyaba un programa de regularización, Bush se inclina más por la aprobación de un PTH, no por la regularización. Es probable también que en el Congreso estos proyectos libren muchas batallas, no sólo por la desaceleración económica, sino por las ya enraizadas posiciones encontradas principalmente entre sindicatos, minorías y empresarios, entre otros, aunados a los actos terroristas del 11 de septiembre que han cambiado la percepción y actitud hacia los inmigrantes de parte de muchos estadounidenses.

<sup>46</sup> Un total de 640 000 extranjeros indocumentados esperaban solicitarla antes de diciembre de 2000, bajo el supuesto de que tendrían un patrocinador estadounidense. Edwin Garcia, “Clinton Signs New Law for Immigrants”, *San Jose Mercury News*, 22 de diciembre de 2000, e “INS: Ziglar, 245(i)”, “North America”, *Migration News*, no. 6 (junio de 2001).

<sup>47</sup> Immigration Legislation of the 107th Congress, FAIR, 107th Congress, House Immigration Bill Summaries (Washington, D.C.: 2 de diciembre de 2001), en <<http://fuairu.org/html/bills-h.htm>>.

## Perspectivas

Durante la última década han surgido contradicciones entre los propósitos intrínsecos del TLCAN y las iniciativas en la frontera, así como las leyes antiinmigratorias puestas en marcha simultáneamente. A pesar de que el objetivo a largo plazo debe ser la libertad del establecimiento de un tratado de libre movimiento de nacionales entre los países miembros del TLCAN, el de corto plazo debe concentrarse en la colaboración para canalizar el flujo migratorio por rutas legales, quizás con base en un trato especial a México como vecino y socio comercial.<sup>48</sup> Dicha colaboración iniciaría mediante el establecimiento de un programa de regularización que permita que los indocumentados salgan de la clandestinidad; acorde con las propuestas esbozadas por diversos líderes estadounidenses, así como un programa de visas especiales para México, con el fin de lograr un acceso ordenado, legal y temporal, con el establecimiento de estándares laborales justos y salarios apropiados. En realidad, se trataría de un PTH, con la salvedad de que el trabajador no estaría atado a un solo empleador, por lo que habría movilidad sectorial y regional, además de que cabría la posibilidad de convertirse en residente legal, después de un tiempo pertinente, si el trabajador así lo desea.<sup>49</sup>

Por todo lo anterior, es importante que los socios del TLCAN avancen hacia una mayor integración e inicien una reestructuración de sus mecanismos de aceptación, en los que se separen los movimientos laborales transfronterizos temporales de la región del marco legal de sus políticas inmigratorias más generales. Debe propiciarse una transformación de fondo, que tuviese como objetivo convertir un mercado laboral binacional en uno regional, para lo cual sería necesario reconocer que la mano de obra extranjera (sean documentados o indocumentados) ha sido sumamente importante para el crecimiento y dinamismo de economías receptoras, como la estadounidense, sobre todo en ciertos sectores de ésta.

También debe reconocerse que la mejor forma de solucionar el problema migratorio en la región a largo plazo es mediante el equilibrio de las diferencias tan pronunciadas en los niveles económicos de México en relación con sus vecinos del norte. Auxiliaría en este caso una mayor inversión, canalizada a través de proyectos específicos para la creación de empleos duraderos en comunidades particulares. Desde hace muchos años se ha señalado que las cuantiosas remesas enviadas por

<sup>48</sup> Para mayor información sobre la primera versión de alternativas y propuestas para la regularización de trabajadores mexicanos indocumentados, véase Mónica Vereá, "Mexican Migration to the US: Is Regularization Possible?", *Voices of Mexico*, no. 53 (octubre-diciembre de 2000).

<sup>49</sup> Tal programa contemplaría los siguientes lineamientos: otorgar casi 150 000 visas especiales anuales —correspondientes a aproximadamente la mitad del flujo neto de indocumentados que se establece anualmente en Estados Unidos—, permitir la movilidad de los trabajadores contratados en las diversas regiones y sectores de la economía; otorgar el mismo salario que los trabajadores locales para costear sus gastos de vivienda y los beneficios sociales a los cuales tendrían derecho por el pago de impuestos; refrendar las visas anualmente, durante cinco años, y al término de este periodo, el trabajador obtendría su residencia legal, demostrando haber laborado 60 por ciento del periodo señalado, sin descartar ningún año. Vereá, "¿Hacia la administración...".

los mexicanos en el exterior deben canalizarse hacia inversiones productivas, no obstante, no se ha llevado a cabo ningún programa. En otra parte<sup>50</sup> he propuesto que sería conveniente el establecimiento de un fondo de recursos complementarios regional o un fideicomiso de repatriación México-Estados Unidos, con el fin de brindar apoyo económico en forma de crédito a los residentes legales —temporales o permanentes— que deseen regresar a México e iniciar una inversión productiva,<sup>51</sup> para lo cual resulta relevante establecer una comisión binacional conformada por la comunidad de mexicoamericanos y mexicanos para idear y formular proyectos atractivos al respecto.

No cabe duda que las transformaciones suscitadas recientemente en la Unión Europea constituyen un escenario importante y fértil que debemos contemplar para la posible formulación de una política migratoria regional, a pesar de que todavía ésta no se encuentra armonizada totalmente. Estoy convencida de que a largo plazo, los países miembros de América del Norte tenemos que trabajar en la formulación de un acuerdo tipo Schengen, que sería un parteaguas a nivel mundial en materia de política migratoria regional.

El haber introducido el derecho al libre movimiento de nacionales entre los países miembros, traspasando el control de entrada a las fronteras externas de éstos, muestra un importante ejemplo de colaboración y cooperación en pro de una región. No obstante, el hecho de que probablemente nos convirtamos en país tipo *schengen* nos mueve a la reflexión y el debate en nuestra sociedad para saber si estamos dispuestos a compartir sistemas judiciales, policíacos y de información con nuestros socios, con el fin de detener y deportar a extranjeros provenientes de otros países. La estrecha colaboración contra el terrorismo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre, quizá conduzcan a compartir no sólo sistemas de información, sino también seguridad policíaca para detener a los cuantiosos flujos humanos que consideran a México como país puente. Es indispensable analizar tanto costos como beneficios de posibles medidas de esa naturaleza.

La iniciativa que aún flota en el Congreso estadounidense sobre la posibilidad de establecer un esfuerzo para crear en colaboración con México y Canadá un “North American national security perimeter” se debe estudiar y analizar cuidadosamente, pues puede traer consecuencias no deseadas por nosotros, como aceptar una vigilancia permanente de estadounidenses y canadienses en territorio mexicano; quizá en este punto subyacería nuestra colaboración antiterrorista, factible siempre y cuando ocurra a cambio la posible aprobación de un programa de traba-

<sup>50</sup> Verea, “Mexican Migration...”, 69.

<sup>51</sup> Dólar que ingrese por este concepto proveniente del ingreso del trabajador, dólar que se complementaría con recursos del fondo o fideicomiso, previamente generado con recursos de ambos gobiernos. De esta manera, el trabajador podría solicitar al término de su estancia en Estados Unidos, los recursos que hubiese aportado, una especie de fondo de ahorro. El monto que recibiría se habría más que triplicado por el carácter de complementariedad del programa y por los intereses generados, siendo muy atractivo su regreso para la instalación, por ejemplo, de un negocio en su comunidad. De cobrar este beneficio, firmaría un documento en el cual se comprometería a regresar a México definitivamente. Verea, “¿Hacia la administración...”.

jadores huéspedes, meta que el gobierno de Vicente Fox debía perseguir, siempre y cuando no viole nuestros intereses soberanos.

Ha llegado el momento en que los mexicanos resuelvan el ancestral conflicto de identidad en relación con Estados Unidos, es decir, reflexionar si queremos ser miembros de la Comunidad de América del Norte, con los costos y beneficios implícitos, o simplemente mantenernos como un importante socio comercial, como un vecino a veces amigo, a veces distante, no siempre comprometido. Para ello es indispensable volcar nuestra mirada hacia la experiencia europea.

Estoy convencida de que hoy estamos a un paso del establecimiento de un diálogo más profundo y constructivo, y una colaboración de intereses recíprocos. El unilateralismo debe ceder su lugar a iniciativas regionales o bilaterales con compromisos y responsabilidades mutuas. Es urgente la creación de un sistema migratorio bien manejado, en forma ordenada, legal y segura, que garantice los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de tal forma que se cree una frontera compartida, no divisiva, congruente con la sociedad surgida a raíz del TLCAN. Los socios comerciales deben establecer una meta a largo plazo: la posible formación de una comunidad norteamericana, en la que gradualmente se elabore una política de desfronterización para desaparecer los controles fronterizos y se propongan los mecanismos, estructuras y procedimientos necesarios para la integración regional, delimitando las acciones y responsabilidades de cada país miembro.

Por todo lo anterior, conviene elaborar un proyecto congruente con los propósitos intrínsecos de su origen e ir más allá de la colaboración intergubernamental, para solucionar los problemas de la política unilateral de refterización, la cual ha derivado en una militarización fronteriza, convirtiéndola prácticamente en una zona de conflicto. De haber disposición, estoy segura de que se estipularían los lineamientos específicos para sistematizar y administrar los múltiples flujos, facilitando a las personas un cruce digno.