

Propuestas recientes entre México y Estados Unidos

ESTADOS UNIDOS

Iniciativas al inicio del siglo XXI

A fines del siglo XX, ciertos sectores estadounidenses se pronunciaron por la liberalización de sus fronteras con el fin de que ingresaran trabajadores extranjeros, actitud sumamente novedosa. En diversos ámbitos se debatió no sólo la posibilidad de regularizar u otorgar una amnistía a la gran cantidad de inmigrantes indocumentados, sino la de aumentar el número de visas para trabajadores temporales tanto calificados como no calificados. Esta situación se explica en virtud de que a fines del año 2000, Estados Unidos alcanzó la expansión económica más larga de su historia, con una tasa de desempleo de 4 por ciento —el nivel más bajo que se había registrado desde 1969 (Lindquest 2001).

Las declaraciones hechas en su momento tanto por el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, como por John Sweeney, líder de la agrupación sindical estadounidense más poderosa, AFL-CIO, en el sentido de que una inmigración regulada es mejor que una ilegal sin normar, fueron inéditas e impactaron a la opinión pública estadounidense en forma determinante.⁷⁹ Calificaron como legítimas las necesidades que tienen los patrones de contratar a trabajadores extranjeros, exhortando al Congreso en forma muy novedosa, a que revisara las políticas de admisión de inmigrantes. Por su parte, los sindicatos se pronunciaron no sólo en favor de otorgar una nueva

⁷⁹ Cabe destacar que los sindicatos, si bien habían apoyado las sanciones a empleadores que contrataban a trabajadores no autorizados, se habían opuesto a la legalización de indocumentados, predicamento que hoy se ha revertido.

“amnistía” para los indocumentados que se encontraban laborando en el momento en Estados Unidos, sino en pro de la admisión de un mayor número de inmigrantes anualmente. Consideraban que una vez regularizados, estos trabajadores podrían pasar a sindicalizarse, y así los sindicatos recuperarían la fuerza que habían perdido en términos cuantitativos en años recientes. No cabe duda que la prosperidad económica influyó en el cambio de actitud hacia la inmigración e inclusive creó un ambiente más favorable a una regularización.⁸⁰

Hasta antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, fueron tres los temas que se discutieron ampliamente en el seno del Congreso estadounidense: aumentar el límite anual a las visas de trabajadores temporales especializados (H-1B) —propuesta que fue aprobada—; establecer un nuevo Programa de Trabajadores Huéspedes (PTH) para el sector agrícola (H-2A); y otorgar una amnistía a ciertos trabajadores no documentados.

Trabajadores especializados (H-1B). La propuesta American Competitiveness in the 21st Century Act, que se convirtió en ley en octubre de 2000, eliminó los topes de cuotas para las categorías basadas en el empleo, mientras sean utilizadas hasta su límite (Aleinikoff *et al.* 2001: 27). En el caso de las categorías de no inmigrantes, se aprobó un incremento de 195 000 visas anuales para trabajadores especializados —con la categoría de no inmigrante H-1B, durante los siguientes tres años, lo que representaría casi el doble de las que se otorgan actualmente—. La asignación anual de visas H-1B era de 65 000 entre 1995 y 1997; 115 000 entre 1998 y 2000, y se proyectó de 195 000 hasta 2003 (Repsher 2001). Se calculaba que, hasta julio de 2001, había alrededor de 425 000 trabajadores H-1B en Estados Unidos.⁸¹

⁸⁰ En una encuesta de salida realizada durante las elecciones federales de 2000, se encontró que había una actitud más positiva en favor de la inmigración que aquella que se percibía a principios de los noventa en plena crisis económica. Así, se registró que 55 por ciento de los votantes favorecía una amnistía limitada para inmigrantes indocumentados que hubieran estado viviendo en Estados Unidos durante los últimos años, mientras que sólo 29 por ciento se oponía y 16 por ciento se mostró indeciso. Véase Werner (2000).

⁸¹ *Migration News*, junio de 2001.

Trabajadores temporales agrícolas (H-2A). Algunos empresarios han presionado para que se inicie nuevamente un programa de trabajadores huéspedes, semejante al convenio sobre Braceros. Al respecto, existen dos proyectos pendientes de ser aprobados por el Congreso estadounidense:

- El senador Phil Gramm, republicano por Texas,⁸² propuso un programa de trabajadores agrícolas que permitiría a los mexicanos indocumentados que se encontraran en Estados Unidos obtener un permiso legal temporal para trabajar hasta por un año. El número de trabajadores admitidos anualmente dependería de las condiciones económicas, específicamente de las tasas de desempleo. Con el fin de obtener apoyo para esta iniciativa, se insistió en que se aseguraría que la estancia de dichos trabajadores huéspedes realmente fuera temporal y que regresarían a México cuando sus permisos de trabajo expiraran. Los trabajadores podrían solicitar un nuevo permiso después de haber regresado a su lugar de origen pero no serían elegibles para una residencia permanente. También prevé la aplicación real de sanciones a empleadores —ya que hasta ahora no se han aplicado en forma decidida—. Esta propuesta podría convertirse en un sofisticado instrumento de deportación, ya que indocumentados que han trabajado por mucho tiempo en Estados Unidos podrían ser deportados después de un año de haber laborado como trabajadores huéspedes.
- El senador Bob Graham, demócrata por Florida, propuso un programa que legalizaría a trabajadores no autorizados que estuvieran laborando en Estados Unidos en el sector agrícola, independientemente de su país de origen, es decir, no se favorecería un acuerdo especial con los mexicanos. Se proponía la ampliación de admisiones de trabajadores agrícolas que podrían obtener su residencia permanente después de un periodo perentorio, usualmente de cinco años, permaneciendo en este sector (Aleinikoff *et al.* 2001: 35). Cabe mencionar que Graham

⁸² Tradicionalmente el senador Gramm se había opuesto a la inmigración ilegal. Hoy estima que la coyuntura es idónea para regularizar a los trabajadores indocumentados.

bloqueó el proyecto The Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act of 1998 (AGJOBS) en diciembre de 2000, porque incluía un programa de legalización. Es importante destacar que la iniciativa AGJOBS⁸³ hubiese creado un PTH en el sector agrícola, al haber otorgado el estatus de *no inmigrante condicionado*.⁸⁴

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 entre quienes se encuentran en ese mercado. Por su parte, el grupo congresista de origen latino se opondría al mismo, ya que no se incluiría paralelamente un proyecto de obtención final de residencia permanente y/o naturalización.⁸⁵ 147 organizaciones laborales y cívicas de mexico-americanos llegaron al acuerdo —enviado al Congreso el 6 de octubre de 2000— de que estarían dispuestos a aceptar un programa de trabajadores huéspedes si se otorgaban y/o cumplían las siguientes condiciones: protección laboral y salarial; amnistía para migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos; residencia legal para trabajadores huéspedes y sus familiares; y prohibir la dependencia laboral del trabajador de un solo empleador (Jiménez 2001). Mientras estas iniciativas se aprobaban en el Congreso, a fines de 2000, los representantes de los agricultores y trabajadores llegaron a ciertos acuerdos, con el fin de ejercer el cabildeo de forma más efectiva (Lindquest 2001).

⁸³ El Senado estadounidense aprobó 68 contra 31 votos este proyecto de ley en julio de 1998.

⁸⁴ Dicho programa se habría aplicado a los indocumentados que hubiesen comprobado haber cumplido 150 días de trabajo agrícola en el año, quienes podrían obtener su residencia legal si comprobaban haber trabajado en este sector por lo menos 180 días cada año, durante cinco de los siguientes siete años; y también se propone llevar a cabo un registro por cada servicio de empleo estatal, con el fin de localizar a quienes buscan y/o aceptan ofertas de empleo. No obstante, hubiera eliminado el papel que ha venido desempeñando el Departamento del Trabajo en certificar la necesidad de emplear a trabajadores extranjeros para llenar vacantes en la agricultura; tampoco se aplicaría el *adverse effect wage rate*, y ya no se requeriría proporcionar vivienda gratuita al trabajador H-2A.

⁸⁵ Cabe destacar que muchas de las organizaciones cívicas de mexico-americanos (OCMA) se opusieron a versiones anteriores de PTH, argumentando que estos programas omiten reformas fundamentales necesarias para proteger los derechos humanos básicos, así como el mejoramiento de las condiciones laborales de estos trabajadores.

Amnistía. Algunos diputados demócratas consideraron la posibilidad de llevar a cabo una amnistía para los inmigrantes indocumentados que se encontraran viviendo en Estados Unidos, por un tiempo determinado. Una de las iniciativas más importantes fue la del diputado Luis Gutiérrez, demócrata por Illinois, quien introdujo el proyecto de ley H.R500, en febrero de 2001, el cual proponía un programa de regularización o legalización a los trabajadores indocumentados que hubiesen estado laborando continuamente por más de cinco años.

Además, el 15 de diciembre de 2000, el Congreso aprobó la Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar (Legal Immigration and Family Equity Act, LIFE Act). Dicha ley permite que hasta 400 extranjeros⁸⁶ solicitaran una “amnistía tardía” relacionada con la ley IRCA.⁸⁷ Para poder solicitarla, debían demostrar que en forma injusta les fue negada la posibilidad de legalizarse, así como comprobar haber entrado a Estados Unidos entre el 1 de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988.⁸⁸ Asimismo, la ley estableció un nuevo programa de visas V que benefició a alrededor de 500 000 familiares de inmigrantes legalizados como residentes permanentes —esposas(os) e hijos menores—, que han solicitado su tarjeta verde por más de tres años; y restableció temporalmente el programa 245(i) de 1994-1998, para permitir permanecer a alrededor de 200 000 extranjeros no autorizados que estaban en espera de obtener una visa de inmigrante, siempre y cuando pagaran una multa de mil dólares, en lugar de tener que salir a tramitarla en algún consulado en el exterior (García 2000). Cabe destacar que muchos indocumentados se confundieron al pensar que esta ley otorgaba una amnistía general, cuando estaba dirigida sólo a quienes no la habían obtenido en

⁸⁶ Se calcula que alrededor de 150 000 indocumentados lograrán obtener la amnistía, por la dificultad en los requisitos solicitados.

⁸⁷ Alrededor de 2.7 millones de inmigrantes no autorizados fueron legalizados entre 1987-1988 por la IRCA. Sin embargo, miles fueron rechazados o desalentados al solicitarla, puesto que el SIN interpretó el requisito de la ley que establecía “haber tenido una residencia continua” de manera muy estricta, para los mismos que ahora tienen la oportunidad de cumplirlo.

⁸⁸ Uno de los requisitos para calificar es que el inmigrante compruebe haber demandado al SIN después de que éste le haya negado la amnistía. Los cónyuges y los hijos menores de estos solicitantes de IRCA también pueden permanecer en Estados Unidos.

los periodos señalados. Se calculaba que alrededor de 500 000 mexicanos se beneficiarían de las provisiones de esta ley.

Los proyectos de amnistía, así como las propuestas para el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes quedaron suspendidos a raíz de los ataques terroristas, que fueron un parteaguas en el debate migratorio estadounidense.

El debate migratorio a partir del 11 de septiembre

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 constituyen una de las ofensivas más crueles en la historia contemporánea estadounidense. A partir de entonces se han sentido sus repercusiones en el campo de su política exterior y, en cuanto a seguridad nacional se refiere, se ha adoptado una posición aun más defensiva que en el pasado, en aras de combatir el terrorismo.

Osama bin Laden y las organizaciones terroristas internacionales despertaron vehementemente la conciencia estadounidense respecto a su inmensa “vulnerabilidad”, cuestionando la eficiencia del manejo de su seguridad nacional. Su preocupación por este asunto tan grave impactó directamente a su política migratoria, poniendo en duda a quién y a cuántos admitir.

Desde entonces, el debate interno sobre inmigración ha cambiado radicalmente y han surgido propuestas importantes con el fin de modificar algunos aspectos de la política y legislación migratorias. Su percepción hacia los inmigrantes y su actitud hacia lo “foráneo” o lo “externo” ha cambiado. No sólo las personas provenientes de los países árabes ya han resentido estas actitudes antiinmigratorias, sino también nuestros migrantes mexicanos han resultado afectados en forma negativa por la xenofobia, tendencias que tendrán efectos sobre las fronteras y, por ende, es probable que sufran descabros las relaciones bilaterales con nuestro país.

A partir de los ataques terroristas, se han venido discutiendo entre la opinión pública estadounidense una buena cantidad de propuestas con el fin de elaborar una reforma integral a su sistema migratorio, particularmente en la rama ejecutiva del gobierno y en ambas cáma-

ras del Congreso. De manera simultánea, se ha quedado pendiente el Acuerdo Migratorio propuesto por la administración de Fox formalmente en Washington, una semana antes de los ataques terroristas.

Hasta el martes 11, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias tanto por el gobierno, como por el Congreso, estaba básicamente centrado en los efectos que los inmigrantes ocasionaban en su economía, principalmente a los trabajadores menos educados o desempleados; a los sectores laborales en busca de inmigrantes temporales tanto agrícolas como de servicios, ya sea indocumentados o con documentos; a la ecología, entre muchos otros argumentos; amén de las tradicionales y recurrentes actitudes xenofóbicas que han prevalecido durante años entre algunos miembros y sectores de la sociedad estadounidense.

Un importante segmento de la opinión pública de Estados Unidos, que durante los últimos años había coqueteado con la opción de abrir sus fronteras a mayor cantidad de inmigrantes, hoy ha cambiado de parecer. Las últimas encuestas demuestran que dicha opinión percibe una falta de control en sus fronteras; consideran que fácilmente ingresaron los terroristas a territorio estadounidense y estiman que, por ende, se requiere un más severo control y una profunda reforma de sus leyes migratorias. Por lo anterior, es posible que nuevamente surjan las voces conservadoras y extremistas que escuchamos a principios de los noventa, con actitudes nativistas, xenofóbicas y racistas, y que se traduzcan en múltiples propuestas locales y nacionales al estilo de la 187.

Después del martes terrorista, el debate se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aun más sus fronteras como una medida de seguridad nacional y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes, lo cual representa un parteaguas en el tono del debate reciente. A sólo unas semanas de los hechos ya se había intensificado un proceso de militarización en sus fronteras como un medio para controlar aun más su ahora frágil seguridad nacional. Asimismo, se había iniciado una política defensiva o de “puertas cerradas”, para la cual comenzaron las investigaciones necesarias para no permitir la entrada de nuevos terroristas, así como para prevenir la admisión de extranjeros que representan un riesgo para su seguridad nacional. Con el fin de llevar a cabo estos objetivos se puso en marcha un

programa para compartir información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Estado y el SIN. Simultáneamente, se giraron instrucciones para que el Departamento de Estado reforzara sus embajadas y consulados en el exterior, y estableciera una mayor vigilancia en los puertos de entrada.

En el mismo sentido, en el interior del país se adoptaron actitudes nacionalistas, surgiendo con ello el “terror del terrorismo”, y se ha llegado a actuar en forma anticonstitucional. Así, tenemos por ejemplo que el procurador general de justicia, John Ashcroft, autorizó la detención indefinida de inmigrantes o extranjeros simplemente porque parecen sospechosos o se percibe que tienen conexiones con organizaciones terroristas. Al parecer se ha detenido a alrededor de mil cien inmigrantes no ciudadanos, sin la posibilidad de que puedan solicitar un juicio para su defensa.

El presidente Bush, quien al inicio de su administración había coqueteado con la posibilidad de establecer un programa de trabajadores huéspedes y una “normalización” del estatus de indocumentados mexicanos, cambió drásticamente sus prioridades, y manifestó la intención de restringir el número de visas emitidas anualmente. Alarmado por los hechos, Bush solicitó al Congreso que revisara detenidamente la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir el terrorismo.

A fines de octubre de 2001, el presidente Bush creó el Foreign Terrorist Tracking Task Force,⁸⁹ con el propósito de revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, en virtud de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con éstas. Asimismo, dio órdenes para que dicho grupo coordinara junto con los gobiernos de México y Canadá la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos a sus territorios. Incluso, se giraron instrucciones para limitar la entrada a miembros pertenecientes a 46 grupos de terroristas dispersos en el mundo. También propuso la posibilidad de trabajar conjuntamente para compartir sus bases de datos, con el fin de agilizar la detección de posibles extranjeros terroristas.

⁸⁹ United Press International, 29 de octubre de 2001.

Por su parte, los congresistas estadounidenses mostraron su preocupación y se desató un álgido debate en ambas cámaras en torno a la introducción de nuevas reformas a su legislación migratoria en general, y posibles soluciones al problema de seguridad con sus fronteras con México y ahora particularmente con la de Canadá. Algunos han culpado a las diversas ramas del Ejecutivo por no cumplir con su función de resguardar las fronteras debidamente, señalando que los ataques terroristas muestran la facilidad para ingresar a territorio estadounidense. Otros están preocupados por el posible impacto que tendrá en la economía la disminución notable de trabajadores inmigrantes —sean éstos documentados o no—, ya que es evidente que tendrán mayor dificultad para ingresar, debido a un aumento sustantivo en el reforzamiento de la seguridad fronteriza. Y otros más están alarmados por las consecuencias que esta nueva actitud pueda traer en términos económicos, políticos y sociales en la frontera. A continuación describo las principales políticas, proyectos e iniciativas de ley que se discutieron los primeros seis meses después de los actos terroristas, todos ellos de corte altamente restrictivo:

- a) Reforzar la seguridad nacional. En forma extrema, se ha propuesto utilizar guardias nacionales para reforzar la protección de las fronteras y/o entrenar militarmente a la Patrulla Fronteriza. La gran mayoría ha demandado que se aumente sustancialmente el número de agentes en dicha organización. En este sentido, el clima creado por el 11 de septiembre era semejante al que prevalecía a principios de los noventa, cuando la opinión pública, agobiada por una crisis económica severa, insistía en que el gobierno tomara los pasos necesarios para controlar la inmigración indocumentada. Entonces no sólo se fijó un presupuesto importante para calmar dichas angustias, sino que se aprobó y puso en marcha una de las leyes más restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996. Además, se aprobaron medidas tendientes a establecer un mayor control o sobreprotección en la frontera a través de costosas operaciones para controlar el flujo de inmigrantes sin documentos. Dichas iniciativas prácticamente han sellado la zona fronteriza

entre México y Estados Unidos, como expresión de una política de “refronterización”. De esta manera, desde 1992 hasta 2001 el presupuesto del SIN se ha cuadruplicado pasando de mil millones a alrededor de cuatro mil millones de dólares, lo que ha resultado en un aumento en el número de empleados, que pasó de 17 000 a cerca de 30 000. Incluso, la Patrulla Fronteriza se convirtió en la agencia federal ejecutiva más grande, sobrepasando al FBI y a la DEA. Para muchos, la situación era semejante a la que se vivió a principios de los noventa, pues las aprehensiones que reportaba el SIN, de alrededor de 1.5 millones anualmente, revelaban que la frontera todavía era sumamente porosa.

Una voz muy influyente en el Congreso, el republicano James Traficant, propuso un plan piloto de cinco años, para echar a andar un proyecto de entrenamiento militar para la Patrulla Fronteriza con el fin de detener el flujo de terroristas y narcotraficantes (Michel 2001: 4). Como resultado de las poderosas y múltiples presiones, se asignó mayor presupuesto para la contratación de un número mayor de patrullas fronterizas. La Office of Management and Budget autorizó una partida extraordinaria de 114 millones de dólares para mejorar la seguridad tanto en los aeropuertos como en los puntos fronterizos de alto riesgo.

Otros congresistas discutieron la necesidad de reformar la estructura inoperante del SIN y para ello elaboraron múltiples proyectos tendientes a dividirlo en dos agencias, con el propósito de corregir su inherente ineffectividad. Una estaría dedicada exclusivamente a aplicar la ley y la otra a la administración del proceso de admisiones a la inmigración legal. No obstante, el comisionado del SIN, James Ziglar, señaló que no hay una buena disposición para llevar a cabo una reestructuración de fondo, reforma que se consideraba indispensable, más aun después de los actos terroristas.

Con el fin de dar mayor congruencia a sus objetivos de reforzar su seguridad nacional, en junio de 2002 Bush propuso la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (Homeland Security). Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Representantes por 295 contra 132 votos el 26 de julio. La aprobación de dicha iniciativa fue una reforma importante,

pues transformará la burocracia federal como no ha ocurrido desde que el Departamento de Defensa fue creado hace más de medio siglo. Esta iniciativa forma parte del proyecto sobre Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial, cuyo propósito principal ha sido movilizar y organizar a Estados Unidos para asegurar su territorio contra los ataques terroristas.⁹⁰ Dicha institución incluiría al SIN, la Guardia Costera (Coast Guard), la Agencia de Administración de Emergencia Federal (Federal Emergency Management Agency) —entre otros—, y contaría con un presupuesto anual de 37 billones de dólares, así como con 170 000 empleados.⁹¹ El nuevo Departamento tendría cuatro divisiones: Seguridad fronteriza y transporte; Análisis de información; Defensa contra las armas nucleares, químicas y biológicas; y Prevención de emergencias.

Los objetivos estratégicos de la seguridad territorial en orden de importancia son: prevenir los ataques terroristas dentro de Estados Unidos; reducir la vulnerabilidad de ese país frente al terrorismo; minimizar el daño y recuperarse de los ataques que lleguen a ocurrir.⁹² Dichos objetivos se encuentran enfocados en seis áreas principales: inteligencia y prevención, frontera y transporte, contraterrorismo interno, protección de infraestructura, defensa contra terrorismo catastrófico, y preparación y respuesta para las emergencias.

En términos de seguridad fronteriza, dicha iniciativa contempla los siguientes lineamientos: garantizar la responsabilidad en la seguridad de las fronteras y el transporte; crear las “fronteras inteligentes”; incrementar la seguridad de los contenedores de transporte marítimo; implementar el Acta de Seguridad de 2001, referente a la aviación y el transporte; cambiar la estructura del Servicio de Guardacostas; y reformar los servicios de inmigración.⁹³

⁹⁰ En el periodo posterior a los ataques del 11 de septiembre, el gobierno federal define la frase *homeland security* de la siguiente manera: “La seguridad del territorio nacional es un esfuerzo concertado para prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América hacia el terrorismo y minimizar los daños de los ataques ocurridos”. Véase U.S. Office of Homeland Security (2002: viii).

⁹¹ *Migration News*, julio de 2002.

⁹² *Wall Street Journal*, 7 de junio de 2002.

⁹³ *Ibid.*, p. viii.

No cabe duda que la creación de este departamento es el resultado concreto del cambio de percepción sobre la inmigración en la era posterior al 11 de septiembre. Hoy es tratada como un tema de seguridad nacional y no como un fenómeno económico, social, político o diplomático.

- b) La segunda política que se discutió después del 11 de septiembre era relativa a la vigilancia de la emisión de visas. Se propuso revisar y mejorar los procedimientos que se utilizan para la emisión de visas con el fin de ingresar a territorio estadounidense, y vigilar la calidad del personal encargado de ello en el extranjero, principalmente en las embajadas y consulados, así como en el interior del país, actividades que realizan los burócratas del *SIN*. También se ha discutido la posibilidad de computarizar, a través de una base de datos, los registros de visas emitidas a turistas, trabajadores temporales y estudiantes. Al mismo tiempo, se aprovechó la coyuntura para revisar las propuestas que se habían discutido a propósito de los actos terroristas anteriores, como fue el perpetrado contra el mismísimo World Trade Center, en Nueva York, en 1993. En ese entonces, la senadora Olimpia Snowe⁹⁴ proponía que se negara la visa a cualquier miembro de grupos y organizaciones terroristas; que se iniciara un programa para compartir información con servicios de inteligencia de otros países y que se computarizaran los registros de las visas emitidas. Actualmente muchos congresistas consideran que su propuesta era sumamente atinada y realista, citando continuamente como ejemplo el caso del conspirador Rahman, quien participó en el primer ataque a las torres gemelas, y no sólo había visitado en cinco ocasiones territorio estadounidense sin problema alguno, sino que había obtenido la residencia permanente.⁹⁵

En este mismo sentido, y respecto a la emisión de visas, se ha propuesto llevar a cabo un seguimiento a los visitantes temporales o inmigrantes que ingresaron al país. Muchos congresistas han propuesto restringir las admisiones de estudiantes y pro-

⁹⁴ Jansen (2001), en <<http://www.portland.com/news/local/011022visas.shrml>>.

⁹⁵ Rahman solicitó una visa de residencia permanente bajo el nombre de Omar Ahmed Ali y el *SIN* le otorgó una tarjeta verde en 1991.

hibir la entrada de los provenientes de siete países que apoyan el terrorismo. Preocupados por las debilidades de su sistema migratorio, los senadores demócratas Dianne Feinstein por California y Edward M. Kennedy por Massachussets, en colaboración con los republicanos Jon Kyl por Arizona y Sam Brownback por Kansas, introdujeron un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza y límites a la emisión de visas temporales. La Cámara de Representantes aprobó en mayo de 2002 por unanimidad dicha ley, la cual tiene como objetivo fortalecer la aplicación de las demás leyes de inmigración, pero sobre todo vigilar más de cerca quién entra a territorio estadounidense evitando a toda costa el ingreso de terroristas. Esta ley establece:

- Que los pasaportes emitidos después de 2003 deben ser resistentes a cualquier alteración o falsificación, y que los visitantes extranjeros deben portar documentos que puedan ser leídos con máquinas e identifiquen al portador con datos biométricos.
- Un estricto control al ingreso de estudiantes, a través de un nuevo sistema de seguimiento del SIN, con el fin de que se registre la aceptación de estudiantes extranjeros en las instituciones educativas. Se requiere que las instituciones notifiquen al SIN cuando los estudiantes extranjeros no asisten a clases.
- La creación de una base computarizada de datos, para revisar las solicitudes de visas en todas las embajadas y delegaciones de Estados Unidos en todo el mundo.
- El SIN debe contratar doscientos nuevos investigadores de inmigración y otros doscientos inspectores, y mejorar los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.
- El FBI y la CIA deben intercambiar más información con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero.⁹⁶

Es decir, se plantea una mayor comunicación intersecretarial, con el fin de ejercer un mayor control sobre sus fronteras y los

⁹⁶ U.S. Department of State (2002).

extranjeros que entran a territorio estadounidense y las razones por las cuales ingresan.

- c) La tercera línea de política que se ha discutido se refiere al establecimiento de un sistema de tarjetas de identificación. Se ha propuesto emitir una tarjeta de identificación estándar o una “tarjeta inteligente” para extranjeros que ingresen a territorio estadounidense. Se contempla que dichas tarjetas identifiquen al portador mediante indicadores biométricos, ya sea a través de la voz, la huella digital, la geometría de la mano o el patrón de la retina, para lograr una mayor seguridad acerca de quién ingresa a territorio estadounidense. Inclusive se ha propuesto un pase emitido por el SIN, denominado INSPASS; esta tarjeta facilitaría a los viajeros frecuentes ingresar más fácilmente a territorio estadounidense. Más aun y a pesar de lo costoso que sería, se ha propuesto emitir una nueva tarjeta de seguridad social, codificada con información biométrica. Se estima que estas medidas servirían también para controlar la inmigración no documentada, reducir los fraudes en las elecciones, mejorar el cuidado de la salud y detectar a quién se otorga y, por supuesto, para buscar y dar empleo (CEO 2001).

El representante republicano Lamar Smith, miembro del House Judiciary Subcommittee on Immigration, quien fue el principal arquitecto de la Ley de Inmigración de 1996, consideraba en 2002 que las reformas a la inmigración deberían incluir la emisión de una tarjeta de identificación estándar, la contratación de un número mucho mayor de patrullas fronterizas, la utilización de guardias nacionales como capacidad protectora para llevar a cabo la tarea de reforzar la frontera, y la eventual aprobación de leyes que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. También creía que se debía revisar la forma en que se emiten las visas para estudiantes extranjeros, dado que algunos terroristas ingresaron a territorio estadounidense con esa categoría.

- d) La cuarta línea de política propuesta consiste en reducir la inmigración legal. Como respuesta a actitudes extremistas, se ha llegado a discutir en ambas cámaras la posibilidad de declarar una moratoria a las admisiones de inmigrantes y/o disminuir sustantivamente las admisiones anuales. Uno de los principales

portavoces de este planteamiento es el propio *chairman* del House Immigration Reform Caucus, el diputado Tom Tancredo, republicano por Colorado, quien ha declarado públicamente que a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre ha recibido muchas solicitudes para ingresar a su comisión y discutir iniciativas en esta materia. Propone una reducción significativa de la inmigración legal, de alrededor de un millón de admisiones anuales a sólo trescientas mil al año. Asimismo, propuso la creación de una base de datos para registrar las entradas y salidas de extranjeros y un incremento en el número de agentes que patrullan la frontera; ha señalado: “la defensa de nuestro país comienza con la defensa de nuestras fronteras. Revertiremos la tendencia que habíamos tomado desde hace veinte años de una política de fronteras abiertas”. Aun más, declaró que el Programa de Amnistía, desde 2002, estaba “muerto”. Al respecto, el conservador Dan Stein, director de la Federación para la Reforma a la Inmigración en Estados Unidos, quien ha buscado desde tiempo atrás una reducción drástica de la inmigración y se opone a un programa de amnistía, señaló que “dar estatus de residente legal a los inmigrantes sin documentos es como jugar a la ruleta rusa con nuestra seguridad nacional”.

- e) La quinta línea de política que se ha discutido propone deportar a inmigrantes que cometen crímenes, mediante el establecimiento de medidas más drásticas y eficaces que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. Un sistema automatizado podría ser muy eficiente para detectar a extranjeros potencialmente terroristas y criminales. De esta manera, el Departamento de Estado y el SIN podrían tener acceso electrónico a los archivos del FBI y de la CIA. Inclusive se ha propuesto compartir información con servicios de inteligencia de otros países, como lo hacen los europeos.

Las propuestas enunciadas con anterioridad indican que un mayor control sobre quién ingresa a territorio estadounidense necesariamente afectará la supuesta confianza prevaleciente hasta entonces, generando una desconfianza a priori al extranjero hasta que no demues-

tre que no es una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, es decir, se habrá generado un estado de “terror del terrorismo”, que afectará a extranjeros así como a nacionales y residentes.

Además, como cinco de los 19 secuestradores⁹⁷ del 11 de septiembre ingresaron por la larga y poco vigilada frontera entre Canadá y Estados Unidos se ha producido un cambio de actitud hacia aquel país. Mientras que la frontera sur estadounidense, de alrededor de dos mil millas de longitud, es patrullada por nueve mil elementos para vigilar 41 puertas de entrada, la norte, de 3 987 millas —casi dos veces mayor— con 115 puertos de entrada, sólo era custodiada por 340 oficiales hasta antes de los actos terroristas.⁹⁸ Se ha estimado que es urgente reforzar la frontera norte —prácticamente abierta— y, por ende, se ha autorizado trasladar a varios agentes de la sur a la norte (Gross 2001). Los proyectos de ley antiterroristas aprobados en ambas cámaras no incluyen medidas encaminadas a reforzar su frontera sur, sólo se aprobó un monto de 609 millones de dólares para contratar personal en la frontera canadiense (Chinni 2000). No cabe duda que controlar a quinientos millones de personas que ingresan anualmente por ambas fronteras —180 millones por la canadiense— es una tarea complicada.

Por otra parte, en las diversas provincias de Canadá se han detectado múltiples grupos de terroristas que constituyen amenazas potenciales no sólo para su país sino también para Estados Unidos. El presidente Bush ordenó a varios de sus secretarios de Estado trabajar más cercanamente con sus contrapartes canadienses, e inclusive, se propuso el establecimiento de un perímetro norteamericano (*North American perimeter*), con el fin de armonizar las políticas migratorias y de seguridad fronteriza, así como el establecimiento de normas anuales entre ambas naciones.⁹⁹ La administración del primer ministro Jean Chrétien ha manifestado su preocupación de que dicha propuesta implique una cooperación extraordinaria y costosa al estilo euro-

⁹⁷ Trece de los 19 terroristas entraron a Estados Unidos con visa de turista y sólo tres de ellos habían violado su permiso de estancia en territorio estadounidense, es decir, se habían convertido en *visa abusers*.

⁹⁸ *El Financiero* (12 de octubre de 2001).

⁹⁹ Rahman está relacionado con Osama bin Laden, presunto autor intelectual de los actos terroristas del 11 de septiembre. Véanse Clayton y Chaddock (2001).

peo. Cabe señalar que para ingresar a los países miembros de la UE es necesario presentar un pasaporte, y una vez adentro, puede cruzarse las fronteras al gusto del visitante.¹⁰⁰ Mientras tanto, el gobierno canadiense se ha pronunciado a favor de la lucha estadounidense contra el terrorismo apoyando a sus vecinos con infraestructura bélica, tropas, barcos e intercambio de inteligencia, además de colaborar en forma simultánea en las misiones de ayuda a la población afectada.

Encontrar y deportar a quienes ingresaron con visas, pero que ya han caducado, como fue el caso de varios terroristas del 11 de septiembre, será ahora un objetivo prioritario, aunado a los intentos por reforzar aun más ambas fronteras terrestres.

Mientras tanto, los congresistas liberales, que tradicionalmente han defendido políticas migratorias de puertas abiertas, se enfrentan a un ambiente sumamente hostil y tienen dificultades para propiciar la discusión de iniciativas que han quedado pendientes, tales como el programa de amnistía para millones de indocumentados y la aprobación de un programa de trabajadores huéspedes. Ambas propuestas hechas por el gobierno de México durante el primer semestre de 2001 por razones obvias se han quedado en el aire, pues hoy muchos se oponen a ellas, ya que estiman que de aprobarse, atentarían contra su seguridad nacional; inclusive algunos opinan que ambos proyectos están muertos.

No obstante este áspero debate, los congresistas tendrán que establecer un balance entre iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, manteniendo una frontera semiabierta para trabajadores, siempre y cuando se implementen medidas que provean de mayor control y seguridad el ingreso a extranjeros. En algún momento tendrán que darse cuenta de la realidad y sentar una línea muy clara para evitar confundir a los inmigrantes que van en busca de trabajo de los que utilizan sus visas temporales para realizar actos terroristas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Para mayor información sobre la política migratoria europea, véase Verey (en proceso de edición).

¹⁰¹ Es probable que los inmigrantes de origen árabe sean quienes sufran las consecuencias del martes 11 con un congelamiento de admisión temporal legal, ya sea para estudiar o realizar algún trabajo. Véase Gary Martin (2001).

No cabe duda que los mexicanos que viven del otro lado sufrirán las consecuencias de una persecución más agresiva, y ahora quizás sean vistos como sospechosos y peligrosos, y no como simples personas en busca de trabajo. Es de esperarse que la de por sí ya intensa vigilancia fronteriza —pasó durante los últimos ocho años de cuatro mil a alrededor de nueve mil patrullas que vigilan la frontera sur estadounidense— será aun mucho más agresiva —se espera aumentarla a once mil agentes para fines de 2003— no sólo para la captura de terroristas, sino la de indocumentados, drogas, traficantes, etc. Nuestros connacionales del lado mexicano sufrirán, a corto plazo, las repercusiones inmediatas del ya no tan dinámico comercio y turismo transfronterizo, producto también de la desaceleración o recesión económica que, de profundizarse, tendrá consecuencias aun más graves.

MÉXICO

Hacia la institucionalización de la relación migratoria

Durante muchos años, el gobierno de México consideró, silenciosa aunque conscientemente, que la emigración de sus connacionales en forma no autorizada 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 económica. De alguna manera, se tenía un sentimiento de culpa con los emigrados, porque no tenían oportunidades de empleo satisfactorias que impidieran su salida de México. Este sentimiento se reflejó durante muchos años en la adopción de una política pasiva ante el fenómeno migratorio, a la que algunos han denominado “la política de la no política”.

Por esta razón, tanto México como Estados Unidos actuaban ante el tema migratorio sin intentar seriamente involucrar al otro gobierno en su programa, inclusive se podría decir que prevalecía un diálogo de sordomudos. La comunicación intergubernamental tendía a ser *pro forma*; y las posiciones de cada gobierno buscaban encontrar eco en el interior, es decir, en sus opiniones públicas, más que esta-

blecer un diálogo bilateral que llevara a la colaboración para lograr un mejor manejo del problema.

Desde fines de la década de los ochenta encontramos una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración.¹⁰² Por un lado, subió de tono el debate en Estados Unidos sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos en general y de indocumentados en particular; se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo y se adoptaron “medidas unilaterales” como las múltiples operaciones fronterizas señaladas, afectando principalmente a dicha zona. Simultáneamente, durante la década de los noventa, las consultas bilaterales sobre migración aumentaron en frecuencia y se ampliaron en alcance.

Por “medidas unilaterales” entendemos las acciones tomadas por un gobierno sin coordinarlas con las medidas del otro, lo cual en el caso de la migración desde México a Estados Unidos era prácticamente una norma. Desde esta perspectiva, las acciones unilaterales en política migratoria estadounidense han sido claras, predominando el enfoque del control migratorio principalmente en la región de su frontera sur. Tradicional y constantemente, el gobierno estadounidense se ha manifestado en contra de la migración masiva de extranjeros sin documentos, pues va en contra de sus intereses como Estación, es decir, representa un atentado en contra de su soberanía. No obstante, este principio es contradictorio con sus intereses económicos reales, en el sentido de que requiere y contrata de manera permanente mano de obra barata —sin importar su estatus migratorio— y, por ende, ha abierto y cerrado sus puertas de manera discrecional cuando su economía así lo ha demandado.

En general, el gobierno de México ha reaccionado ante las políticas migratorias estadounidenses de naturaleza ofensiva, adoptando una posición defensiva y desplegando una constante retórica para asegurar y defender los derechos humanos de sus connacionales, que junto con sus derechos laborales por desgracia, son crecientemente violados.

No obstante recordemos ciertos mecanismos bilaterales establecidos desde la década de los setenta, con el fin de llegar a acuerdos

¹⁰² Para mayor información véanse García y Griego y Vereá (1998) y (2000).

en materia de migración, los cuales se han venido implementando desde entonces, aunque a partir de los últimos años se han multiplicado las consultas.¹⁰³

- a) El Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (1987), de la Comisión Binacional entre México y Estados Unidos, la cual se reúne anualmente, creada en la década de los setenta por los presidentes Carter y López Portillo. Dicha Comisión tiene como objetivo discutir los avances en la protección consular, facilitar los movimientos legales, incrementar la cooperación fronteriza y la de iniciativas de investigación, así como los esfuerzos que se lleven a cabo para mitigar el tráfico de ilegales, y las políticas y legislaciones en general de ambos países. Éste constituye el grupo de trabajo más importante de consulta sobre asuntos migratorios. Sus decisiones han incluido temas tales como la puesta en marcha del Estudio Binacional realizado durante los noventa y publicado en 1998.
- b) El Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos instituido en 1992, con el fin de que autoridades de los tres niveles aborden diferentes temas que afectan a la zona. Su propósito central es la prevención de incidentes en la frontera y búsqueda de soluciones, así como la planeación de estrategias de la protección y seguridad de los ciudadanos de los países en la zona fronteriza (Padilla 2001: 166). A partir del segundo quinquenio de la década de los noventa, uno de sus objetivos ha sido la reducción de la violencia y por tal motivo fue creado el Consejo para la Seguridad Pública en 1997.

Existen otros mecanismos que han abordado el tema migratorio, como son los de Consulta sobre las Actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y sobre protección consular, para mejorar el conocimiento mutuo, las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos. Su propósito principal ha sido fortalecer los derechos de los migrantes

¹⁰³ Los siguientes trabajos fueron de suma utilidad: Susan Martin (2001: 177-194) y Padilla (2001).

y salvaguardar su dignidad, atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de las leyes.

Durante los noventa, la administración del presidente Salinas tuvo la oportunidad de formalizar o regularizar la situación de nuestros migrantes indocumentados y propuso que el tema de la migración se analizara en las discusiones iniciales sobre el TLCAN. Fue la renuencia del gobierno estadounidense, sin embargo, lo que dio lugar a que este tema no se incluyera. A pesar de que el tratado trilateral se refiere exclusivamente al comercio e inversión, hay que reconocer que la simple negociación y puesta en marcha del mismo generó una mayor institucionalización de la relación en un proceso en el que múltiples actores de diversos sectores desarrollaron vínculos importantes de carácter económico, político, jurídico y sociocultural. Por ejemplo, en esta materia se establecieron varios acuerdos bilaterales tales como el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular (mayo de 1996); la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera (mayo de 1997); el Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del SIN y Protección Consular (junio de 1998); el Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el SIN (junio de 1998) y el Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza (febrero de 1999), entre otros. Todos ellos tienen como objetivo establecer lazos, vínculos y mejores redes de comunicación para tratar de solucionar, en la medida de lo posible, los asuntos relacionados con la migración.

También, durante los noventa, se instituyó la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos, así como la del Golfo de México. Ambas han funcionado como mecanismos de diálogo y concertación, con el fin de impulsar la colaboración para el beneficio mutuo de sus estados. Los gobernadores han tenido un papel creciente en la formulación de políticas para solucionar ciertos problemas a nivel estatal y local.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Por ejemplo, en materia de inmigración, los gobernadores presionaron a Washington para postergar partes de la IRIRA de 1996 hasta 2001. Inclusive el gobierno de Arizona llegó a proponer al gobierno federal explorar un tipo de visa de trabajador huésped para administrar el flujo de inmigrantes. Asimismo, los diez estados fronterizos formaron un comité y firmaron un pacto para trabajar conjuntamente en diversos proyectos de naturaleza económica, social, de medio ambiente y seguridad. Véase Baldauf (2000).

Debe reconocerse que, a partir de la década de los noventa, México ha mostrado un importante cambio de actitud, iniciándose un nuevo estilo de política exterior mucho más activo que antes, activismo que culminó con la aprobación del TLCAN.¹⁰⁵ Asimismo debe reconocerse que por fin se entendió la importancia de la interdependencia entre ambos países, negada por tantos años. Este mayor activismo ha promovido una defensa más enérgica de intereses mexicanos en foros internos de Estados Unidos. Si bien todavía se requieren muchos otros avances más, que conlleven a una mayor cooperación en la relación que exprese una convergencia de intereses, los pasos adoptados han sido sumamente importantes en la historia de las relaciones bilaterales.

Se podría decir entonces que el patrón de consultas recurrentes durante los noventa ha contribuido a una leve redefinición de intereses y ha planteado una posible convergencia en el tema migratorio que antes no parecía posible. Este nuevo espíritu de bilateralismo, caracterizado por una mayor colaboración ha implicado, desde entonces, un mayor diálogo intergubernamental, así como entre múltiples sectores en el ámbito federal y local, con el propósito no sólo de intercambiar información sino de coordinar políticas, de acuerdo con intereses previamente establecidos. A pesar de este acercamiento sin precedente, una gran parte de los acuerdos y medidas establecidos estuvieron dirigidos a satisfacer uno de los objetivos fundamentales estadounidenses: frenar la migración no autorizada por su frontera sur. Entre los acuerdos más importantes destacan:

- a) Con el fin de colaborar para desalentar la migración de indocumentados y/o repatriarlos, se acordó iniciar conjuntamente un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego, California.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Cabe destacar que a raíz de la aprobación del TLCAN, México realmente se ha convertido en socio de la economía nacional más grande del mundo, con un comercio de alrededor de quinientos millones de dólares anuales, y hoy constituye el segundo socio comercial, quitando el lugar a Japón y a Alemania.

¹⁰⁶ Este programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reinciden en su intento de cruzar la frontera y aceptan voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación debe ser sufragado por el gobierno de Estados Unidos.

- b) Con el objeto de proteger a indocumentados de la extorsión de la cual son víctima durante su tránsito hacia Estados Unidos por contrabandistas y criminales poco escrupulosos que abusan constantemente de ellos, el gobierno de México creó en 1990 el Grupo Beta¹⁰⁷ y posteriormente los grupos Ébano y Alfa, que con los mismos objetivos hoy operan en distintos puntos fronterizos.
- c) Con el fin de encontrar bases comunes para negociaciones bilaterales, se concluyó en 1997 el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, elaborado por especialistas de ambos países.
- d) Con el objeto de atender casos específicos y mayor acceso consular a migrantes indocumentados removidos y detenidos en forma casuística, se instaló en 1996 el programa Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.¹⁰⁸
- e) Con el fin de fortalecer la seguridad pública, se propuso que los cónsules de México y los fiscales federales de la región fronteriza cooperaran activamente, entre otras razones, para llevar a cabo investigaciones de incidentes que involucran el uso “excesivo” de la fuerza, dada la creciente escalada de violencia y criminalidad en la zona fronteriza.¹⁰⁹

Estos acuerdos constituyen sólo unos cuantos, pero nos indican un creciente acercamiento e intentos de colaboración entre ambos

¹⁰⁷ Este grupo de policías seleccionados de los tres niveles —federal, estatal y municipal—, bajo la supervisión del Instituto Nacional de Migración, se creó como un instrumento para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes en la frontera, independientemente de su calidad migratoria.

¹⁰⁸ El 7 de mayo de 1996 los dos gobiernos suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, en donde se expresó la voluntad de los dos gobiernos para consolidar esfuerzos que garanticen la integridad física, la dignidad y la seguridad de sus nacionales cuando se encuentren en territorio extranjero, independientemente de su situación migratoria. El Memorándum ha facilitado la protección consular y ha otorgado protección especial a migrantes menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo, incluyendo a los enfermos y a quienes pudieran enfrentar la pena de muerte. Véase Green (1999: 2).

¹⁰⁹ El 15 de febrero de 1999, en ocasión de la visita del presidente Clinton a Mérida, Yucatán, los presidentes de ambos países firmaron el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza.

gobiernos, algunos de ellos con el fin de atenuar los resultados que han traído las medidas unilaterales, drásticas y extremas que Estados Unidos ha aplicado. Es justo reconocer que esta creciente institucionalización de mecanismos ha permitido un mayor intercambio de información entre los diversos niveles y localidades, con el que se ha podido proponer acuerdos y manifestar desacuerdos.

En general, lo novedoso de este nuevo estilo o activismo en la política exterior mexicana consistió en la aplicación de nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales, algunos de ellos considerados inaceptables o demasiados costosos para México en el pasado. Además, el gobierno mexicano parece haber adoptado una definición más restringida de lo que antes se hubiera considerado la intervención en asuntos internos de otro país. De ahí que el activismo del gobierno de México incluyera, a partir del gobierno de Salinas, actividades de abierto cabildeo en el Congreso, aunadas a las expresiones de opiniones oficiales sobre cuestiones electorales estadounidenses que pudieran afectar intereses mexicanos.

Parece, entonces, que las relaciones bilaterales avanzaron un importante trecho desde el diálogo apenas cordial de los setenta, caracterizado por tener una “política de la no política”, a un nuevo espíritu de colaboración bilateral durante los últimos años del siglo xx. Debemos distinguir entre el pasado caracterizado por un enfoque eminentemente unilateral y el presente, que da señales de una aproximación bilateral. Ahora bien, si por “colaboración bilateral” entendemos un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, entonces tenemos que en la década de los noventa se dieron intentos de colaboración, en gran medida, para satisfacer los objetivos prioritarios en materia migratoria para Estados Unidos. Esta situación sorprende precisamente porque se dieron en un contexto de conflicto y tensión (García y Griego y Vereá 1998, 2000).

El proceso de integración en la región de América del Norte durante los noventa ha traído consigo la liberalización de sus economías, con el fin de facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y tecnología. No obstante, simultáneamente se trazaron lineamientos políticos mucho más severos en su frontera sur, convirtiéndola en una de las zonas más vigiladas del mundo y altamente fortificadas, surgiendo con ello una alarmante criminalidad y violencia

(Verea, en proceso de ed.). Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales, con el fin de reafirmar soberanías nacionales. Como ya se señaló, ha surgido una “desfronterización” para dar la bienvenida a los bienes y servicios, y paralelamente una “refronterización” para limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de humanos (Andreas 2000: 2).

Y precisamente, como consecuencia de este refuerzo en la vigilancia fronteriza sin precedente, no sólo las violaciones a los derechos humanos se han incrementado significativamente, sino el número de muertes.¹¹⁰ Tomando fuentes oficiales de datos estadounidenses y mexicanos, un grupo de investigadores mexicanos detectó más de 1 600 posibles decesos a lo largo de la frontera entre 1993 y 1997. De acuerdo con la SRE, solamente durante 2000, por lo menos 445 mexicanos y un número desconocido de extranjeros de Centroamérica perecieron al intentar cruzar la frontera. Por su parte, las cifras de la Patrulla Fronteriza señalan que en este mismo año se registraron 369 muertes (Cornelius 2001: 7). La principal causa de muerte ha sido la hipotermia, deshidratación e insolación y, después, el ahogamiento.

Es indudable que ha habido un esfuerzo de colaboración que no tiene precedentes en varios aspectos que, a pesar de que han sido pequeños pasos y no ha habido concordancia en intereses comunes, han sido importantes, sobre todo si los comparamos con años anteriores. Reconozco que es difícil lograr que converjan dichos intereses, en virtud de que los indocumentados siguen fluyendo por la frontera, quizás ahora por lugares más recónditos debido a la brutal militarización de la zona, resultado de su política de “refronterización”, sin registrarse una reducción real de las aprehensiones, sino cambios en la localización de las mismas.

Acercamiento a la comunidad mexico-americana

Es de particular interés el acercamiento que tuvo México con sus comunidades residentes en Estados Unidos, tan olvidadas por mucho

¹¹⁰ Para mayor información sobre la situación en la frontera norte, véase Verea (2000).

tiempo. Durante la administración de Salinas, el titular de la SRE, Fernando Solana, creó el Programa de las Comunidades Mexicanas que Viven en el Extranjero (PCMVE) —conocido posteriormente como Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME)— (Padilla 2001: 117). Este programa ha tratado de acercar a diversos interlocutores de dicha comunidad no sólo con el gobierno sino con otros actores en campos como los empresariales, comerciales, culturales y deportivos, entre otros. Posteriormente, durante la administración del presidente Zedillo, se buscaría fortalecer el sentido de identidad o pertenencia de los mexicanos de ambos lados de la frontera con la nación mexicana, e incrementar las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países (González y Schumacher 1998: 194).

Como respuesta a las iniciativas antiinmigratorias, como la Propuesta 187, generadas particularmente en California a principios de los noventa, el gobierno de México inició una política más activa que en años anteriores e intentó apoyar decididamente a nuestros connacionales en el exterior, dando ciertos pasos tentativos hacia un mayor grado de bilateralismo y colaboración en materia de migración.¹¹¹ Se propuso reformar la Constitución con el fin de permitir la doble nacionalidad de mexicanos que se naturalizan en el exterior. Se puso en evidencia la debilidad de nuestros connacionales no documentados y el número tan bajo de inmigrantes legales naturalizados en virtud del temor a perder la nacionalidad mexicana. A raíz de la aprobación de la Propuesta 187, a manera de defensa de sus derechos, se detectó un deseo mayor de los inmigrantes por participar en los procesos internos de la vida política de Estados Unidos, incrementándose sustancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía (Verea 1999).

La propuesta para la obtención de la doble nacionalidad constituyó una respuesta clave del gobierno de México, ya que los principales beneficiarios de ella serían los inmigrantes mexicanos que han vivido y trabajado en Estados Unidos y que, habiendo permanecido por varios años como residentes legales, no se habían decidido a obtener la naturalización o ciudadanía estadounidense.

¹¹¹ Para una mayor información sobre el activismo en la política exterior de México véanse García y Griego y Verea (1998 y 2000); Verea (1995, 1998).

La Ley de No Pérdida de Nacionalidad fue aprobada el 20 de marzo de 1997. Se reformaron los artículos 30, 32 y 37 constitucionales con el objeto de que los mexicanos por nacimiento pudiesen adquirir otra nacionalidad sin perder la de origen.¹¹² La reforma establece que el mexicano que haya perdido su nacionalidad mexicana por adquisición de otra antes del 21 de marzo de 1998 y que desee recuperarla debe obtener una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento expedida por la SRE. El plazo máximo para realizar dicho trámite se fijó para el 21 de marzo de 2003. Por otro lado, las reformas a los artículos constitucionales, a la Ley de Nacionalidad y a diversos ordenamientos jurídicos entraron en vigor el 21 de marzo de 1998 (González Félix 1998: 160-161). Estos cambios constitucionales crearon una condición o norma que dará nuevas obligaciones y derechos. Las leyes secundarias mexicanas regularán o determinarán los derechos específicos de quienes poseen otra nacionalidad, con el objetivo de evitar conflictos derivados de poseer doble o múltiple nacionalidad. Estos conflictos pueden surgir en campos como el de tributación y derechos de propiedad, así como de extradición y derechos políticos (Weintraub *et al.* 1998: 123).

La aprobación de dicha ley proporcionó al mexicano un instrumento legal para poder ejercer sus derechos con una regulación jurídica opcional de acuerdo a sus intereses. A partir de ella se permitió al residente mexicano en Estados Unidos optar voluntariamente por la nacionalidad estadounidense y conservar la que por nacimiento le corresponde, y por ello podrá contar con una regulación jurídica mucho más favorable a sus intereses. Eliminada la opción de escoger entre dos nacionalidades a partir de que el candidato cumpla 18 años de edad, el interesado podrá ejercer sus derechos como mexicano en

¹¹² La reforma constitucional que en su artículo 37 establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad ha originado un cambio en la tradición jurídica de nuestro país, que consideraba a la nacionalidad mexicana como única; por lo cual ahora, aunque no se habla de una doble o múltiple nacionalidad, el mexicano por nacimiento que adopte otra nacionalidad no perderá la mexicana. En el artículo 30 constitucional, se limitó a la primera generación la adquisición de la nacionalidad mexicana, para evitar que haya generaciones de mexicanos que ya no tengan ningún vínculo cultural con nuestro país. El artículo 32 constitucional, como punto medular de la reforma, establece las condiciones necesarias para regular el nuevo régimen de nacionalidad, reconoce la nueva categoría de mexicano, otorga las directrices de cómo atender problemas como los de inversiones, cargos públicos, cuestiones militares y fija las modalidades para evitar conflictos de nacionalidad. Véase González Félix (1998: 69-70).

su lugar de residencia y, adicionalmente, ejercer su derecho al voto en los procesos electorales de la Unión Americana. Asimismo, podrá beneficiarse de la asistencia pública del país en donde labore, superando las restricciones que imponen las recientes modificaciones a la Ley de Inmigración estadounidense.

La doble nacionalidad ha permitido a nuestros connacionales expresar y demandar libre y legalmente sus derechos sociales civiles y jurídicos dondequiera que se encuentren, y tienen ahora la posibilidad de ejercer una mayor influencia política en todos los ámbitos para la defensa de sus intereses la cual, hasta hoy, ha estado muy débilmente representada y no ha correspondido a su dimensión demográfica y económica.

Derivada de la aprobación de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad y a pesar de que desde fines de la década de los setenta se demandaba, no es sino hasta 1994 que surge en el debate nacional la posibilidad de que el mexicano, por derecho constitucional, pueda ejercer el voto en el extranjero. La nacionalidad, a diferencia de la ciudadanía, no otorga derechos como el de votar u ocupar cargos de elección popular. La ciudadanía está directamente relacionada con el lugar donde se vive y se paga impuestos y puede ser igual o distinta de la primera. El proyecto, todavía en discusión, representa un encuentro con la comunidad de mexicanos en el extranjero y de alguna forma refleja o supone un intento por asumir una responsabilidad respecto a esta comunidad, misma que ha esbozado su interés por participar.

Estas últimas fases del proceso de cambio, si bien han sido lentas, son esenciales para entender el cambio de actitud del gobierno de México respecto al fenómeno migratorio, ya que se evidenció la debilidad de nuestros connacionales, sobre todo de los indocumentados en Estados Unidos. Esta iniciativa refleja, por primera vez, la aceptación de que muchos de ellos puedan naturalizarse estadounidenses y, eventualmente, regresar a México. En este sentido, a partir de la derrota que sufrieron los mexicanos en California al aprobarse la Propuesta 187, cobró relevancia la problemática del bajo número de mexicanos que se habían naturalizado como estadounidenses, ya que con ello perdían la nacionalidad mexicana.

Además, es importante destacar que la política estadounidense en relación con la doble nacionalidad está basada en el caso *Sadat vs.*

Mertes. En una carta, el secretario del Departamento de Estado señala: “Estados Unidos no reconoce oficialmente o aprueba la doble nacionalidad. Sin embargo, está forzado a aceptar el hecho inevitable de que algunos ciudadanos estadounidenses puedan poseer otra nacionalidad como resultado de leyes que entran en conflicto con las de otros países”. Como consecuencia y basada en esta decisión, la política estadounidense aparenta ignorar la existencia de una doble nacionalidad, cuando precisamente ocurre como resultado de una adquisición involuntaria de una segunda nacionalidad, permitiendo a los ciudadanos estadounidenses poseer doble nacionalidad y permanecer como tales. Entonces, el gobierno estadounidense tendría que declarar la expatriación cuando la doble nacionalidad es producto de una adquisición voluntaria. Por lo anterior, un inmigrante mexicano que obtiene la ciudadanía estadounidense por un acto voluntario de naturalización no debe ser afectado por la legislación mexicana, si declara que continuará poseyendo la nacionalidad mexicana. La racionalización por la cual un inmigrante mexicano puede tener la intención de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización estriba en que la atribución de la nacionalidad mexicana constituye un acto involuntario, independiente de la intención voluntaria del mexicano de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización.

En términos generales, la iniciativa de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad ha sido sumamente positiva, ya que provee a nuestros connacionales en el extranjero de nuevos caminos, inexistentes hasta ahora, para alcanzar derechos, y una protección legal efectiva en contra de las tendencias extremas contemporáneas como la política antiinmigratoria en la era nativista de los noventa, que derivó en la Propuesta 187. A la vez, permite que los inmigrantes ejerzan cierta influencia en la vida política estadounidense.

Consideramos que una iniciativa de esta naturaleza fue una respuesta lógica para los países exportadores de inmigrantes, como México. Existen alrededor de cuarenta países en el mundo actual que permiten a sus respectivos nacionales poseer doble nacionalidad. Cada caso tiene su legislación específica interna para poder optar por la nacionalidad del país donde trabajan, sin necesariamente tener que perder la de su nacimiento.

Por todo lo expresado anteriormente, esta innovadora propuesta representa un claro indicio del cambio de actitud de la sociedad mexicana frente a la emigración, en general, y a la necesidad de influir sobre asuntos internos estadounidenses, en particular, acorde con las transformaciones a nivel mundial, en términos de una mayor integración de las regiones. Asimismo, es congruente con una política exterior de México mucho más activa y moderna, que responde a los intereses propios de protección de sus connacionales en el extranjero, dadas las tendencias actuales de una creciente actitud antiinmigrante en Estados Unidos.

La propuesta migratoria de la administración del presidente Vicente Fox

El inicio simultáneo de tres administraciones gubernamentales en la región de América del Norte en el nuevo siglo abrió nuevas ventanas de oportunidad para elaborar proyectos a corto y largo plazo con el fin de establecer un sistema regional de migración, así como de revisar y fortalecer acuerdos como el TLCAN. El presidente de México, Vicente Fox, desde su campaña expresó planteamientos novedosos sobre el asunto migratorio, señalando que para terminar con la inmigración ilegal sería necesario “abrir las fronteras” paulatinamente durante un periodo de diez años e ir creando una región en donde los trabajadores se muevan libremente. Inclusive, en un momento dado propuso la posibilidad de renegociar el TLCAN para que cubriera fuerza de trabajo.¹¹³ A pesar de que sus novedosas posturas causaron fuertes reacciones, hoy el tema se encuentra en el debate público en ambos países.

De esta manera y 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 y de Asuntos Fronterizos, lo que dio muestras de que se daría un peso muy importante a dichos asuntos. En diversas ocasiones, tanto el presidente Fox como Jorge Castañeda, ex

¹¹³ Employment and Immigration Canada, “Immigrants and the Mexican Election”, información enviada por <Msk@cis.org>, <CISNEWS@cis.org>, 5 de julio de 2000.

secretario de Relaciones Exteriores, expresaron públicamente su interés no sólo por mejorar el trato de los mexicanos en Estados Unidos sino por intentar resolver el problema migratorio.

Durante los primeros meses de su gobierno, se elaboró un programa migratorio bilateral para ser negociado con los estadounidenses. Por primera vez en la historia de México se intentaba formular una política emigratoria sin precedente. Dicho acuerdo contenía las siguientes propuestas: establecer un nuevo programa de trabajadores huéspedes; la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H-2A; el incremento del número de visas disponibles para México y la reducción del número de muertes.¹¹⁴

A dos años de su administración, los presidentes de ambas naciones se habían reunido en media docena de ocasiones, cambiando la rutina de una tradicional reunión anual. En dichos encuentros se trató el tema migratorio, como uno que debe afrontarse y abordarse en el ámbito bilateral. Ambos están conscientes de que comparten una de las fronteras más extensas y con mayor tráfico en el mundo. Su vecindad ha tenido una historia sui géneris, y cualquier movimiento económico y/o político podría tener gran impacto en la sociedad contraparte. Esta situación es de por sí ya suficiente para justificar una relación especial.

La primera de sus reuniones bilaterales se llevó a cabo en Guanajuato el 16 de febrero de 2001. Ambos presidentes acordaron la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración,¹¹⁵ al cual se encargó la difícil tarea de idear una propuesta para establecer una estructura ordenada para la migración con la que se asegure un trato humano, seguridad legal y condiciones de trabajo dignas. Desde entonces, en sus reuniones han tratado cinco temas sobre la materia: 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 (Castañeda 2001: 17 A).

¹¹⁴ *Migration News*, julio de 2001.

¹¹⁵ Dicho consejo estaría dirigido, del lado estadounidense, por el secretario de Estado, Colin Powell, y el ministro de Justicia, John Ashcroft; y por la parte mexicana, por el canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel. En *Novedades*, 17 de febrero de 2001.

Bush se ha pronunciado a favor de un programa de trabajadores huéspedes, pero no por una “amnistía”. Ambos mandatarios han expresado su deseo de administrar la migración de mejor forma, propiciando que este flujo se canalice a través de rutas legales. Y son precisamente las rutas legales las que habrá que analizar detenidamente y posteriormente negociar, si éstas deben lograrse a través de la obtención de un mayor número de visas exclusivamente para mexicanos y/o un programa de trabajadores temporales.

La primera semana de septiembre de 2001 —una semana antes de los actos terroristas— los presidentes se reunieron en Washington, y el presidente Fox propuso un acuerdo migratorio de manera formal, que incluía las iniciativas o proyectos mencionados. Señaló que tanto un programa de amnistía como el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes brindarían una mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre los dos países. Asimismo y en forma no antes vista, 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 de su contraparte (“hay un obvio sentido de urgencia en el mensaje del presidente Fox”), señaló que trataría de influir en el Congreso para la aprobación a fines de 2001 de un proyecto tendiente a la “normalización del estatus de indocumentado”, a través de un programa de trabajadores huéspedes, sin prometer nada. No explicó cómo se otorgaría dicho estatus a alrededor de tres y medio millones de indocumentados que se calcula viven actualmente en Estados Unidos, sin perjudicar a extranjeros de otros países quienes llevan también muchos años en espera de la obtención de un permiso legal para residir y trabajar. Asimismo (y muy importante), Bush señaló que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, ampliar los programas de trabajadores temporales y establecer más mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando de humanos. Por lo que se refiere al programa de amnistía propuesto por el gobierno de México, Bush señaló: “estamos buscando un terreno común para buscar una solución a los mexicanos que en forma indocumentada viven y trabajan en Estados

Unidos: la regularización no significa recompensar a quienes transgreden la ley, sino proveerlos con los medios legales para que continúen contribuyendo a esta gran nación” (Hillman y Mittelstad 2001). Cabe destacar que de acuerdo con los ajustes estadísticos realizados recientemente por el censo de 2000, se dio a conocer que durante los noventa ingresaron un promedio de 500 000 indocumentados anualmente y se calcula que viven hoy alrededor de ocho millones de indocumentados en la Unión Americana. Ante estas alarmantes cifras, algunos expresaron sentimientos negativos en contra del posible establecimiento de un programa de amnistía, estimando que este tipo de medidas no resuelven el problema del creciente flujo de inmigrantes indocumentados. Como ya se señaló con anterioridad, en 1986 se otorgó una amnistía a 2.7 millones, de cinco que habitaban en Estados Unidos desde tiempo atrás. Los nuevos cálculos indican que éstos han sido reemplazados por alrededor de tres millones más de los que existían en ese entonces.¹¹⁶

Para los estadounidenses, esta situación evidencia problemas de fondo en su política migratoria, en el sentido de que no se ha aplicado realmente el rigor de la ley. Ahora sí podrán evaluar la desproporción entre los recursos invertidos para resguardar su frontera con México y los laxos intentos por penalizar a los empleadores que contratan a sabiendas trabajadores indocumentados. 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 y puede causar roces en las relaciones bilaterales, como fue en el caso del convenio sobre braceros. No obstante, pueden brindar excelentes resultados como el acuerdo que prevalece con Canadá, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos, que funciona muy bien por su pequeña dimensión, el cual debería ampliarse cuanti y cualitativamente.¹¹⁷

Otra muestra o iniciativa de la administración de Fox para conformar una política emigratoria, a pesar de lo controversial y criticable que parezca, ha sido el Programa “vete sano, regresa sano”, mediante el cual se distribuirían doscientas mil “cajitas de sobrevivencia” a

¹¹⁶ *U.S. Census Bureau Report* 2001 (apéndice A, Reporte no. 1).

¹¹⁷ Para mayor información sobre el tema, véase Vereza (2001a).

inmigrantes potenciales.¹¹⁸ Asimismo, a través de los medios de difusión, se ha tratado de disuadir a los mexicanos de que contraten a polleros o contrabandistas de humanos por los altos riesgos que corren, pues no necesariamente lograrán su objetivo final. Estas simples iniciativas de ninguna manera constituyen una solución al problema, pero muestran la gran preocupación por parte del gobierno de México ante los riesgos que enfrenta el emigrante, dadas las crecientes cifras de muerte de nuestros connacionales, debido principalmente a la política estadounidense de “refronterización”.

Otra iniciativa interesante, cuyo fin es promover el desarrollo de las economías locales y desalentar los flujos potenciales de migrantes, fue la relativa a establecer una política para buscar padrinos que inviertan en microrregiones altamente marginadas, zonas típicas de expulsión de migrantes. Dicho proyecto consistiría en que empresarios mexicanos que han tenido éxito trabajando en Estados Unidos inviertan para crear industrias o compren los productos de esos lugares. De funcionar y estar bien coordinada, manejada y administrada, esta iniciativa podría ser muy atractiva y rendir importantes frutos en zonas expulsoras de migrantes con grandes necesidades de inversión y de trabajo. En forma novedosa se ha emprendido una política informativa a través de la distribución de una “tarjeta de Orientación Básica al Migrante”, la cual contiene los supuestos derechos de los migrantes una vez que se encuentran en Estados Unidos, así como a quién contactar en caso necesario.¹¹⁹

Asimismo, se han tratado de establecer mecanismos para otorgar mayor seguridad a los cuantiosos recursos económicos que envían nuestros connacionales, vía remesas, a sus familiares —entre ocho

¹¹⁸ Dicha “cajita feliz” contiene información sobre los riesgos que corren al cruzar la frontera y medicinas preventivas, para cualquier incidente que pudiese ocurrir en su trayecto al cruzarla. Por ejemplo, contiene antídotos para mordeduras de víboras, tabletas de rehidratación, materiales de primeros auxilios y comida seca; véase Whitbeck (2002). En virtud de las múltiples y diversas críticas que surgieron, la Presidencia aseguró que desde hace diez años el IMSS venía distribuyendo un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales que se caracterizan por su alta migración hacia el norte y en los consulados fronterizos. En *Milenio*, 19 de mayo de 2001, 39.

¹¹⁹ Para el programa se tiene en cuenta una inversión por partes iguales, del padrino, de la Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno estatal y del municipal. En *Reforma*, 4 de junio de 2002, 1.

mil y nueve mil millones de dólares anualmente—,¹²⁰ impactando en forma muy positiva la economía nacional, pero sobre todo a sus comunidades de origen. La matrícula consular para el migrante indocumentado, que actualmente están otorgando los consulados, constituye otra iniciativa interesante del gobierno de Fox, en aras de protegerlos con un instrumento de identificación.

En términos generales, podríamos afirmar que se ha dado inicio a 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, la cual reflejaba su percepción de alivio ante posibles presiones sociales, hoy parece haber cambiado. Si bien durante los noventa se establecieron múltiples acuerdos bilaterales en el ámbito migratorio, la gran mayoría estuvo dirigida a reforzar las medidas establecidas unilateralmente por los estadounidenses, sin que despreciemos esfuerzos importantes que han sido benéficos para los mexicanos en general y las relaciones bilaterales en particular. No obstante, no se había emprendido la formulación de un proyecto de política emigratoria integral, que incluyese programas que pudieran brindar posibles beneficios a nuestros connacionales, tanto en sus lugares de origen cuando intentan partir o regresar, como en el tránsito de la frontera. 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, ni habían insistido en la importancia de canalizar flujos en forma legal.

¹²⁰ De acuerdo con varios estudios, las remesas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años. Si en 1990 se enviaba alrededor de 2 500 millones de dólares anualmente, hacia fines de 1999 esta cifra ascendió a más de 5 900 millones, equivalente según el estudio del Grupo Financiero Bancomer (GFB) a 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 más recientes, el gobierno de México dio a conocer que, en cifras oficiales, tan sólo en el primer trimestre de 2001 ingresaron 2 010 millones de dólares a través de 6 382 envíos con un promedio de 362 dólares por envío, cifra superior a la registrada durante el primer trimestre de 2000, de 1 397 millones de dólares por 3 856 envíos. Se calcula que estas remesas son utilizadas en 80 por ciento para consumo básico, y otro 16.5 por ciento para gastos de vivienda. Desgraciadamente una pequeña porción, tan sólo 1.7 por ciento, es utilizada para inversión y ahorro; véase *Latinoamérica Data Base* (2000). Por su parte, el Departamento de Comercio de Estados Unidos calcula que los residentes estadounidenses envían a sus países de origen alrededor de 17 400 dólares y una tercera parte de esta cantidad fue enviada a México, cifra que coincide con los cálculos para este país señalados con anterioridad. En *Reforma* (2001).

No obstante, las propuestas que se generaron durante el primer año y medio de la administración de Fox muestran una falta de cohesión y coordinación interna, ya que son muchas las instituciones y varios los interlocutores cuya función es la atención de los problemas migratorios y fronterizos. Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una comisión intersecretarial —supuestamente creada al inicio de la administración de Fox— que regule una política emigratoria bien orquestada, con objetivos y funciones bien definidas, es posible que los buenos intentos se reduzcan tan sólo a unas cuantas promesas.¹²¹

Consecuencias del 11 de septiembre

Una semana antes del martes 11, celebrábamos la exitosa visita presidencial a Washington, como supuestos amigos. En ese entonces, se avizoraba un posible acuerdo migratorio¹²² entre ambos países, un proyecto integral que, de haber sido aprobado, hubiera constituido un logro importante de la administración foxista. A pesar de que desde antes de los atentados terroristas era difícil que el presidente Bush y el Congreso estadounidense accedieran a todas las peticiones del presidente Fox, hoy parece utópica la posibilidad de que se apruebe un paquete migratorio integral que contemple un programa de trabajadores huéspedes, así como la regularización o normalización del estatus migratorio de algunos indocumentados mexicanos, e ir abriendo paulatinamente las fronteras y convertirnos en una “comunidad” real al estilo europeo.

En su momento, la ambigua respuesta de México ante los actos terroristas puso en duda la “profundidad” de la amistad con los estadounidenses, tan publicitada por Fox durante su última visita a Washington. La visita extemporánea de Fox a Estados Unidos, tres

¹²¹ Ya en otros textos se había propuesto la creación de una entidad intersecretarial con el fin de coordinar y manejar política y administrativamente una política emigratoria nacional. Dicha entidad podría estar presidida por el director de la nueva oficina de asuntos migratorios. Véase Vereá (2001 y 2001a: 95-126).

¹²² Dicho acuerdo incluía seguridad fronteriza, regularización de indocumentados, programa de trabajadores huéspedes, desarrollo regional y extensión de cuotas para visas.

semanas después de los sucesos terroristas, mostró un claro intento por limar las posibles asperezas que hubiesen surgido. Este hecho dejó una lección a nuestro presidente: no sólo la forma de acercarse debe ser importante sino el momento adecuado; el famoso *timing* es determinante para lograr una buena comunicación. Al respecto, un líder muy influyente entre la comunidad latina y la mexico-americana en particular, Raul Izaguirre, presidente del National Council of La Raza, alarmado por la lenta respuesta, escribió una carta al presidente Fox sugiriéndole que “su apoyo total, inequívoco y visible” era indispensable ya que no sólo aliviaría el ambiente negativo hacia la inmigración existente después de los ataques terroristas, sino las tensiones que se vislumbran en la complicada relación bilateral (Rodríguez 2001).

A pesar de que las conversaciones entre grupos oficiales de mexicanos y estadounidenses designados para negociar el acuerdo migratorio se reanudaron desde noviembre de 2001, a mi juicio se vislumbra un lento proceso de negociaciones, que obviamente se verá empanado por la nueva percepción hacia los inmigrantes a raíz de los actos terroristas. De llegar a establecerse algún acuerdo migratorio bilateral, probablemente se verá modificado, ensombrecido por un enfoque distinto del que originalmente se concibió, quizá más discreto y ahora con costos más onerosos para los mexicanos.

Es un hecho que el gobierno de México se verá presionado para apoyar la política antiterrorista estadounidense y tendrá que colaborar para salvaguardar sus fronteras. Quizá será indispensable controlar mejor y destinar más recursos a la frontera sur, con el fin de vigilar y posiblemente detener a los inmigrantes “indeseables”, si pretende estar comprometido como socio y recibir una “relación especial” con sus vecinos del norte.

Es importante que el gobierno de México continúe con los intentos de formulación de una política emigratoria —necesaria e inexistente durante muchos años—. No obstante, dicha política debe ser definida claramente, contar con objetivos específicos y con delimitación de funciones entre los secretarios de Estado, pues actualmente son muchos los funcionarios que intervienen, lo cual puede llegar a empanar y ensombrecer los proyectos específicos de largo alcance.¹²³

¹²³ Para mayor información consúltese Vereza (2000b) y (2001: 95-127).

Debemos estar preparados para sopesar los costos y beneficios que traería la iniciativa que todavía flota en el Congreso estadounidense sobre la posibilidad de establecer un esfuerzo de colaboración para crear con México y Canadá un perímetro norteamericano de seguridad nacional (North American National Security Perimeter). Para llevar a cabo este proyecto, supuestamente cada país debe evaluar y maximizar la calidad de sus sistemas de admisión de inmigrantes, para a su vez facilitar tanto el movimiento de bienes como el de personas. Quizá, es en este punto donde radicará nuestra colaboración antiterrorista, y ésta deberá contemplarse a cambio de la aprobación de un programa de trabajadores huéspedes, meta que el gobierno foxista debería intentar lograr, siempre y cuando no vaya en contra de nuestros intereses soberanos. Asimismo, los mexicanos debemos insistir en que un mecanismo como la regularización de indocumentados es precisamente uno congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional. El tema de la migración estará estrechamente vinculado con el de seguridad, y deberemos hablar la misma lengua que ellos —la de seguridad—, con el fin de obtener beneficios mutuos.

Hoy más que nunca, es inminente la reformulación y redefinición de nuestras fronteras a la luz de los acontecimientos recientes. Será menos visible la “desfronterización” que se había venido poniendo en marcha durante los noventa, producto del fenómeno de globalización y regionalización, para dar la bienvenida a los bienes y servicios, pues paralelamente es previsible que un profundo reforzamiento de la política de “refronterización” se implemente aun con más fuerza que en el pasado inmediato, para rechazar a extranjeros sin documentos (Verea, en proceso de ed.).

Durante muchos años hemos luchado en contra de las medidas unilaterales impuestas por nuestros vecinos del norte que han afectado las relaciones bilaterales. Hemos insistido que el unilateralismo debe dar paso a iniciativas regionales y/o bilaterales con compromisos y responsabilidades mutuas. Reflexionemos si nos encontramos ante este parteaguas. Mientras tanto, es urgente que insistamos en la necesidad de crear un sistema migratorio regional, bien manejado en forma ordenada, legal y segura, que garantice los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de forma tal que se cree una frontera compartida y no divisiva como hoy se vislumbra.