



Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México

Raúl Delgado Wise
Beatrice Knerr
Coordinadores



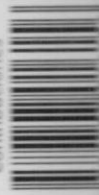
Dividido en cuatro grandes apartados este libro se enfoca en el análisis de la relación entre migración internacional y desarrollo en el caso mexicano, detallando las alteraciones que este fenómeno ha provocado en las estructuras demográficas, económicas y sociales de nuestro país. A partir de un marco contextual que precisa las dimensiones y matices que la migración México-Estados Unidos ha alcanzado en los últimos años, se abordan tres aspectos cruciales para su comprensión; por un lado las múltiples dimensiones e implicaciones del envío de remesas hacia las comunidades de origen; en segundo lugar se analizan las características del desarrollo regional de las comunidades de origen bajo el prisma migratorio; y por último la teoría y práctica del retorno del migrante, aspecto hasta ahora poco abordado en la literatura sobre el tema. Estos ensayos surgen de ponencias presentadas en el Segundo Seminario Internacional sobre Migración, Remesas y Desarrollo Económico Regional, organizado por la Universidad Autónoma de Zacatecas y la Universidad de Kassel, Alemania, bajo los auspicios del Deutsche Forschungsgemeinschaft y del Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Este documento precisa aspectos fundamentales para comprender la actual etapa de este fenómeno de enormes dimensiones.



Universidad
Autónoma
de Zacatecas



Contribuciones



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución propietaria
de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, agosto del año 2005

© 2005
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

© 2005
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-615-9

Imagen en portada con base en la fotografía de Erwin Fieger,
tomada de *Mexico by Erwin Fieger*, Accidentia Druck-und
Verlags-GmbH, Alemania, 1973.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o
indirecta del contenido de la presente obra, sin contar
previamente con la autorización por escrito de los editores,
en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en
su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO  PRINTED IN MEXICO

WWW.MIGUELPORRUA.COM.MX

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Índice

PRESENTACIÓN

Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr 5

PRIMERA PARTE

MARCO CONTEXTUAL

De traidores a héroes. Políticas emigratorias
en un contexto de asimetría de poder
Jorge Durand 15

SEGUNDA PARTE

ENFOQUES MULTIDIMENSIONALES SOBRE LAS REMESAS

De excluidos sociales a héroes sexenales.
Discurso oficial y remesas en México
Fernando Lozano Ascencio 41

Implicaciones sociales y políticas de las
remesas familiares y colectivas
Luis Goldring 67

La cultura migrante y el simbolismo de las remesas.
Reflexiones a partir de la experiencia de Zacatecas
Miguel Moctezuma Longoria 95

Hacia una tipología de los migrantes internacionales
con base en su capacidad de inversión
Miguel Moctezuma Longoria 119

TERCERA PARTE

EL DESARROLLO REGIONAL BAJO EL PRISMA MIGRATORIO

Dinámicas económicas regionales frente a la migración laboral internacional. Teorías y experiencias globales <i>Beatrice Knerr</i>	137
Los dilemas de la migración y el desarrollo en Zacatecas: el caso de la región de alta migración internacional <i>Raúl Delgado Wise y Héctor Rodríguez Ramírez</i>	171
Diferencias intrarregionales en la zona de alta migración zacatecana <i>Volker Hamann</i>	193
La creación social de un proyecto de desarrollo alternativo. Una aproximación a partir de las potencialidades del migrante colectivo <i>Humberto Márquez Covarrubias</i>	207
Cambios en el patrón migratorio y pobreza en Zacatecas <i>Claudia Meza Merlos y Humberto Márquez Covarrubias</i>	241
El microfinanciamiento como instrumento de empoderamiento binacional <i>Rodolfo García Zamora</i>	275

CUARTA PARTE

INCURSIÓN EN LA TEORÍA Y PRÁCTICA DEL RETORNO

Ensayo teórico sobre la migración de retorno: el principio del rendimiento decreciente <i>Jorge Durand</i>	309
Remesas e inversiones de los migrantes de retorno en el centro-occidente de México <i>Jean Papail</i>	319

De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder

Jorge Durand*

MÉXICO ES un país de emigrantes, que no se reconoce como tal. En parte, la culpa de esta falta de conciencia nacional, tiene que ver con dos factores: el contexto de vecindad y el patrón de unidireccionalidad. Los emigrantes mexicanos no suelen quemar las naves, como suelen hacerlo muchos emigrantes de otros países. Para los mexicanos la alternativa del retorno siempre había estado presente. El migrante mexicano regresaba a su pueblo para pasar las fiestas, para enterrar a un pariente, para supervisar negocios, incluso para jugar un partido de fútbol.

Por otra parte, los mexicanos (98 por ciento) se dirigen a un solo lugar de destino: el norte, y cerca del 80 por ciento del total de los migrantes se concentra en los estados que anteriormente fueron territorios mexicanos: California, Arizona, Nevada, Texas y Nuevo México. La vecindad y la unidireccionalidad convirtieron el fenómeno migratorio en algo normal, natural, en parte de la vida cotidiana. La mayoría de los mexicanos tiene algún pariente en "el otro lado".

Como quiera, México se incorporó a la emigración masiva desde finales del siglo XIX, cuando se conectaron las vías férreas mexicana y estadounidense en El Paso (1884), y estas son otras dos características fundamentales del fenómeno: historicidad y masividad. Se trata de una migración ininterrumpida, unidireccional, centenaria y masiva entre dos países vecinos. La migración mexicana siempre se ha contado en millones. En 1926 Gamio (1930) señalaba que existía una población migrante cercana al millón (917,000) y el censo estadounidense del año 2000 reporta un población de 9.3 millones de personas nacidas en México.

La agenda emigratoria, por tanto, constituye un punto importante y permanente en la política nacional y bilateral. A lo largo de todo el siglo XX se pueden observar cambios, marchas y contramarchas en los planteamientos políticos con respecto a la emigración. Pero, un principio inmutable y fundamental

* Profesor-investigador titular del Departamento de Estudios sobre los Movimientos Sociales (Demos) de la Universidad de Guadalajara y codirector, con Douglas Massey, del Mexican Migration Project y del Latin American Migration Project.

en la postura mexicana, ha sido el derecho constitucional al libre tránsito. Salvo alguna rara excepción histórica que confirma la regla, las autoridades mexicanas nunca han tratado de impedir la salida de sus connacionales.

En contraste, las posturas políticas, los argumentos y las valoraciones con respecto a la emigración han cambiado de manera sustancial a lo largo de los diferentes periodos históricos. En este capítulo se pretende repasar de manera somera las distintas posturas en los diferentes periodos y desarrollar con mayor detenimiento la posición mexicana en la actualidad, que corresponde a los albores del siglo XXI.¹

La enfermedad de la migración y la política disuasiva (1910-1940)

Al despuntar el siglo XX, la migración entre México y Estados Unidos era un fenómeno masivo y consistente. Sin duda, fue la conexión férrea entre ambos países, inaugurada en 1884, la que hizo posible la relación entre la oferta de mano de obra mexicana y la creciente demanda de los empleadores estadounidenses.

Sin embargo, la salida de trabajadores mexicanos no era bien vista por las autoridades mexicanas. Se consideraba que México era un país despoblado con ingentes riquezas y que más bien requería de inmigrantes que pudieran explotar sus recursos. Así se afirmaba en el *Progreso Latino* de 1906: "En México hay trabajo para todos, mexicanos y extranjeros. Sobra trabajo, faltan brazos e inteligencias, manos y cerebros" (Ochoa y Uribe, 1990). La emigración tampoco era bien vista, porque los migrantes se dirigían a los antiguos territorios anexados. Después de la guerra con Estados Unidos, México propuso y fomentó una política de repatriación para los mexicanos que se habían quedado en el otro lado, pero con escasos resultados (Durand, 1994).

Para muchos editorialistas de comienzos de siglo, los emigrantes eran considerados, en ocasiones, como traidores a la causa mexicana e incluso la Iglesia católica compartía esta opinión, así lo señaló el *Semanario Católico La Época*: "...la falta de patriotismo toma mayores proporciones, si se considera que se van a trabajar y por lo mismo a engrandecer con el trabajo, a una nación que siempre se ha considerado enemiga nuestra y como la causante de nuestra mayores desgracias nacionales" (Ochoa y Uribe, 1990: 134).

Durante las primeras décadas del siglo XX, las autoridades mexicanas, optaron por la vía de la disuasión y la propaganda como medio para desalentar

¹ En este capítulo nos limitamos a examinar sólo una parte de la política migratoria mexicana, la que se refiere a la emigración, sin que esto signifique restarle importancia a las políticas inmigratorias.

la emigración. Se repartían volantes y se pegaban carteles en los pueblos, donde se señalaban las pésimas condiciones en que vivían y trabajaban los emigrantes. En la frontera, los problemas se recrudecían dado que allí se concentraban todos los emigrantes que pretendían pasar al otro lado. Las autoridades fronterizas enviaban cartas y comunicados a los estados y municipios del interior para que "impidan en cuanto sea posible la emigración... haciendo presente al público las graves dificultades con que tropiezan los mexicanos en la República del Norte" (Durand, 1994: 114).

El principal problema lo constituían los "enganchadores" que proporcionaban un adelanto al trabajador con el compromiso de devolver la cantidad en trabajo. El enganche, como negocio privado de las casas de contratación, fue un sistema de explotación extremo que dejaba en manos de particulares la contratación, el traslado, el salario, el control interno de los campamentos y las cargas de trabajo. Las consecuencias de este sistema fueron: el trabajo infantil, las policías privadas, los contratos leoninos, el endeudamiento perpetuo y condiciones miserables de vida y trabajo.

La situación se agravó con la Revolución de 1910. Ya lo había anunciado Madero en su famoso escrito: *La Sucesión Presidencial en 1910*, donde afirma que las condiciones laborales no eran nada satisfactorias en Estados Unidos, pero en México estaban peor: "su suerte es mejor que en su tierra nativa" (Madero, 1911).

En efecto, miles de personas se dirigían a la frontera norte para huir de la guerra y la desolación. Esta fue la primera y única vez en la que Estados Unidos aceptó a mexicanos con la categoría de "refugiados", los que eran auxiliados en instalaciones militares hasta que podían encontrar trabajo en alguna casa de contratación (Durand y Arias, 2000).

El panorama laboral cambió de manera radical en 1917. Había terminado la Revolución mexicana pero Estados Unidos ingresaba en la contienda mundial. La declaración de guerra dejó innumerables puestos de trabajo vacantes y se requería de brazos con urgencia. Los contratistas estadounidenses empezaron a cruzar la frontera y los cónsules fronterizos fueron presionados para que se les dieran facilidades. El secretario de Relaciones Exteriores afirmaba que "dado que no era posible que el gobierno contuviera la emigración, debería hacer todos los esfuerzos para que sus compatriotas sufrieran lo menos posible durante su estadía en el extranjero". Para colmo de males, muchos emigrantes, que no tenían documentos, eran enrolados en el ejército y enviados al combate. Se calcula que fueron acuartelados unos 60,000 mexicanos y que unos 15,000 fueron obligados a combatir durante la Primera Guerra Mundial (Alanís, 1999). Nuevamente se recurrió a la propaganda y la información oficial para alertar a los incautos que pretendían hacer fortuna en el norte. El gobierno

mexicano expedía pasaportes para comprobar la nacionalidad y así impedir el enrolamiento.

Con el fin de la guerra empezó una nueva etapa, la de las recesiones económicas y las respectivas deportaciones masivas. El gobierno mexicano nuevamente recurrió a una postura reactiva, reaccionaba ante los hechos, pero era incapaz de tener algún control sobre el fenómeno. Si no podía detener o desalentar el flujo de salida, menos aún podía negar el ingreso de los compatriotas que eran deportados. Fueron tres deportaciones masivas. En 1921 se repatriaron cerca de 150,000 mexicanos. Entre 1929 y 1933 se expulsaron a cerca de medio millón de migrantes, y entre 1938 y 1940 se deportaron a cerca de 45,000 trabajadores, de los cuales unos 6,000 fueron acogidos en los programas de repatriación organizados por el presidente Cárdenas. En todos los casos el gobierno mexicano tuvo que intervenir y, en la medida de lo posible, ayudar a los que retornaban al terruño, con pasajes, alimentación y cobijo mientras volvían a sus pueblos de origen o eran reubicados (Alaín, 2003; Durand, 1994). También se planteó la posibilidad de integrarlos de manera definitiva, otorgándoles tierras y avíos agrícolas, en varios proyectos de colonización, pero con pobres resultados.

Para los analistas de la época, entre los que destaca Enrique Santibáñez (1930) la emigración mexicana había dejado de ser una sangría y se había convertido en una "hemorragia", en una empresa "estéril", y las relaciones "amigables con Estados Unidos sólo han servido, hasta la fecha, para empobrecer a nuestra población...". Más aún, para Alfonso Fabila (1932), los emigrantes estaban "enfermos del pecado de la emigración" y las soluciones debían ser radicales: el gobierno tenía que "dar a conocer los peligros de la emigración" y en caso necesario "impedir por la fuerza legal la emigración". Para Fabila la migración era un error, y si bien la Constitución establecía la libertad de tránsito, "sobre esta ley tan justa y racional está una verdad latente: México se despuebla de campesinos, obreros y aun intelectuales" (1929).

En una postura mucho más mesurada, el antropólogo Manuel Gamio (1930) reconocía que México "pierde en esos emigrantes el esfuerzo y la colaboración de un 9 por ciento aproximadamente de sus clases productivas", pero al mismo tiempo la migración transitoria de mexicanos operó como un alivio a los problemas sociales y el desempleo, además de que los emigrantes se capacitan en el extranjero y envían enormes cantidades de remesas.

La política emigratoria mexicana durante las primeras cuatro décadas del siglo xx fue disuasiva al tratar de frenar la emigración informando a la población sobre los peligros y dificultades de la empresa migratoria y fue reactiva en la medida en la que reaccionaba ante situaciones de hecho como las deportaciones masivas de las décadas de los veinte y treinta. Algunos autores conside-

ran que durante la Primera Guerra Mundial se dio un primer Programa Bracero (Alanís, 1999), pero en realidad las negociaciones no pasaron más allá del intercambio de cartas y arreglos consulares que condujeron a señalar disposiciones oficiales para proteger a los trabajadores y salvaguardar sus derechos laborales. Nunca hubo una negociación bilateral entre los dos gobiernos y menos aún un acuerdo.

La migración negociada: el Programa Bracero (1942-1964)

Paradójicamente, mientras en 1939 y 1940 se realizaban deportaciones masivas de trabajadores mexicanos, dos años después empezaron las negociaciones para contratar trabajadores mexicanos. El fantasma de la deportación todavía estaba fresco en la memoria popular del México rural, al mismo tiempo que el fantasma de la escasez de mano de obra asolaba los campos y los centros de trabajo en Estados Unidos. Fue un momento propicio para negociar. Por primera vez, en medio siglo de emigración, ambos países se sentaban a negociar y a ver la manera más eficaz de solucionar el problema de la oferta y demanda de mano de obra. El contexto internacional había cambiado la correlación de fuerzas y obligaba a Estados Unidos a asumir una actitud negociadora.

El Programa Bracero fue una negociación, iniciada en el contexto de la segunda gran guerra y que se prolongó, con sucesivas renegociaciones a lo largo de 22 años. Fue también un acuerdo en tiempos de recuperación de la economía mexicana y fortalecimiento de la política interna de corte popular y nacionalista. Es más, México negociaba el Programa Bracero, después de haber expropiado los ferrocarriles en 1937 y la industria petrolera, en 1939, que estaban en manos de empresas estadounidenses y europeas (González, 1981).

En 1942, Estados Unidos requería de brazos no de inmigrantes, como a comienzos de siglo y México estaba dispuesto a llegar a un acuerdo que significara un apoyo al esfuerzo bélico de los aliados. En esta coyuntura histórica muy particular México logró negociar un acuerdo bastante favorable para los trabajadores mexicanos: contratos de trabajo, salarios mínimos, transportación, vivienda y seguro. Por su parte, los estadounidenses lograron revertir el proceso migratorio anterior y cambiarlo radicalmente, propugnaron por una selectividad genérica masculina, que impidiera la migración familiar; buscaron la temporalidad del migrante, su ingreso legal, su origen rural y su incorporación prioritaria al medio agrícola.

La primera virtud del Programa Bracero fue acabar con el sistema de enganche. La contratación dejó de ser un negocio particular y pasó a depender de programas oficiales, de carácter bilateral, donde ambas partes tenían que suje-

tarse a un convenio firmado. Una segunda virtud fue el reconocimiento explícito de la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de leyes migratorias estadounidenses, que son de aplicación general, el Programa Bracero fue un acuerdo bilateral, promovido originalmente por Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes.

Para los braceros el problema fundamental radicaba en las restricciones del contrato que obligaban al trabajador a laborar en un rancho o lugar determinado, sin tener la posibilidad de moverse y buscar otras opciones. No existía un mercado libre de mano de obra para los migrantes. Por lo mismo, algunos críticos del Programa Bracero lo consideraban como un sistema de semiesclavitud, que ligaba al trabajador con un determinado empleador, y esto se prestaba a una serie de abusos.

Para los estadounidenses, el principal problema radicaba en los costos y el papeleo del programa, además de las concesiones laborales que se habían tenido que otorgar. En el fondo, el Programa Bracero fue una relación obrero patronal mediada por ambos gobiernos. Se estaba gestando un mercado binacional de mano de obra.

Otra ventaja del Programa Bracero fue su carácter temporal. Los trabajadores iban y regresaban. Este punto es fundamental, porque es un elemento de coincidencia plena entre ambas partes. México y Estados Unidos estaban de acuerdo con que la migración temporal era la mejor opción para ambos países.

Finalmente, hay que señalar que el Programa Bracero funcionó a lo largo de 22 años y demostró en repetidas ocasiones ser una maquinaria eficiente. Llegó a movilizar, entre 1954 y 1960, a un promedio de 350,000 trabajadores anuales, y en total fueron contratados 4.5 millones.

Ambos gobiernos eran beligerantes y cada año se tenía que renegociar esta especie de convenio colectivo de trabajo binacional, con todo el papeleo, burocracia y gastos que esto supone. Para dar una idea del asunto, en 1945 se ocuparon a 2,400 personas en el manejo del programa (Jones, 1946). Por otra parte, en el lado mexicano se desató la corrupción y tráfico de influencias (Salinas, 1955; Durand, 1994). Los costos de la corrupción obviamente tuvieron que pagarlos los migrantes en forma de mordidas, donaciones o favores.

Como quiera, las agencias involucradas también tenían sus propios conflictos, discrepancias, filias y fobias. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores negociaba, la Secretaría de Gobernación ejecutaba y la Secretaría del Trabajo y Previsión evaluaba, intervenía e interfería. En Estados Unidos, el conflicto se dio entre varias agencias gubernamentales: el Department of Labor (DOL), aliado con los sindicatos que sabotó de diversas maneras al Programa Bracero; el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), que paradójica-

mente se constituyó en su acérrimo defensor, y el Departamento de Agricultura que apoyaba los intereses de los agricultores (Calavita, 1992).

Otra fuente de diferencias y problemas fue el lugar donde debería realizarse el reclutamiento. Para México, debía de hacerse en el interior del país, en las zonas de concentración de la población migrante y no en la frontera, como proponían los estadounidenses y los empleadores para ahorrar los costos del transporte. Como quiera, independientemente del lugar, la confluencia de miles de personas que esperaban ser enroladas ocasionaba múltiples problemas logísticos, que no fueron solucionados de manera adecuada por el gobierno mexicano. Según Pedro de Alba, los centros de contratación eran "uno de los espectáculos más desoladores" que le había tocado presenciar (1954).

Las consecuencias negativas del Programa Bracero fueron también numerosas, aunque no todas se le pueden achacar al programa mismo. Lo más problemático fue que se generó un movimiento paralelo de trabajadores indocumentados de dimensiones semejantes. Ante esta situación, ambas partes se echaban la culpa: se afirmaba que México debía hacer algo para controlar la salida de indocumentados y como contraparte, se le señalaba al gobierno de Estados Unidos que debía castigar a los que emplearan indocumentados. El asunto se zanjó en Texas. Una resolución judicial conocida como *The Texas Proviso*, permitía a los empleadores estadounidenses contratar indocumentados sin que éstos tuvieran algún tipo de sanción o problema legal. De este modo se abrieron las puertas de la ley a la contratación de indocumentados.

La contratación masiva de trabajadores temporales, legales e indocumentados afectó necesariamente el mercado de trabajo de ambos países. En México, algunos gobernadores, como el de Guanajuato, se quejaron de la falta de brazos en sus entidades y culpaban al Programa Bracero (Durand, 1994). En Estados Unidos sucedía lo contrario, la queja reiterativa de los sindicatos era que la sobreoferta de mano de obra barata desplazaba al trabajador local, bajaba los salarios y para colmo era utilizada como esquirol en caso de huelga (Calavita, 1992).

Pero el problema recurrente fue el incumplimiento de las normas del contrato por parte de los empleadores y los problemas que esta situación acarrearía en las negociaciones anuales de ambos gobiernos. El acuerdo inicial, logrado en tiempos de guerra, resultaba demasiado oneroso en tiempos de paz, sobre todo si la opción de contratar indocumentados estaba a la mano. Finalmente los convenios braceros concluyeron de manera definitiva en diciembre de 1964. México argumentó diciendo que el fin del programa fomentaría la emigración indocumentada. Y que esta situación *de facto* iba a ser aún más perjudicial. Se acabó la época en que era posible negociar con el imperio. Los acuerdos siempre se hicieron en el contexto de una relación asimétrica de poder, pero al fin cabía el derecho al pataleo.

La era indocumentada y la política "de la no política" o *laissez faire*

Sin el Programa Bracero, el gobierno mexicano no supo qué hacer, salvo insistir y reiterar la posibilidad de un nuevo acuerdo, asunto en el que estuvo empeñado el gobierno del presidente Díaz Ordaz (1964-1970). Finalmente, su sucesor, el presidente Echeverría intentó, en 1974, llevar adelante un acuerdo migratorio, pero el presidente Gerald Ford declinó y argumentó que "se había comprobado que este tipo de acuerdos no garantizaba la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos" (García y Griego, 1998). Era por el bien de México y de los mexicanos que no debía insistirse más en el asunto.

No sabemos si el gobierno mexicano siguió el consejo del presidente Ford, pero el hecho es que México no volvió a hablar del asunto. A esta actitud pasiva, García y Griego la calificó como la "política de no tener política". Se trataba de una estrategia "para no involucrarse con ninguna solución norteamericana del problema". Al parecer, la actitud mexicana se sustentaba en una "base racional" y en "un cálculo de los costos y beneficios". Pero el mismo autor reconoce que otras opiniones consideraban la estrategia mexicana como "mantener el *statu quo*" (García y Griego, 1988). Posteriormente, García y Griego afirmaría que esta política tuvo costos considerables, porque México renunció a manifestar su posición sobre un tema vital y de interés nacional (Calderón, 2002).

Ciertamente, el cálculo tuvo beneficios políticos para el gobierno en turno. Lo que no se ha evaluado es el beneficio o perjuicio de esta política con respecto a los migrantes. Desde nuestro punto de vista, se les abandonó a su suerte.

El gobierno volvía a su antigua política reactiva y esperaba los movimientos de la contraparte. Ciertamente, negociar en un contexto de asimetría de poder no es fácil, pero por lo menos se podía haber planteado una posición teórica sobre el fenómeno o haber definido ciertos principios o supuestos que debería tener cualquier tipo de negociación.

Pero más allá de la retórica o el cinismo oficial de ambos gobiernos, eran los mismos trabajadores los que tenían que hacer valer sus derechos. De ahí que no fuera coincidencia que en la década de los sesenta se organizara la Unión de Trabajadores Agrícolas (UFW, por sus siglas en inglés), comandada por César Chávez, el más notable y querido dirigente sindicalista de origen mexicano. Como festejo al día de la Independencia mexicana, el 16 de septiembre de 1965, Chávez organizó la primera de las huelgas en contra de los productores de uva. La lucha duró décadas, pero se abrió el camino hacia el sindicalismo en el campo (Gómez-Quiñones, 1994).

Además de los trabajadores agrícolas, dos nuevos actores empezaron a figurar en el escenario, los migrantes de origen urbano y las mujeres. Durante

esta época el perfil de migrante mexicano cambió de manera sustancial. Cada vez se necesitaban menos trabajadores agrícolas, debido a los intensos procesos de mecanización, y por el contrario se requerían más trabajadores para la industria y el pujante sector de servicios: limpieza, restaurantes, hoteles, casinos, comercios. Y este cambio no sólo respondía a la nueva demanda del mercado de trabajo estadounidense sino que reflejaba transformaciones radicales al interior de la estructura social de México. Por una parte el país se urbanizaba a pasos agigantados y dejaba de ser predominantemente rural; por otra, las mujeres se incorporaban de lleno al mercado de trabajo y dejaban en el cajón de los recuerdos la tradicional propensión doméstica de la mujer mexicana.

La ausencia de una política migratoria específica para México por parte de Estados Unidos uniformó a la población migrante: ser mexicano se convirtió en sinónimo de trabajador indocumentado. Su condición legal lo situaba en el terreno de la vulnerabilidad y la inseguridad. En cualquier momento podía ser despedido o deportado. Y esta situación favorecía la tradicional propensión al retorno. El trabajador indocumentado no tenía otra alternativa que pensar en regresar y por tanto invertir todos sus ahorros y esfuerzos en mejorar su situación en el país de origen.

La condición de indocumentados fomentó, como nunca antes, el desarrollo de las redes sociales de apoyo y solidaridad. El bracero no necesitaba tener parientes o conocidos en Estados Unidos, para el indocumentado era algo indispensable. Después de los contratos de braceros, las redes sociales aminoraban los costos y reducían los riesgos de la migración al mismo tiempo que desarrollaron un complejo entramado social, cultural y de servicios.

Una vez terminado el sistema de enganche y cancelado el Programa Bracero, fueron los mismos trabajadores y sus redes las que empezaron a abastecer el mercado de trabajo estadounidense. El reclutamiento y el entrenamiento de la mano de obra quedaba en manos de los propios trabajadores y esta dinámica reforzaba las redes con determinadas comunidades y regiones geográficas (Massey *et al.*, 1987). De igual modo, se fomentaron las mafias en la frontera y se perfeccionaron las modalidades de cruce fronterizo, sea con el apoyo de paisanos o conocidos o por medio de “coyotes” encargados del tráfico de indocumentados. El control fronterizo era prácticamente simbólico, con una carrera nocturna se podía pasar al otro lado.

Entre tanto, el gobierno mexicano se lavaba las manos y se desentendía del tema y del problema migratorio. Los migrantes estaban librados a su suerte, los dejaban *pasar* la frontera y dejaban *hacer* a los empleadores lo que fuera de su conveniencia. “Dejar hacer y dejar pasar”, parece haber sido el lema de esos años. Sólo en casos excepcionales y puntuales la Secretaría de Relaciones Exteriores intervenía en apoyo y protección de sus ciudadanos.

La falta de imaginación y visión política convirtió a la frontera en tierra de nadie. Las bandas de asaltantes merodeaban en torno a los migrantes para quitarles el poco dinero que llevaban para pasar la frontera. De regreso, las policías locales y federales, además de las aduanales, se encargaban de cobrar mordidas y extorsionar a los migrantes en su viaje de retorno al terruño. Paradójicamente, los migrantes preferían ser apresados por la Border Patrol que caer en manos de la policía mexicana.

De este modo la migración se convirtió en un suculento negocio: en los años ochenta los "coyotes" cobraban 200 dólares por persona por cruzar la frontera, y brindaban sus servicios a cientos de miles de indocumentados; las empresas estadounidenses de transferencia de dinero cobraban 20 por ciento, en promedio, por el envío de las remesas que sumaban cerca de 3,000 millones de dólares anuales en aquella época; las oficinas de correo robaban sistemáticamente los giros y el dinero que enviaban los migrantes; las casas de cambio y los bancos se quedaban con otro 10 por ciento por la transacción de divisas a moneda nacional. Y la "política de la no política" seguía su propio curso.

No pasaba lo mismo en el lado estadounidense. Los políticos y los medios se rasgaban las vestiduras ante la creciente informalidad del mercado de trabajo y se mostraban preocupados con respecto a la situación legal de los trabajadores migrantes. En el Congreso se gestaba un cambio profundo en la política migratoria. Primero se discutió la propuesta de ley conocida como Simpson-Mazzoli en 1984, y posteriormente se aprobaría la ley promovida por los legisladores Simpson y Rodino en 1986.

Por su parte, la preocupación del gobierno mexicano, en aquellos años, se centraba en la posibilidad de un retorno masivo de migrantes (deportación), que por una parte generaría desempleo y, por otra, reduciría sensiblemente la llegada de remesas (García y Griego, 1998).

La política interna de reparación de daños (1990-2000)

En 1986 se aprobó una reforma a la Ley de Inmigración en Estados Unidos (IRCA)² que consistía en cuatro disposiciones legales. Una amnistía amplia para aquellos indocumentados que pudieran demostrar una estancia de cinco años, un programa especial para trabajadores agrícolas, un incremento notable en el control fronterizo y sanciones a los empleadores que contrataran indocumentados.

Los programas de amnistía y de trabajadores agrícolas funcionaron adecuadamente y se legalizaron 2.3 millones de trabajadores indocumentados,

²Immigration Reform and Control Act, también conocida como la Ley Simpson-Rodino.

de este modo Estados Unidos aseguró un contingente muy amplio de mano de obra barata. El control fronterizo funcionó a medias, se hizo más difícil y riesgoso pasar la frontera, pero no se detuvo el flujo de indocumentados. Finalmente, lo que no funcionó fue el proyecto de sanciones a los empleadores. El presupuesto de la Border Patrol se triplicó, pero sólo una mínima parte (2 por ciento) se destinó a controlar la contratación de indocumentados al interior del país. Los efectos no deseados de IRCA fueron muchos, entre ellos un aumento considerable del flujo migratorio indocumentado, cambios radicales en el patrón migratorio, y una escalada notable en el número de muertos en el intento por cruzar la frontera (Massey *et al.*, 2002).

Entre tanto, el gobierno mexicano tuvo que pagar los costos de su política migratoria. La relación de los gobiernos priístas y los migrantes entró en un periodo de crisis y desconfianza. De hecho el asunto se agravó con las elecciones mexicanas de 1988. Los reclamos de fraude traspasaron la frontera y el partido en el poder, el PRI, y el presidente Salinas constataron que había varios millones de mexicanos en el país vecino que demandaban justicia, atención y derechos. Las celebraciones de la independencia en diferentes ciudades de Estados Unidos, al parecer ya no eran suficientes para tener tranquilos a los mexicanos. En la celebración de 1988 se escucharon los reclamos por el fraude electoral en muchas ciudades estadounidenses donde se celebraba el "grito" de Independencia. Académicos y políticos se rasgaban las vestiduras ante las protestas y las ofensas al pabellón nacional y su máxima celebración.

Por otra parte, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) habían vetado el tema migratorio. Se afirma que México vetó el tema del petróleo y los estadounidenses el de migración. En ese contexto, no se podía hacer nada. Las prioridades del modelo neoliberal estaban muy lejos de la agenda bilateral.

Pero era urgente y necesario hacer ajustes en la política interna con respecto a los emigrantes, para reparar los daños ocasionados por el abandono oficial. Se argumentaba que los migrantes habían "votado con los pies", es decir, habían abandonado el país y que los malos tratos a la hora del retorno y el descuido y falta de atención a la comunidad mexicana en el exterior los colocaba automáticamente en el bando político opositor. El PRI había perdido su capital político entre los migrantes y, lo que era peor, se había erosionado el tradicional patriotismo y resistencia cultural de los migrantes mexicanos que se negaban sistemáticamente a cambiar de nacionalidad.

Para reparar los daños se establecieron varios programas: el Grupo Beta de seguridad fronteriza; el Programa Paisano de acogida a migrantes; la modernización del sistema de aduanas con el semáforo fiscal; la matrícula consular como medio de identificación oficial del migrante; el Programa de Atención a la Co-

munidad Mexicana en el Exterior; la incorporación al programa Uresa-Ruresa de protección a familias abandonadas, la no pérdida de la nacionalidad y el derecho al voto en el exterior.

En 1990, se fundó el Grupo Beta, una corporación tripartita de seguridad pública que agrupaba a los mejores elementos policiales y que tenía como misión la defensa de los derechos humanos de los migrantes en la frontera norte, dado que se los consideraba como un "sector débil y vulnerable de la población". La corporación protegía a los migrantes de los asaltantes y de la extorsión policiaca y los socorría cuando estaban en apuros o en peligro. La selección y depuración de los miembros de la corporación era un asunto de vital importancia, así como la evaluación periódica. Los resultados no se hicieron esperar: la violencia en la "tierra de nadie" disminuyó en un 90 por ciento. Hasta 2000 se habían realizado más de 20,000 arrestos; el programa que empezó con 12 elementos creció a más de 100 y tiene una cobertura de siete ciudades fronterizas (Valenzuela, 2000). Posteriormente el Grupo Beta ha empezado a trabajar en la frontera sur, para proteger a los inmigrantes centroamericanos. Los del Grupo Beta no tienen funciones policiales a partir de 1995 y no pueden portar armas, sin embargo, la prensa reporta algunos abusos, especialmente en el caso de los migrantes centroamericanos (*La Jornada*, 18 de septiembre de 2002).

Por su parte, el Programa Paisano pretende solucionar los problemas a la hora del retorno de los migrantes, particularmente en las épocas decembrinas. En un principio se trató de limitar el número de controles aduanales y policiales y así disminuir las posibilidades de extorsión. Posteriormente se avanzó con el semáforo fiscal, que fue muy exitoso. El ciudadano que viene del extranjero tiene derecho a ingresar con 300 dólares de mercancía y a declarar si trae productos que excedan esa cantidad.³ Pero la decisión no la toman los funcionarios, sino el semáforo, que funciona con base en una muestra aleatoria. De este modo se ha evitado una buena parte del problema en aduanas terrestres y aeropuertos.

Lo que no ha resultado tan exitoso es el control de la policía de caminos y la policía judicial de los diferentes estados por donde atraviesan los migrantes. Los policías identifican fácilmente a los vehículos de los migrantes y con cualquier pretexto, como traer placas extranjeras, detienen el vehículo y exigen "compensación" (*La Opinión*, 15 de enero de 2003). En la actualidad el Programa Paisano se limita a instalar módulos para quejas y denuncias y a informar y orientar a la población que retorna al país sobre sus derechos y obligaciones.

Como quiera, parece ser que en la actualidad la opinión de los paisanos es positiva. Según una investigación realizada por El Colegio de la Frontera Nor-

³ Cuando se ingresa por tierra, en un puesto fronterizo la cantidad permitida es sólo 150 dólares.

te, el 97.2 por ciento "de las personas entrevistadas manifestaron estar satisfechos de la atención y el servicio recibido al ingresar a México" (mexicanosenelexterior.com, 02/05/2003). No obstante, cualquiera puede constatar que los módulos de quejas del Programa Paisano instalados en los aeropuertos, nunca tienen personal. No hay quejas porque no hay modo de quejarse.

La matrícula consular fue un instrumento necesario y urgente que no dio los resultados esperados en una primera fase. Se pretendía ofrecer al migrante un documento de identificación oficial que sirviera en caso de ser requerido por las autoridades norteamericanas. Durante los gobiernos de Salinas y Zedillo (1988-2000) se expidieron más de un millón de matrículas consulares, pero no se realizó ningún programa colateral para que fueran útiles. Simplemente operaban como identificación. Lo peor de todo fue la improvisación y el amateurismo con que se realizó la captura de información. Cada consulado hacía su propia base de datos y éstas no estaban interconectadas, de tal modo que no podían utilizarse para algún tipo de consulta o análisis más amplio. Es más, en algunos casos faltaban datos esenciales como escolaridad y sexo, este último tenía que adivinarse, recurriendo al nombre. También se detectaron fallas serias de seguridad. Muchos migrantes centroamericanos solicitaban la matrícula, porque en caso de deportación los dejaban en la frontera mexicana y no los regresaban a su país de origen.

Por su parte, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior tiene como objetivo establecer vínculos con los mexicanos en Estados Unidos y apoyar actividades educativas, culturales, deportivas, en el campo de la salud y los negocios. Un proyecto que ha sido de suma utilidad para los migrantes y sus familias ha sido la revalidación automática a nivel escolar con los "documentos de transferencia" que permiten al estudiante seguir cursando el año escolar cuando regresa de Estados Unidos. También se trabaja con maestros bilingües y programas de intercambio. Según algunos analistas este programa surgió con motivos eminentemente políticos, para mejorar la imagen del gobierno en turno, pero posteriormente ha logrado consolidarse como un programa de servicios múltiples. Varios gobiernos estatales también empezaron a relacionarse con su comunidad en la diáspora, especialmente con los clubes de migrantes, y fundaron "casas", como las casas Puebla o Guanajuato, donde brindan apoyo e información sobre cada entidad.

Otro programa utilizado por las familias de los migrantes, por intermedio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es el de Uresa-Ruresa-Uifsa. Se trata de un programa estadounidense, de carácter interestatal que apoya las demandas por manutención de los hijos y la familia en casos de divorcio o abandono. En el caso de los migrantes, que son padres de familia y no regresan a sus hogares ni envían dinero para su sostenimiento, la secretaría puede canalizar una

demanda judicial para que se haga efectivo el pago correspondiente. Es un programa de alcance limitado, dado que requiere de una demanda judicial, pero ha resuelto numerosos casos de abandono ligados al fenómeno migratorio (www.baucomlaw.com/uresa.htm).

Finalmente, el programa Iniciativa Ciudadana, mejor conocido como Tres por Uno, permite canalizar las remesas colectivas de los migrantes hacia inversiones productivas en sus comunidades, con la aportación proporcional de los tres órdenes de gobierno en México, el municipal, estatal y federal. El gobierno se compromete a dar tres veces la aportación que consigan reunir los migrantes para llevar a cabo proyectos productivos y solventar necesidades urgentes de infraestructura y servicios básicos en las comunidades de origen. Este programa se inició en el estado de Zacatecas y posteriormente se ha desarrollado en otras entidades. Entre 1999 y 2000, se obtuvieron 2.8 millones de dólares como aportación de los clubes de migrantes zacatecanos para sus comunidades (García Zamora, 2002).

Como la mayoría de los proyectos de desarrollo, los del Tres por Uno tienen éxitos y fracasos, problemas de gestión, de transparencia en el manejo de recursos y de vinculación entre las diferentes instancias involucradas (García Zamora, 2002). Sin embargo, es uno de los proyectos que ha conseguido mayor apoyo gubernamental el interés de participar de los organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, la crítica más aguda y certera al programa Tres por Uno enfatiza el nuevo rol del gobierno neoliberal, que pretende descargarse de sus obligaciones y aprovecha la generosidad de los migrantes para hacer obras de infraestructura que deberían ser solventadas por el Estado.

Por otra parte, se ha instituido un programa de "repatriación ordenada" de infantes. La legalización masiva de inmigrantes indocumentados con la IRCA acarreó procesos de reunificación familiar, tanto por la vía legal como por la informal. El migrante legalizado tenía urgencia de traer a su familia y esto fomentó el incremento en el flujo de mujeres y niños. Un problema grave era el de infantes de meses o pocos años de edad que eran capturados y tenían que ser deportados. Los métodos de cruce para infantes son diferentes de las personas mayores, por lo que los niños son separados de sus padres al momento de cruzar la frontera. Esto generaba problemas muy graves ya que los infantes capturados por la Patrulla Fronteriza eran deportados sin ningún tipo de previsión o cuidado. Finalmente, el gobierno mexicano llegó a arreglos con el Servicio de Inmigración para "una repatriación ordenada" en caso de menores y enfermos, que en caso de ser capturados debían ser entregados inmediatamente al personal del Consulado y trasladados a albergues en México, donde sus padres o familiares pudieran identificarlos y recuperarlos.

De igual modo la legalización promovida por IRCA abrió la oportunidad para que los residentes legales pudieran obtener la ciudadanía estadounidense. Los mexicanos empezaron a naturalizarse en números crecientes y la tendencia se acentuó con la de Ley de Inmigración de 1996, que restringía una serie de derechos a los residentes, como el seguro de vejez y otras prestaciones. Ante esta nueva coyuntura el Congreso mexicano reaccionó y, después de arduos debates, aprobó, en diciembre de 1996, la reforma constitucional de no pérdida de la nacionalidad, en caso de adquirir otra. Incluso aquellos que ya habían renunciado, por haberse naturalizado estadounidenses con anterioridad, tenían el derecho a reclamar la restitución de su nacionalidad, siempre y cuando lo hicieran en los plazos fijados. Esta reforma fue muy bien acogida entre la población migrante, ya que no pierden sus derechos ciudadanos, y en el caso de los campesinos ejidatarios y comuneros, no pierden sus derechos de usufructo de la tierra. Además, en caso de retornar al país tienen todos los derechos ciudadanos: pueden votar y ser elegidos, trabajar, comprar o vender propiedades, etcétera.

Finalmente, en diciembre de 1996, se aprobó la reforma constitucional que "permite votar fuera del distrito electoral que le corresponde al elector, por encontrarse en tránsito en un lugar distinto al de su residencia o incluso en el extranjero" (Calderón y Martínez, 2002). No obstante, falta todavía un largo camino por recorrer para que el voto en el exterior sea una realidad. El Instituto Federal Electoral (IFE) nombró una comisión de especialistas para que analizara las distintas modalidades posibles de voto en el extranjero, pero el informe final de la comisión, enviado al Congreso en 1998, todavía no ha sido analizado. Se espera que en 2006 el voto en el exterior sea posible y que, de este modo, la comunidad mexicana en la diáspora recupere sus derechos políticos.

En síntesis, los dos últimos gobiernos priístas de Salinas y Zedillo avanzaron en el campo de la política interna y en algunos casos en la política exterior para proteger, informar, otorgar derechos, canalizar iniciativas y resolver una serie de problemas prácticos y cotidianos a los que se enfrentan los migrantes de manera permanente. Sin duda, se trata de un notable avance, después de dos décadas de abandono. No obstante, varios programas todavía tenían el sello corporativo, típico del modelo priísta de relacionarse con las organizaciones de base.

En cuanto a la política exterior de carácter bilateral no hubo cambios ni iniciativas. No hubo ninguna propuesta que replanteara la situación migratoria a nivel bilateral. Se avanzó en la reparación de daños causados a la comunidad mexicana en el exterior; en el otorgamiento de derechos exigidos desde hacía décadas como la no pérdida de la nacionalidad y en la solución de algu-

nos problemas internos de corrupción, abuso y extorsión. En cuanto al voto en el exterior, el gobierno de turno, el PRI y algunos intelectuales orgánicos del régimen, como Jorge Carpizo y Jorge Bustamante, fueron los principales opositores que boicotearon de manera sistemática que se abriera esta oportunidad para las elecciones de 2000.

Durante la última década del siglo xx, la relación bilateral entre México y Estados Unidos estuvo marcada por la lucha contra el narcotráfico. El enemigo a vencer ya no era la Unión Soviética, eran las drogas que devastaban al pueblo estadounidense. Y para el gobierno mexicano lo más importante era sacar adelante un tratado de libre comercio.

En Estados Unidos, el tema migratorio dejó de ser un asunto fronterizo y concentrado regionalmente en algunos estados y pasó a ser un tema nacional que involucraba problemas de seguridad. En este contexto las campañas antiinmigrantes eran bien recibidas por el público y muy bien aprovechadas por los políticos que querían ganar votos.

Para el gobierno mexicano las drogas y el comercio (TLCAN) acaparaban la agenda bilateral. Los migrantes y sus eternos problemas quedaban en segundo o tercer planos. Este fue un tema vetado durante todo el tiempo que duraron las negociaciones del TLCAN. Y el veto o la autocensura se prolongaron durante el gobierno de Zedillo.

Incluso en casos extremos de violación de los derechos humanos, como el de Riverside (1996), en donde fueron golpeados brutalmente dos inmigrantes que fueron capturados por la policía. En aquella ocasión la posición del gobierno mexicano fue bastante timorata. El incidente de Riverside se asemejaba al de Rodney King, que desató una asonada racial en Los Ángeles, ya que fue grabado y difundido en directo por la televisión. Si bien la maquinaria de Relaciones Exteriores y el consulado de Los Ángeles hicieron las quejas y notas diplomáticas correspondientes, a nivel local, el presidente Zedillo, en cierto modo, disculpó a los policías americanos argumentando que en México se cometían excesos semejantes con los inmigrantes centroamericanos. El debate llegó al Congreso mexicano que reaccionó y exigió al presidente Zedillo que se publicara una investigación realizada por los 40 consulados mexicanos, donde se recogían las violaciones a los derechos humanos en los últimos cinco años. El informe había sido guardado *to avoid damaging the bilateral relationship* (Fernández de Castro, 1998). Los migrantes eran un tema incómodo que propiciaba la discordia y entorpecía las negociaciones comerciales.

Fueron los años de la ofensiva antiinmigrante. Especialmente en California, con el gobernador Pete Wilson y la Proposición 187 que castigaba y perseguía severamente a los migrantes y a sus familias negándoles educación, asistencia y

derecho a la salud. Y en vez de responder y tomar la iniciativa el gobierno mexicano aguantaba los golpes que recibía la comunidad migrante, sin decir ni proponer nada. Por otra parte, fueron los años de la emergencia de la sociedad civil en México y la lucha por los derechos humanos, que incluye la defensa de los migrantes.

La nueva agenda migratoria

Como quiera, la llegada de la democracia a México parecía haber abierto una luz de esperanza para los migrantes. El año 2000 empezó con buenas noticias para la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos. Con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, la agenda migratoria tomaba un nuevo curso y se constituía en un punto fundamental de la política exterior. No sólo fue un lema de campaña. Para Fox la agenda migratoria era de vital importancia, no en vano proviene de un estado, como Guanajuato, donde la migración es centenaria. El Presidente creó una oficina especial en Los Pinos para atender la problemática de los migrantes y nombró a Juan Hernández, un mexicanoamericano nacido en Texas, para encabezar el proyecto.

Por añadidura, fue nombrado canciller Jorge Castañeda, que provenía de las filas académicas y conocía bien el fenómeno y se entendía muy bien con los "americanos". Y el lenguaje empezó a cambiar. Por décadas el Servicio Exterior utilizaba el término convencional de "protección" de los mexicanos en el exterior. Pero a partir de 2000 se hablaría de "defender y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero".⁴

Se había pasado de una política pasiva y en el mejor de los casos reactiva a una política propositiva. El gobierno de Fox proponía "una negociación migratoria integral con Estados Unidos, que aborde las raíces del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida y que permita lograr un marco ordenado que garantice la protección legal adecuada y condiciones laborales dignas" (Documentos internos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000). La legitimidad democrática del gobierno le permitía encarar la negociación en otros términos. Había empezado una nueva etapa.

La voluntad política presidencial y la habilidad del canciller Castañeda para llevar adelante la agenda migratoria concluyeron prácticamente en un arreglo verbal el día 10 de septiembre de 2001, un día antes de los trágicos sucesos que sacudieron al mundo.

⁴La gestión de Jorge G. Castañeda en Relaciones Exteriores tiene claroscuros, que no viene al caso comentar. Sin embargo, hay que reconocer que supo diseñar y proponer una política de Estado, que no existía, con respecto a la emigración de mexicanos a Estados Unidos.

Según Frank Sharry, abogado que trabaja en Washington por la causa de los migrantes, el acuerdo fue sorpresivo e inesperado (www.immigrationforum.org). Los presidentes Fox y Bush declararon públicamente que había voluntad política de ambas partes para llegar a un acuerdo migratorio. La propuesta mexicana, conocida como *the hole enchilada*, iba bastante lejos: se proponía un acuerdo integral que solucionara el problema de manera conjunta en varios frentes: seguridad fronteriza, evitar al máximo la pérdida de vidas, amnistía amplia para los migrantes ya radicados en Estados Unidos, un programa de trabajadores migratorios temporales, una ampliación del programa de visas permanentes, un proyecto de apoyo a las comunidades de origen de los migrantes y una agenda permanente de diálogo que permitiera solucionar los problemas que se irían suscitando sobre la marcha. Incluso la parte mexicana llegó a afirmar que el futuro sería semejante a la solución europea de libre tránsito entre los países miembros del acuerdo comercial.

Pero el feliz acuerdo verbal entre el vaquero de Texas y el de Guanajuato tenía también compromisos verbales que no se habían hecho públicos, pero que en los hechos son más que evidentes. Un acuerdo migratorio con México presupone el control de la frontera sur y el freno de la migración indocumentada, centroamericana y sudamericana, que transita por México en dirección a Estados Unidos. Según Raúl Delgado (2002) México debía cumplir la función de “centinela de los Estados Unidos en su frontera sur, mediante el impulso de dos programas complementarios: el Plan Puebla Panamá y el Plan Sur”.

La geografía del sur mexicano, a diferencia del norte, tiene un estrechamiento en el Istmo de Tehuantepec y por allí tienen que pasar todas las rutas, caminos y vías de comunicación. De este modo el Istmo se convierte en un lugar ideal para el control de la inmigración indocumentada que se dirige a Estados Unidos. En este caso también hubo declaraciones oficiales de Castañeda que denotan un cambio en el lenguaje:

Por congruencia, pero también por principio, México velará por el respeto pleno a los derechos no sólo de nuestros migrantes sino también de los migrantes centroamericanos y de otros países que cruzan por nuestro territorio, quienes en ocasiones son víctimas de vejaciones y maltratos por parte de las autoridades mexicanas. Para ello buscaremos garantizar el mismo trato para los migrantes a México que el que demandamos para los mexicanos en la frontera norte.

La realidad es otra, pero por fin existe un planteamiento claro y preciso, el cual puede ser exigido y demandado.

Los tiempos habían cambiado, el tema vetado durante las negociaciones del TLCAN (1992-1993) empezaba a salir a la luz. Se había comprobado, en la práctica, que el acuerdo comercial no era suficiente para generar empleos y detener el flujo migratorio. Por otra parte, tampoco habían funcionado las medidas de control fronterizo implementadas por los estadounidenses. Es más, el TLCAN generó fuertes desequilibrios en la planta productiva, cerraron muchas fábricas, otras entraron en proceso de reestructuración. En el sector agrícola también se generaron desequilibrios, la industria azucarera entró en crisis, al igual que la producción de granos y el sector pecuario que tiene que competir con precios subsidiados.

Estos desequilibrios generaron más migración por lo que era urgente llegar a algún tipo de arreglo. Pero todo se vino abajo el 11 de septiembre de 2001. La política bilateral pasó a un segundo y tercer plano. Los guerreros del norte habían sido heridos y se preparaban para el contraataque. El acuerdo migratorio se pospuso de manera indefinida. Es más, el asunto se agravó, al quedar conectada la migración ilegal con el ataque terrorista. El comando suicida estaba formado por migrantes que habían entrado con visa de turista o estudiante y que se habían excedido en el límite fijado por las autoridades de inmigración. Eran migrantes que habían sido admitidos por una política migratoria laxa e ineficiente. Para completar el panorama varios de los miembros del comando tenían identificaciones falsas compradas a las mafias que se dedican a la falsificación y que pululan en muchas ciudades donde hay inmigrantes.

Las reformas no se hicieron esperar. El INS entró en un proceso interno de reforma radical y se pusieron controles adicionales a las visas de turistas y estudiantes, una vía por medio de la cual ingresan muchos trabajadores migrantes, sobre todo mujeres. De igual modo, se ha empezado a penalizar la utilización de documentos falsos, un requisito indispensable para poder trabajar y que de manera forzosa tienen que presentar los trabajadores migrantes. Se afirma que existen varios millones de números de seguridad social falsos (SSN) y que eran aceptados de manera muy liberal, porque significaban un ingreso millonario para el fisco. Cada migrante que utiliza un SSN falso, paga impuestos y no tiene derecho al retorno del excedente anual en el pago de impuestos, ni tampoco tiene derecho a los servicios de salud y las prestaciones de jubilación y vejez.

Los migrantes mexicanos nada tienen que ver con los terroristas, pero quedaron involucrados en la paranoia general. Si antes se les calificaba como ilegales, se les vinculaba con la delincuencia y se les relacionaba con el narcotráfico, ahora han quedado vinculados con el terrorismo internacional.

Paradójicamente, la única salida lógica, en términos de control y seguridad es documentar a la población que reside de manera irregular. Pero la lógica no juega necesariamente en la mente de los políticos. Documentar significa lega-

lizar, otorgar derechos y esto va en contra del interés político y económico de mantener un amplio contingente de mano de obra barata y desechable, sumisa y deportable.

Los intentos para poner en marcha, otra vez, el acuerdo migratorio no tuvieron buenos resultados. El presidente Fox y la cancillería insistieron en diversas oportunidades y sólo se lograron declaraciones en las que se afirmaba que la coyuntura política internacional había cambiado y la agenda migratoria quedaba pospuesta a futuras negociaciones.

No obstante, en el campo de la política interna, cotidiana, se hicieron algunos avances. El más importante parece haber sido la reforma de la matrícula consular. Como se señaló anteriormente, la matrícula tenía serios problemas de diseño, confiabilidad y seguridad; de ahí que elaborara un proyecto para modificar sustancialmente el formato, modernizar la captura de información, otorgarle seguridad, confiabilidad y que tuviera una utilidad, más allá de la simple identificación. La cancillería negoció con diferentes instituciones bancarias para que la matrícula fuera reconocida como un documento válido para abrir cuentas bancarias. A comienzos de 2003 eran 74 instituciones bancarias en Estados Unidos las que aceptaban la matrícula y se habían expedido más de un millón en 2002. De este modo el migrante podía acceder a una cuenta de débito y reducir al mínimo el costo de sus transferencias de remesas. La medida fue exitosa y varios cientos de miles de trabajadores matriculados pudieron abrir sus cuentas. También se gestionó ante los departamentos de policía de diferentes estados que se reconociera la identificación como válida. Hasta enero de 2003 eran 800 agencias policíacas las que aceptaban la matrícula como identificación, lo que evitaba que los migrantes utilizaran documentos falsos con los que complicaban su situación legal. Finalmente, se gestionó en distintos estados la posibilidad de utilizar la matrícula, como identificación válida para hacer los trámites para obtener la licencia de manejo y fue aceptada en 13 estados de Estados Unidos, pero en otros estados los migrantes siguen expuestos a toda una serie de problemas legales en caso de accidente y ausencia de seguro (*Reforma*, 15 de enero de 2003).

Pero la mejor evaluación del impacto de la matrícula consular ha sido la difusión del modelo entre otros países, como Perú, El Salvador, Honduras y Polonia, que también están pensando implementarla. Finalmente, el que algunos congresistas republicanos, como el representante de Colorado, Tom Tancredo, hayan propuesto al Congreso que se prohíba la matrícula consular, por "razones de seguridad nacional" y porque se interpreta como una especie de legalización de la migración indocumentada, al servir como documento de identidad alternativo, es el mejor signo de que la medida ha sido útil para los migrantes (*The New York Times*, 8 de febrero de 2003). La lógica antiinmigrante paradójicamente

propugna la ilegalidad. Si los migrantes están matriculados, es decir, están semidocumentados y pueden abrir cuentas, identificarse ante la policía y sacar licencias, la batalla parece estar perdida. El argumento de la ilegalidad pierde fuerza, por lo menos ha quedado matizado.

El asunto ha quedado solucionado con una declaración del Departamento del Tesoro, que en septiembre de 2003 definió su política con respecto a la matrícula consular y documentos semejantes afirmando que "es más fácil atacar algo que se ve, que algo que no se ve", según la opinión del subsecretario del Tesoro, Wayne A. Abernathy, resultaría contraproducente orillar a los migrantes hacia el mercado negro de servicios financieros.

Otro problema pendiente era el de los mexicanos condenados a muerte. La política tradicional consistía en pedir clemencia, pero el gobierno de Fox llevó ante la Corte Internacional de La Haya su queja de que no se respetaban los convenios internacionales, como el de informar a los consulados sobre los juicios realizados a ciudadanos extranjeros. La corte falló a favor de México y quedan pendientes de revisión una serie de casos. Fox canceló una visita programada con el presidente Bush precisamente porque en esos días fue ejecutado un mexicano condenado a muerte. La postura no sólo fue retórica. En la práctica la toma de conciencia y la discusión abierta del tema está dando resultados, como el de la Corte Internacional ya mencionado y la decisión del gobernador de Illinois de conmutar la pena capital por cadena perpetua.

Como quiera, hay un cambio notable en cuanto a la política exterior mexicana, en el tema migratorio y en cuanto a política interna, con respecto a los migrantes. Se ha dejado atrás el mutismo y se ha pasado a una fase propositiva y demandante. Los resultados no han sido los esperados debido, entre otros factores, a un cambio radical en el equilibrio mundial. Pero la propuesta teórica permanece intacta. Plantear el problema como un asunto de "responsabilidad compartida" rompe con el tradicional juego de echarse la culpa el uno al otro. Sin embargo, para algunos analistas no puede haber responsabilidad compartida en procesos de negociación asimétricos, donde lo que predomina es la "s subordinación abierta" (Delgado, 2002).

También es necesario señalar que había mucho de proyecto personal en esta propuesta y que la renuncia del canciller Castañeda, después de dos años de gestión, dejó un acuerdo migratorio en fase invernal y muchos asuntos prácticos pendientes. Hay muchas dudas planteadas en el futuro inmediato, más aún con el nuevo canciller Eugenio Derbez que proviene de las filas de tecnócratas neoliberales. Difícilmente habrá un acuerdo migratorio, lo que se ha propuesto a consideración de las cámaras estadounidenses, para variar, son proyectos unilaterales.

Conclusiones

El panorama trazado pone en evidencia una política migratoria mexicana errática y pendular. Pesa demasiado la relación asimétrica de poder que siempre marca el ritmo de las negociaciones y justifica las actitudes unilaterales por parte de Estados Unidos. También parece haber justificado la política priísta de hacerse a un lado, de no mover el agua, de dejar para más tarde lo que debía hacerse hecho hacía décadas.

Sintetizando se puede afirmar que hay fases alternas de repliegue y avance. Las fases de repliegue suelen ser de larga duración, mientras que las de avance y negociación suelen ser más cortas. Al parecer, la negociación funciona cuando la propone Estados Unidos. El Programa Bracero se negoció y acordó en pocos meses y duró, con modificaciones y renegociaciones anuales, más de dos décadas. En 2000 el acuerdo migratorio fue propuesto por México, la negociación tomó año y medio y no se llegó a ningún acuerdo. El balance resulta negativo.

Por el contrario, lo que parece funcionar, tanto para México como para Estados Unidos es la acción unilateral. En los últimos años México ha actuado de manera unilateral para resolver problemas cruciales para la comunidad mexicana en el exterior. El cambio constitucional para la no pérdida de la nacionalidad, en caso de adquirir otra, es un buen ejemplo. No se buscó la doble nacionalidad, que hubiera supuesto un acuerdo con Estados Unidos, se actuó de manera soberana. Otro buen ejemplo es la matrícula consular, que fue una acción unilateral, pero al mismo tiempo se negoció de manera particular con los bancos, los estados y las policías locales. No tenían por qué negociar estos asuntos en Washington. Las críticas a la matrícula consular obligaron al Departamento del Tesoro a evaluar la situación y la consulta pública resultó favorable para los migrantes matriculados. La Ley Migrante, en Zacatecas, es otro ejemplo de política unilateral a nivel interno. El problema de la residencia para los migrantes que pudieran ser elegidos para cargos populares, se resolvió a nivel estatal, sin participación del gobierno federal. Como quiera, en todos estos casos ha sido indispensable contar con el apoyo de la comunidad migrante en el exterior.

Es más, los migrantes pueden tener su propia agenda, independiente de la comunidad mexicoamericana, de la chicana y del gobierno mexicano. Se han convertido en un actor más, en la política mexicana y estadounidense. En la actualidad, distintas organizaciones de migrantes están apoyando diferentes propuestas para una posible reforma migratoria en Estados Unidos. Ante la acción unilateral le toca al gobierno mexicano actuar unilateralmente y reglamentar y supervisar el sistema de reclutamiento de trabajadores temporales en el país, ya que las propuestas de ley van en ese sentido.

Pero este es un problema que se arrastra desde hace décadas y donde todavía la política de no hacer nada sigue vigente. Los contratos de trabajadores H2A y H2B, que hoy en día resultan indispensables en muchos nichos laborales de Estados Unidos, están controlados directamente por enganchadores y contratistas que responden ante las compañías estadounidenses. El sistema de visas de trabajadores temporales se ha privatizado y la corrupción y el negocio a costa de los migrantes está en amplio apogeo. Dado que la contratación se hace al interior del territorio nacional, México puede y debe actuar de manera unilateral.

Los caminos de la política migratoria por una parte se han cerrado y, por otra, se han abierto. El acuerdo migratorio pasó a ser un espejismo, una ilusión, pero la política unilateral está dejando resultados concretos, de importancia vital para la comunidad migrante mexicana.

Bibliografía

- ANDREAS, Peter (2000), *Border Games. Policing the US-México Divide*, Ithaca, Cornell University Press.
- ALANÍS, Fernando (1999), *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*, México, El Colegio de San Luis.
- , “No cuenten conmigo. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos 1910-1928”, en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (en prensa, 2003).
- CALAVITA, Kitty (1992), *Inside the State. The Bracero Program, immigration, and the I.N.S.*, Nueva York, Routledge.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia y Jesús Martínez Saldaña (2002), *La dimensión política de la migración mexicana*, México, D.F., Instituto Mora.
- DELGADO WISE, Raúl (2002), “La agenda oculta de la administración foxista en materia migratoria”, en Raúl Delgado Wise *et al.*, *México en el primer año de gobierno de Vicente Fox*, México, M.A. Porrúa, pp. 134-156.
- DURAND, Jorge (1994), *Más allá de la línea*, México, Conaculta.
- , Douglas S. Massey y Emilio A. Parrado (1999), “The New Era of Mexican Migration to the United States”, *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, septiembre, pp. 518-536.
- DURAND, Jorge y Patricia Arias (2000), *La experiencia migrante*, México, Universidad de Guadalajara.
- FABILA, Alfonso (1932), *El problema de la emigración de obreros y campesinos mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (1998), “The Riverside incident”, en *Migration between Mexico and the United States. Binational Study*, Austin, Texas, Morgan Printing, vol. III, pp. 1235-1240.

- GAMIO, Manuel (1930), *Número, procedencia y distribución de los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos*, México, Talleres Gráficos Editorial y Diario Oficial.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel (1988), "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Vereza Campos, *México y Estados Unidos. Frente a la migración de los indocumentados*, México, Porrúa, pp. 125-152.
- (1998), "The Bracero Program", en *Migration between Mexico and the United States. Binational Study*, Austin, Texas, Morgan Printing, vol. III, pp. 1215- 1222.
- GÓMEZ QUIÑONES, Juan (1994), *Mexican American Labor. 1790-1990*, Albuquerque, University of New México Press.
- JONES, Robert C. (1946), *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*, Washington, Unión Panamericana.
- GONZÁLEZ, Luis (1981), *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo (2002), "Los proyectos productivos con migrantes en México hoy", ponencia presentada en el Segundo Coloquio sobre Migración Internacional: México-California, Universidad de Berkeley, California, 28-30 de marzo (folleto).
- MADERO, Francisco (1911), *La sucesión presidencial en 1910*, México.
- MASSEY, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone (2002), *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an era of economic integration*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- OCHOA, ÁLVARO y Alfredo Uribe (1990), *Emigrantes del oeste*, México, Conaculta.
- SALINAS, José Lázaro (1955), *La emigración de braceros. Visión objetiva de un problema mexicano*, México, Ediapsa.
- SANTIBÁÑEZ, Enrique (1930), *Ensayo acerca de la inmigración mexicana en los Estados Unidos*, San Antonio, Texas.
- VALENZUELA, Javier (2000), "El Programa Beta. La protección de los derechos humanos de los migrantes indocumentados desde la perspectiva policiaca, no convencional", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), México, Plaza y Valdés, pp. 479-509.