

* Licenciada en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Maestra en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Candidata a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-Xochimilco).E-mail: arivera@ser.gob.mx

LA MIGRACIÓN. TEMA PRIORITARIO EN LA AGENDA DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, ORÍGENES, DESARROLLO Y POSIBLES POLÍTICAS DEL GOBIERNO MEXICANO

AUDREY RIVERA*

INTRODUCCIÓN

La migración internacional se considera uno de los grandes fenómenos globales, ningún país y ninguna región del mundo quedan al margen de los grandes movimientos de las poblaciones o pueden mantenerse ajenos a sus consecuencias.

La migración internacional es un asunto que forma parte importante de las agendas bilateral y multilaterales de los países.

Los movimientos migratorios que hoy ya son masivos, y afectan a todos los países del mundo, como emisores, receptores, o ambas cosas, son un fenómeno permanente, que ya no puede considerarse como una anomalía, sino como algo que forma parte de los procesos sociales normales en el mundo [SEARA, 1985].

La migración, tema tradicional de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, aparece como elemento de continuidad pero también como parte de la discusión actual de la política exterior de México.

En este ensayo se dará un panorama general del tema de la migración en la relación bilateral México-Estados Unidos, y se señalarán las posibles políticas del gobierno mexicano, en general, y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en particular, a través de los Consulados de México en el ámbito de la protección a los mexicanos indocumentados.

The article analyzes the development of illegal Mexican migration toward United States of America (U.S.A.), during the XX century. The work stresses the requirement of Mexican administration to respect migrant's human rights by U.S.A. government, because they are a source of wealth to this one, and, in future, could be a source of conflicts between both countries. A remarkable point in the text is the analysis of the future possible policies that Mexican administration can promote through fourty two diplomatic offices in U.S.A., to protect our citizens' rights; as an example, the conformation of a Bilateral Commission to control the border area and to join periodically members of the Congress of both nations to discuss migration policies.

Key words: illegal Mexican migration, Mexico United States of America relationship, human rights.

LA MIGRACIÓN MEXICANA INDOCUMENTADA HACIA ESTADOS UNIDOS

La migración mexicana hacia Estados Unidos constituye un asunto ciertamente prioritario en la agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos. Fenómeno complejo, con una larga tradición histórica y con raíces estructurales en ambos lados de la frontera.

El desplazamiento de mexicanos hacia Estados Unidos obedece a consideraciones específicas, no constituye un movimiento de población *per se*,

sino una movilización de fuerza de trabajo, *i.e.* de individuos económicamente productivos. [Millor, 1985:135]

El tema de la migración constituye el de más tensión en la relación bilateral y donde los retos son más grandes y complejos [Félix, 2000].

El antecedente de la migración México-Estados Unidos lo encontramos a partir de que se fija la frontera, después de la guerra de 1848, así se dió inicio a los movimientos migratorios y de familias a lo largo de la frontera [Ruiz-Cabañas, 2000].

La migración no documentada, sobre todo, sobresale como uno de los temas más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral [Cornelius, 1985, Bustamante, 1979, Alba, 1976], ya que en ninguno de los dos países ha habido un consenso claro que establezca cómo se debe enfrentar este fenómeno; en ambos existen intereses económicos y políticos de carácter sectorial, regional y nacional sumamente diversos que conlleva a opiniones, orientaciones de política y accio-

nes que no están exentas de tensiones y contradicciones internas [Freeman, 1997].

Estados Unidos ha mantenido una constante demanda de mano de obra mexicana, a excepción de lo ocurrido durante la vigencia de los Acuerdos de Braceros, los términos en que dicha mano de obra ingresa a ese país son fijados unilateralmente y bajo condiciones asimétricas.

El tránsito de trabajadores documentados mexicanos a Estados Unidos se efectuó en el marco de los Acuerdos de Braceros de 1942 a 1965.¹ En ellos se fijaron cuotas establecidas para satisfacer las demandas de trabajadores de la industria agrícola estadounidense con la categoría de no inmigrante. A pesar de los Acuerdos, no dejaron de existir acciones represivas por parte de Estados Unidos.

Cabe recordar que durante este período se puso en práctica la operación "Espaldas Mojadas", el gobierno estadounidense deportó alrededor de un millón y medio de mexicanos durante 1954 y 1955.

La solución al fenómeno migratorio exige cooperación, entendimiento y negociación, en un marco que contemple las cuestiones del desarrollo, la asimetría y la creciente integración entre los dos países. Ambos han realizado un esfuerzo por establecer un diálogo constructivo que fortalezca los canales de comunicación y los mecanismos de consulta en la materia, mostrando así que existe voluntad política y espacios para alcanzar soluciones concertadas de acuerdo con los problemas que plantea la vecindad.

Un ejemplo en ese sentido es el Estudio Bi-

nacional México-Estados Unidos sobre migración, que ofrece por primera vez una visión compartida de este fenómeno en sus diversas modalidades, así como algunas posibles propuestas para encararlo con mayor eficacia.²

Tomando en cuenta las disparidades económicas entre México y Estados Unidos, el flujo migratorio entre ambas naciones no podrá administrarse o regularse adecuadamente mediante el simple control fronterizo o el reforzamiento policiaco.

EL FLUJO MIGRATORIO, DIFERENTES PUNTOS DE VISTA

La migración se define como un movimiento de población hacia mejores condiciones de vida. Ahora se le vincula con el desarrollo social y económico de los países [Michel, 2000].

Desde la visión mexicana, la migración es un fenómeno económico donde la fuerza laboral mexicana emigra hacia los Estados Unidos. Este país se beneficia, ya que esta fuerza se ubica en trabajos que la fuerza laboral estadounidense rechaza, y prefiere acogerse al seguro contra el desempleo [González, 1985]. En México se les llama trabajadores migrantes.

En Estados Unidos, los migrantes indocumentados se consideran como "traficantes de drogas" o "criminales" que afectan a ese país al generar costos para su economía. Además de verlos como una amenaza a las fronteras, enemigos de la integridad nacional estadounidense, y que aprovechan los programas de salud y ayuda social, se les llama ilegales; ellos y sus familias, son negativamente estereotipados y los estadounidenses se sienten víctimas [Michel, 2000]. Sin embargo, todos los estudios serios, realizados hasta el momento, han mostrado que los inmigrantes, tanto legales como indocu-



¹ La situación histórica especial que produjo estos acuerdos fue la Segunda Guerra Mundial.- Ver García y Griego, Manuel *Mexico in Transition, Implications for U.S. Policy*, Nueva York, 1988.

² Ver Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre migración, S.R.E., México, 1997.

mentados, contribuyen a la economía y al sistema de impuestos estadounidenses mucho más de lo que utilizan en servicios gubernamentales, es decir, fortalecen la economía a través de su trabajo y sus impuestos³ [Bustamante, 1976, Brock, 1984].

La concepción diferente sobre el fenómeno ha hecho que del lado estadounidense se adopten medidas y acciones unilaterales, como el reforzamiento de la vigilancia fronteriza y el levantamiento de muros y bardas en los límites con México [Espenshade, 1997].

El clima antiinmigrante ha generado presión sobre el Ejecutivo y el Congreso Federal estadounidense para tomar medidas que permitan un mayor control de su frontera.

Desde esa perspectiva, se concibe que la solución al problema del flujo migratorio deba provenir por el camino de la fuerza.

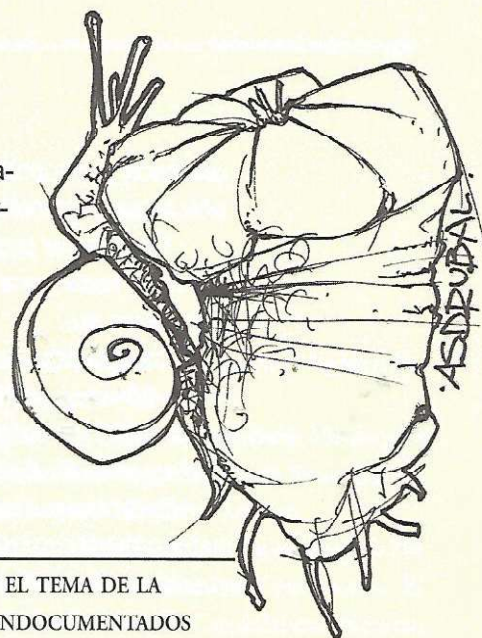
Se puede argumentar que en el tema migratorio no ha existido la intención de "resolverlo", sino la de "administrarlo". Se le concibe como un problema a veces entendido como una ventaja. La respuesta de los Estados Unidos ha sido contradictoria entre lo que dice y lo que hace, se trata de "localizar" la solución del problema del lado mexicano y de "controlarlo" del lado estadounidense. De ahí que las políticas migratorias, salvo en un período concreto,⁴ se han llevado a cabo de forma unilateral [Tello, 1981, Vázquez, 1983].

MÉXICO, LA PROTECCIÓN A MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Ante el fenómeno migratorio, el reto del gobierno mexicano ha sido el de fomentar la cooperación con los Estados Unidos para garantizar el pleno respeto de los derechos de los migrantes. La estrategia del gobierno mexicano ha sido el de concentrarse en acciones en los ámbitos bilateral y multilateral.

En el primero a través de los programas de protección que llevan a cabo los 42 Consulados de México en Estados Unidos,⁵ más tres de reciente apertura; Presidio, Texas; Raleigh, Carolina del Norte; y Omaha, Nebraska.

A nivel multilateral: mecanismos que permitan el intercambio de puntos de vista y experiencias sobre el fenómeno migratorio, tratando de abordar sus causas, manifestaciones y dimensiones regionales con un enfoque integral [Félix, 2000].



MEDIDAS A CONSIDERAR EN EL TEMA DE LA MIGRACIÓN DE MEXICANOS INDOCUMENTADOS HACIA ESTADOS UNIDOS

La protección de mexicanos, principalmente indocumentados, en Estados Unidos es una de las labores más significativas de la actividad consular. Tarea prioritaria de la cancillería mexicana que por la naturaleza del fenómeno migratorio tiene un carácter permanente [Green, 2000].

En este marco se destacan las siguientes acciones a considerarse como parte de las posibles políticas en materia de la protección a mexicanos, sobre todo indocumentados, en Estados Unidos:

- Insistir en el ámbito de la Comisión Binacional, que la acción y control en el área fronteriza no se dé unilateralmente, sino que se considere la consulta entre los gobiernos, reconociendo las mutuas diferencias y las jurisdicciones respectivas.
- Ampliar el nivel de consulta y comunicación entre los gobernadores fronterizos y parlamentarios de los países, particularmente en el campo de la protección.
- Fortalecer la coordinación de las instancias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, buscando garantizar la seguridad de los connacionales en aquellos puntos donde se registra el mayor número de cruces fronterizos.
- Establecer mecanismos que permitan definir acciones sistemáticas para el combate frontal a la

³ Consultar también, "Academy's Report Says Immigration Benefits the U.S.", The New York Times, mayo 18, 1997.

⁴ Con los Acuerdos de Braceros, México tuvo la opción de "decidir" quiénes ingresarían a los Estados Unidos para trabajar, lo que es una prerrogativa del Estado receptor aceptar el ingreso de determinadas personas.

extorsión y corrupción por parte de las autoridades policiacas, aduanales y migratorias mexicanas.

- Establecer programas específicos para la frontera, tanto para la frontera norte como para la frontera sur.

- Considerar un nuevo marco jurídico de la migración que contemple tener trabajadores temporales para algunas ocupaciones en ciertas regiones de Estados Unidos.

- Establecer mecanismos que permitan un mejor control de documentos falsos, sobre todo considerando el problema del tráfico de menores.

- En el caso de los Consulados, establecer contactos con Congresistas estadounidenses, representantes de entidades donde funcionan las misiones consulares para exponer y, en su caso, hacer valer el punto de vista del Gobierno Mexicano, sobre todo en el caso de Senadores y Representantes que han manifestado hostilidad contra los connacionales.

- Propiciar la asistencia de los Cónsules y Delegados de la Secretaría a las reuniones sobre el tema migratorio, en general, y políticas migratorias estadounidenses, en particular, en las ciudades fronterizas.

- Revisar a fondo y reorganizar las tareas y atribuciones de las Delegaciones de la Secretaría en las ciudades fronterizas. A fin de establecer la coordinación necesaria con los Consulados ubicados en la frontera con los Estados Unidos, en materia de protección, apoyo y asesoría legal, así como en labores de orientación e información a los connacionales.

- Intensificar las acciones de concertación entre los Consulados y el Sistema DIF en las ciudades de la frontera, planteando la necesidad de dotarlos de mayores recursos, al DIF para que esté en condiciones de recibir a los menores y entregarlos a sus familiares, y a los Consulados para ampliar la Partida AMRE (Ayuda a Mexicanos y Repatriados en el Exterior) para que coadyuven con esa Institución en la tarea de traslado y seguimiento de la entrega de los menores a sus familiares.

- Fortalecer las áreas y labores de protección en los Consulados de la Zona Fronteriza en infraestructura, personal y recursos financieros, así como en su capacitación especializa-

da a los funcionarios encargados de las áreas de protección, a fin de que se instrumente con mayor eficiencia el Programa de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos.

CONSIDERACIONES FINALES

En el tema de la migración entre México y Estados Unidos, resulta poco probable que se reduzca el flujo de trabajadores mexicanos hacia el mercado laboral estadounidense en tanto permanezcan presentes las asimetrías de los ámbitos laborales y subsistan las diferencias en el grado de bienestar.

Por otra parte, no hay solución posible a este fenómeno con la puesta en práctica de acciones de carácter unilateral, producto de las medidas legislativas estadounidenses tendientes a detener el flujo migratorio.

Los controles en la frontera, que se hacen cada vez más estrictos, ocasionan, como actualmente observamos, que se desvíen los flujos migratorios a zonas desérticas aumentando así el riesgo de travesía, y ubica a los trabajadores indocumentados, en una situación de mayor vulnerabilidad.

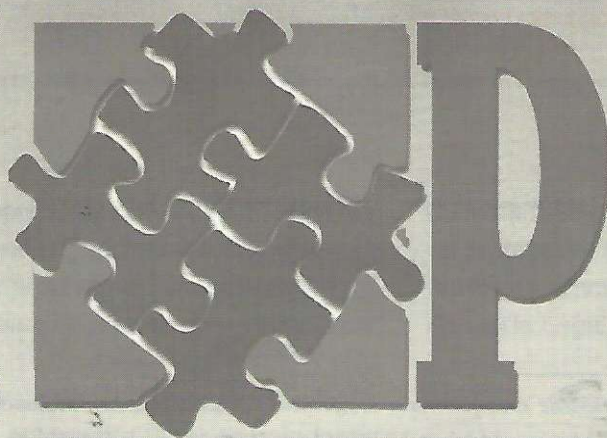
La importancia de institucionalizar la relación con los Estados Unidos radica en que ahora se cuenta con una serie de mecanismos y normas para tratar el fenómeno de la migración, que cada vez es más complejo, entre otros factores, por la influencia de algunas agencias gubernamentales, federales y dependencias específicas en ese país.

Los grandes retos que el fenómeno migratorio indocumentado plantea tanto a México como a Estados Unidos requiere que en ese marco institucionalizado se analicen las propuestas de acción conjunta que deben dirigirse hacia el análisis de las dimensiones, características e impactos verdaderos de la migración, a fin de desarrollar esquemas, analizar alternativas de cooperación binacional que facilite el planteamiento racional de soluciones mutuamente aceptables.



BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. *Exodo silencioso. La emigración de trabajadores a E.U.*, Foro Internacional, El Colegio de México, México, 1976.
- Besserer, Federico. *Las redes sociales y familiares en Estados Unidos*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 18, 2000. Mimeo.
- Brock, William E. *Trade and Debt: the vital linkage*, Foreign Affairs, Summer, 1984.
- Bustamante, A. Jorge. *Emigración indocumentada a los E.U. Indocumentados, mitos y realidades*, El Colegio de México, México, 1979.
- . *Impact of Undocumented Immigration from Mexico on the U.S.-Mexican Economies*, Fronteras, No.3, 1976.
- Bustamante, A. Jorge. "Migración de México a Estados Unidos: Un Enfoque Sociológico", en *La Migración Laboral Mexicana a Estados Unidos de América: Una perspectiva bilateral desde México*. SRE, México, 1994.
- Cornelius, W. *El mexicano feo: México y Estados Unidos en la década de los ochenta*, Revista Nexos No. 89, México, 1985.
- Espenshade, T. y M. Belanger. "U.S. Public Perceptions and Reactions to Mexican Migration", en F. Bean *et al.*, *At the Crossroads. Mexico and the U.S. Immigration Policy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1997.
- Félix, Carlos. *Mecanismos de diálogo y concertación con los Estados Unidos*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 3, 2000. Mimeo.
- Flores, Romeo. *La Política Migratoria Mexicana*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 20, 2000. Mimeo.
- Freeman, G., y F. Bean. "México and U.S. Worldwide Immigration Policy" en Frank Bean *et al.*, *At the Crossroads. Mexico and the U.S. Immigration Policy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1997.
- González Souza, Luis. *Regulación democrática o antidemocrática del Bracerismo, disyuntiva para los gobiernos de México y de Estados Unidos*, Audiencia Pública Trabajadores Migratorios, Senado de la República, UNAM, 1985.
- Green, Rosario. *La Protección Consular en Estados Unidos y la labor de la SRE*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 2, 2000. Mimeo.
- Marbella Michel, *The undocumented Mexican Community in The United States of America: An Educational Perspective*, El Informador, Mujeres y Liderazgo, Guadalajara, México, septiembre, 2000.
- Pellicer, Olga y Rafael Fernández de Castro (Coords.). *México y Estados Unidos, las Rutas de la Cooperación*, SRE, ITAM, México, 1988.
- Rivera, Audrey y Norma E. Aguilar. *El sistema de protección al trabajador mexicano indocumentado en Estados Unidos de América 1980-1983*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1986.
- Ruiz-Cabañas, Miguel. *Temas actuales de la agenda bilateral México-EU*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 17, 2000. Mimeo.
- Seara Vázquez, Modesto. *Las migraciones masivas, fenómeno de nuestro tiempo*, Audiencia Pública Trabajadores Migratorios, Senado de la República, UNAM, 1985.
- Tello, Carlos y C. Reynolds. *Las relaciones México-Estados Unidos*, FCE, México, 1981.
- Vázquez, Carlos y Manuel García y Griego. *Mexico-US Relations: Conflict and Convergence*, Chicago Studies Research Center and Latin American Center, UCLA, Los Angeles, California, 1980.
- Vázquez, Josefina Zoraida. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1993*, FCE, México, 1994.
- Verduzco, Gustavo. *Mecanismos de diálogo y concertación con los Estados Unidos*, Conferencia impartida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, octubre 10, 2000. Mimeo.



Planificación

**Experiencias en
el mercado
laboral**

**Los vaivenes del
logo Fapureño**

**Experiencias en
el mercado
laboral**

**Gobierno y organización
social frente a la necesidad
de infraestructura, servicios
y equipamiento**

**Apuntes para iniciar
una tesis**