

México-Estados Unidos: *conflicto bilateral migratorio 1986- 11/09/01*

Pablo César Orcinoli

Introducción

Las relaciones mexicano-estadounidenses han pasado por varios estadios, pero ni la cooperación ni el conflicto las describen como norma; más bien, lo que define sus relaciones es la asimetría. Cito este concepto por la importancia que implica, ya no solo en términos económicos o financieros, sino también en cuanto a las diferencias sociales entre los dos países.

No es novedad hablar de desigualdad de oportunidades, de un sistema no inclusivo, de inestabilidad económica, de vulnerabilidad ante crisis internas y externas. Sin embargo, es imprescindible considerar la asimetría como esencial a la hora de explicar las causas promotoras de migraciones al igual que para determinar situaciones de tensión entre ambos países.

Por tal motivo, y en este caso en particular, debemos comprender que el movimiento de los flujos migratorios es funcional a los desequilibrios en la distribución del trabajo, el capital y los recursos naturales¹ entre dos países con una marcada asimetría económica y social como Estados Unidos y México. En definitiva, la mano de obra se traslada desde los lugares donde el capital es escaso y la mano de obra abundante (México) hacia zonas donde lo que abunda es el capital y escasea la mano de obra (Estados Unidos). De ello se desprende que las asimetrías al interior de México son también un factor imprescindible para lograr una explicación más acabada del fenómeno y que los ciclos económicos en uno y otro país acentúan o disminuyen los mencionados desequilibrios y, por lo tanto, afectan el volumen de los flujos migratorios. Por ello es que abordaré la cuestión central de investigación (conflicto en las relaciones bilaterales migratorias) entendiéndola como variable dependiente de los ciclos económicos (variable independiente) a ambos lados del río Bravo.

El marco temporal que tomaré como base de mi análisis es 1986-11/09/01. En función de justificar las razones de tal marco, es imprescindible dar cuenta del contexto económico y de seguridad que Estados Unidos sufría en 1986: marcada recesión económica, tasas de desempleo récord, percepciones negativas hacia los inmigrantes ilegales y aparente pérdida de control de sus fronteras². La consecuencia de ello fue el traspaso de la ley Simpson Rodino (IRCA), que resumió y consolidó los objetivos en materia migratoria que el gobierno de los Estados Unidos continuaría manifestando

a lo largo del análisis. De todas formas, la importancia de esta medida en materia de política exterior, y más allá de las consecuencias que tuvo para los inmigrantes, es que solo a partir de ella se puede hablar de conflicto migratorio: con anterioridad a 1986, los gobiernos mexicanos, en clara consonancia con al Doctrina Estrada³, carecían de lineamientos en política exterior sobre Migraciones (estrategia de la no-política), por lo que la IRCA fue el disparador del cambio de voluntad política. Es así que México iba a intentar influir en una toma de decisiones que hasta ese momento había sido unilateral y con resultados concretos nulos.

El presente estudio encontrará como límite temporal el 11/09/01. Aquel tan tremendo acontecimiento coyuntural tuvo como consecución un cambio total en el eje de prioridades de política exterior estadounidense, por lo que hubo una gran mutación en la relación bilateral y una redefinición del «conflicto» con viejos matices.

A lo largo de la presente investigación me surgieron preguntas que serán tratadas a partir del siguiente eje de investigación:

- Objetivo General: analizar el impacto de los ciclos económicos en la promoción del conflicto bilateral.
- Objetivo Particular: reconocer variables en México y Estados Unidos que estimulan la migración (entendido como causa de conflicto).
- Objetivo Particular: identificar percepciones encontradas, divergentes voluntades políticas e intereses contrapuestos como factores estimulantes del conflicto.

Migraciones: fenómeno multicausal

Este apartado será esencial para demostrar que las causas que provocan la migración legal e ilegal se sitúan, como ya veremos, a ambos lados del Río Bravo y tienen la asimetría económica como la variable explicativa más importante. Por tal motivo, hablaremos de causas histórico-estructurales, teoría según la cual la migración es producto de una desigual distribución de los factores de producción (asimetría estructural); y causas microeconómicas, es decir, centradas en el actor individual racional maximizador de su bienestar (haciendo un cálculo costo-beneficio)⁴.

En primer lugar y en referencia a la desigual distribución de los factores de producción, debemos tener en cuenta la demanda de empleo en Estados Unidos como un fuerte aliciente para el traslado de los trabajadores mexicanos. No obstante, los flujos migratorios no actúan en total dependencia respecto de este factor, así como tampoco en función de la expansión o contracción económica en Estados Unidos. Es decir que la demanda interna estadounidense sí es una de las causas

migratorias, pero solo parcialmente activa los flujos migratorios, ya que estos responden a cuestiones domésticas mexicanas, (tasa de crecimiento demográfico, cultura migratoria, factor atracción, inestabilidad interna) y se articulan bajo el mecanismo de «**estrategias de sustento familiar**»⁵. Lo cierto es que cuando hablamos de una real independencia en la activación de los flujos migratorios por medio de la demanda interna en Estados Unidos, es imprescindible considerar la cuestión demográfica⁶ mexicana como una fuente explicativa, ya no solo de esta virtual independencia, sino también como causa motivadora de las migraciones. De este modo, la demanda interna de trabajadores mexicanos actúa como un factor determinante a la hora de establecer los motivos de la migración y se consolida durante ciclos de expansión económica en Estados Unidos (años '90). En este caso, me parece oportuno hacer énfasis en la conexión existente entre el elevado nivel de producción que demuestra el mercado estadounidense y la mano de obra extranjera para satisfacer la demanda de tan exigente mercado.

Al interior de México, los niveles de polarización social y económica son abismales: la relación entre una gran población con grados de marginación y la falta de desarrollo humano son claros indicadores que articulan las microdecisiones de emigrar. Es en este sentido que la relación entre mercados laborales y niveles demográficos es inversamente proporcional, por lo que evidentemente la carencia de acceso a niveles de vida deseables a los que la población mexicana está expuesta actúa como efecto expulsor desde México hacia los Estados Unidos. Por ello es que la variable demográfica, además de ser causa expulsora, se consolida con la evidente polarización social y falta de expectativas de los mexicanos para lograr mejoras en el nivel de vida dentro de su sociedad. Sin lugar a dudas, estoy definiendo cómo una precaria estructura de oportunidades opera en favor del desarrollo de las ya mencionadas «**estrategias de sustento familiar**».

Por otro lado, y en referencia a los efectos expulsores, si bien se afirma que es imprescindible entender la variable microeconómica⁷ para dar cuenta de la activación de los flujos migratorios (enmarcadas en las estrategias de sustento familiar), sería interesante preguntarse qué ocurre con una supuesta raíz microeconómica, pero del lado de la demanda, es decir, desde la perspectiva de los empresarios estadounidenses (voluntad empresaria que también guardaría relación con los ciclos). Estos empresarios hacen el mismo cálculo costo beneficio que los inmigrantes, por lo que, además de jugar un rol determinante en la estimulación de migraciones, obtienen rentabilidad económica por los bajos salarios pagados (productividad del salario). Inevitablemente, este hecho es un disparador de interrogantes que me lleva a cuestionar que si bien se habla de una evidente cultura de la migración⁸ en México, ¿podríamos hablar de una cultura migratoria en los empleadores estadounidenses cuyo fin es sacar provecho de la productividad del salario y que se acentúa en períodos de expansión económica? Sin dudas, para

analizar las causas de este fenómeno, es indispensable remitirnos a la asimetría económica y social entre México y Estados Unidos. Por tal motivo, me veo obligado a definir la perspectiva histórico-estructural como una valiosa fuente explicativa: si bien la decisión de emigrar la toma un actor racional individual en el marco de las «estrategias de sustento familiar, el contexto de las presiones económicas al interior en México y desde los Estados Unidos juegan un rol relevante en la toma de decisiones».

Definitivamente, analizando las variables utilizadas para explicar las causas de la emigración en conjunto, es imperativo hablar de una consolidada cultura de la migración en México. La búsqueda de mejores oportunidades, las «estrategias de sustento familiar» y una variable a la que denomino histórico tradicional¹⁰, dejan la sensación de que la idea de emigrar está más que arraigada en un amplio sector del pueblo mexicano. Por ello, la cultura migratoria de trabajar en los Estados Unidos se convirtió en una común medida para el mantenimiento de la economía doméstica, al igual que el establecimiento de comunidades hermanas (*daughter communities*) y el rol de las remesas entrantes en México¹¹. Todas estas variables o indicadores son componentes de la cultura de la migración. Con respecto a la cuestión de las remesas, es interesante analizar el impacto de la inestabilidad económica interna (devaluaciones, crisis de deuda, crisis de Tequila, sobrevaluaciones, etc) en la no reinversión de estas en territorio mexicano; por el contrario, las remesas son utilizadas solo como medio de subsistencia, con lo que no es casual que se prefiera vivir de los beneficios que la emigración genera antes que intentar subsistir invirtiendo en México. Considero este fenómeno como prioritario a la hora de explicar la voluntad de emigrar y lo interpreto como un indicador de la falta de expectativas y del grado de insatisfacción de una gran parte del pueblo mexicano en su territorio.

Para concluir, es evidente que enfrentamos una correlación de variables, teniendo a la asimetría económica como la principal y complementándose con realidades de desarrollo desigual en México, la cuestión demográfica, la demanda de trabajo en Estados Unidos y el factor atracción. En conjunto, todas estas variables componen una cultura migratoria de corte tradicional en México que, sin dudas, es alimentada desde ambos márgenes del río Bravo. En referencia a las dos perspectivas utilizadas, la microeconómica y la histórico-estructural, lo cierto es que se complementan mutuamente y justifican no solo la activación de los flujos migratorios a través de las variables ya mencionadas, sino que además son útiles para comprender, en un marco contextual, las decisiones del gobierno de Estados Unidos.

Finalmente, los mencionados ciclos económicos tanto en Estados Unidos como en México promueven un aumento o descenso del volumen migratorio, pero no es la variable principal a tener en cuenta para la explicación de causas. Con ello, quiero decir que aun con ciclos de expansión económica en ambos países, y con consecuencias en un descenso en el volumen de los flujos, las migraciones hacia

«El Norte» seguirán su curso por causa de las variables mencionadas. En ese sentido, los ciclos económicos son promotores de un aumento o descenso en el volumen de los flujos migratorios y, por lo tanto, de una agudización o estancamiento del conflicto. Pero no obstante, la asimetría económica y social que reina entre los dos países y al interior de México es entendida como la principal causa expulsora y promotora de los flujos migratorios.

Cambios y continuidades en la relación bilateral

Las relaciones bilaterales han estado marcadas por la incesante presencia norteamericana en la vida mexicana, lo que creó percepciones encontradas entre los dos países. Es una interacción de tipo asimétrica en términos económicos la que México y Estados Unidos enfrentan, y de la cual se desprende otra cuestión: las corrientes migratorias.

Desde la década del '40 y a pesar de la existencia de cierta orientación bilateral de su política exterior¹² (por ello se comenzaba a hablar de relación especial), México pugnaba por mantener autonomía en sus decisiones: mientras Estados Unidos se centraba en la reconstrucción europea, México, en clara tendencia, insistía en la importancia del desarrollo de los países tercermundistas de Latinoamérica. Del mismo modo, considerando la asimetría económica y la vecindad de ambos países, se negociaron dos acuerdos para la contratación de trabajadores mexicanos: en 1951 y en 1954. No obstante, las percepciones populares (sector laboral estadounidense) hicieron que las negociaciones fueran realmente dificultosas; en México se difundió la idea de que sus trabajadores eran objeto de explotación y discriminación; en Estados Unidos se reafirmó la imagen del mexicano perezoso, ignorante y miserable. Asimismo, la inmigración indocumentada no disminuyó ni tampoco las tantas deportaciones; pero lo trascendente es el rol de las percepciones encontradas entre la sociedad mexicana y la estadounidense.

El panorama bilateral cambió rotundamente durante las décadas del '60 y del '70. Se inauguraba un período de discrepancias entre ambas administraciones: México no adhería a la idea de sistema económico de mercado en el que Estados Unidos ponía énfasis; por el contrario, una fuerte tendencia a la participación estatal para favorecer el proceso de industrialización era promulgada por los gobiernos mexicanos. Por lo tanto, durante esos años prevaleció un modelo eminentemente nacional (desarrollo autosustentado), cuyo objetivo era el de crear una industria propia de bienes de capital¹³. De este modo, el desarrollo lo daría el mercado interno mediante una permanente intervención estatal en asuntos económicos.

Por otra parte, las percepciones entre un gobierno y otro eran totalmente opuestas,

y su raíz era justamente el modelo económico¹⁴. El PRI (partido hegemónico por excelencia dentro de la estructura política mexicana) tuvo mucha incidencia en el mantenimiento de tal modelo y de una sorprendente estabilidad que, aunque motivada por mecanismos como el clientelismo político y cooptación y control de masas, tuvo como consecuencia un notable consenso social con un aparato político que tenía capacidad para satisfacer parcialmente las demandas sociales. Por lo tanto, esta situación es útil para dar cuenta de cuáles eran, considerando la disparidad de modelos económicos, las percepciones que tanto México como Estados Unidos tenían el uno del otro, y la incidencia que luego tendría el cambio de modelo en México para el desarrollo de procesos cooperativos.

La cuestión de la inmigración fue un tema no resuelto y comenzaba a ocupar un lugar de relevancia en la agenda bilateral. Vale recordar que en la década del '70, ante la crisis de petróleo y la falta de abastecimiento de productos derivados de este bien, fue una constante durante largo tiempo. La recesión económica que a partir de esta crisis afectó a Estados Unidos coincide con un endurecimiento no sólo de las políticas migratorias¹⁵, sino también de las percepciones populares sobre este tema central. Este hecho nos sirve para afirmar que la variable económica a nivel macro (entendida desde la perspectiva histórica estructural) juega un rol determinante en la toma de decisiones sobre migración.

El año 1982 estuvo marcado por el desplome de la economía mexicana a causa de la caída de los precios internacionales de petróleo. Su ingrata consecuencia fue la decisión gubernamental de suspender el pago de la deuda externa. Ante esta situación, el gobierno de los Estados Unidos ofreció un importantísimo paquete de ayuda, y este acercamiento de intereses condujo a una nueva relación bilateral que se denominó «Período de Transición». El efecto de la crisis provocó un rotundo cambio de modelo en México: se pasó de la sustitución de importaciones y el fomento del mercado interno a la apertura del mercado a la inversión externa, así como a la entrada de México en el GATT (1986). Lo cierto es que las relaciones con Estados Unidos, al menos en términos comerciales, dejaron de ser un obstáculo en las relaciones bilaterales: se empezaba a conformar un período de cooperación en cuestiones económicas y financieras. Fue entonces a partir del gobierno de De la Madrid que se percibe, motivado por la crisis económica que México estaba viviendo y, por lo tanto, dejando atrás el «modelo del Estado Desarrollista», un giro en la política exterior de México en favor de un hasta ese momento impensado bilateralismo con los Estados Unidos. Por lo tanto, y en función de establecer las causas de tan drástico cambio, México enfrentaba el siguiente panorama: El modelo de sustitución de importaciones ya no era rentable, la relación con Estados Unidos estaba en su punto más flojo y la deuda externa era realmente incontrolable, sumado esto a que el precio del petróleo (su principal recurso de exportación) había caído en picada y los niveles de reservas internacionales habían disminuido drásticamente

por una fuga masiva de capitales.

En definitiva, se abría un proceso de fortalecimiento de la relación bilateral económico-financiera, se consolidaba la relación que los gobiernos habían sabido construir en tiempos pasados, pero ¿qué ocurría con la cuestión migratoria cuando Estados Unidos estaba inmerso en un proceso de recesión económica con altos niveles de desempleo y México recién comenzaba a «recuperarse»? La respuesta es restricción y malas percepciones.

Como corolario, comienza un proceso de cooperación en cuestiones económicas y comerciales, pero de conflicto en materia migratoria.

Tres sistemas de adaptación del migrante

No podemos comenzar a hablar de los incesantes flujos migratorios que hoy se manifiestan a través de la frontera demarcada por el río Bravo sin antes mencionar la influencia que en dichos movimientos tuvieron las situaciones de ambos países durante el siglo XIX y las asimetrías que ya en aquel entonces mostraban. Considerando la búsqueda de mano de obra barata, se percibía una integración entre los Estados del sudoeste norteamericano con los del norte de México ayudada, en gran medida, por la construcción del ferrocarril. Sin lugar a dudas, ante esta situación, ya estamos en condiciones de sentar un precedente: la influencia de la mano de obra barata en vistas de paliar con la construcción de obras de infraestructura demostraba la creciente demanda de trabajadores extranjeros y consolidaba la tan arraigada cultura de la migración en la población mexicana. En este apartado hablaremos de tres sistemas: Sistema de Enganche, Programa Bracero y Período Indocumentado¹⁶.

En función de lograr mejoras en los niveles de vida, destaco tres características de la primera etapa del proceso migratorio: la contratación de mano de obra, la emigración familiar y la preponderancia del Estado de Texas. El sistema de enganche aprovechaba las relaciones familiares y los contactos para fomentar el trabajo estacional agrícola y en ferrocarriles en el «Norte». Lo cierto es que el trabajo de los inmigrantes mexicanos era distribuido en muchos lugares de los Estados Unidos, pero «el dinamismo migratorio provenía de Texas (con la ciudad de San Antonio como capital migratoria) donde estaban las casas de enganche y adonde recurrían todas las empresas que necesitaban trabajadores»¹⁷.

Durante los primeros años en que se llevó a cabo el flujo migratorio, la mayoría de los inmigrantes mexicanos eran trabajadores temporales, por lo que sus propósitos eran los de trabajar, al menos dos años, ahorrar dinero y regresar con el objetivo de comprar tierras, tener su propia casa (complacer sus niveles de satisfacción). No obstante, con la entrada de Estados Unidos a la I Guerra Mundial,

el gobierno estadounidense promovió la creación de un programa de contrato laboral: el Programa Bracero (duró hasta 1922). Este programa tuvo como peculiaridad que algunos de los contratados fueron enviados a luchar en la I Guerra Mundial, mientras que otros permanecieron en los Estados Unidos cumpliendo con el contrato de trabajo asignado por tal Programa. De todas formas, y como trasfondo de las microdecisiones de emigrar hacia los Estados Unidos, es inevitable advertir la realidad mexicana de aquel momento: lo que desarrolló la migración en un principio fue una consecuencia de la limitación de las oportunidades de modernización económica bajo el régimen de Porfirio Díaz y la Revolución Mexicana¹⁸. De todos modos, no podemos evitar mencionar el papel jugado por la demanda de parte de Estados Unidos de trabajadores campesinos, jornaleros, y obreros, principalmente para la construcción de infraestructura en la región Sudoeste. Es importante agregar que aquellos fueron años en los cuales la expansión territorial y, por lo tanto, económica de los Estados Unidos jugó un rol de atracción para los trabajadores mexicanos, así como también la demanda de ellos fue más que elocuente.

Por otra parte, con la llegada del 2° Programa Bracero (1942-1964), se logró que los ejidatarios (los beneficiados por el Reparto Agrario) tuvieran acceso a un cierto capital para cultivar sus tierras. Por lo tanto, la migración hacia el «Norte» se convirtió, ante la asimetría económica y social al interior de México y en comparación con Estados Unidos, en una manera de mantener o aumentar el capital. En rigor, trabajar en los Estados Unidos fue concebido como una común medida para el mantenimiento de la economía doméstica y como un mecanismo de subsistencia. Sin embargo, el Programa Bracero había surgido justamente para romper con los sistemas de enganche y de redes al igual que con el de emigración familiar. En definitiva, en tanto se estimulaba la emigración individual y temporal, se buscaba tener un mayor control de la migración (en detrimento de la familiar que caracterizaba al sistema de enganche). Lo cierto es que, ante la resistencia del estado de Texas a la nueva modalidad de regulación, el nuevo sistema terminó por afectarlo: California se vio beneficiada por no depender de los contratistas tejanos, cuya consecución fue el cambio de centro de operaciones de San Antonio a Los Angeles. Este Programa, en un principio promovido para solventar la carencia de mano de obra en tiempos de guerra, duró hasta 1964 y fomentó una tradición o cultura de la migración que el pueblo mexicano adquirió como una variable legítima para lograr un mejor bienestar.

En breve, el grado de trascendencia de este programa es que mediante su implementación se pasó a un proceso de institucionalización de la migración hacia el Norte y se consolidó la cultura de la migración en México.

Por otro lado, a partir de la finalización del Programa Bracero¹⁹ (1942-1964) se instaló un nuevo período: el **Período Indocumentado** (1964-1986). Durante aquel lapso (programa Bracero), las redes sociales que habían surgido con el objetivo de facilitar el cruce de la frontera, mejorar la adaptación del inmigrante mexicano y la

relación del mercado de trabajo, vivieron su momento de apogeo. Asimismo, la decisión del gobierno de los Estados Unidos de terminar con el Programa Bracero impulsó el desarrollo del «coyotaje» y el tráfico de indocumentados. Como veremos más adelante, el fenómeno de la inmigración indocumentada abrió un serio debate en el seno de las distintas administraciones estadounidenses, propulsando (a partir de 1986) medidas restrictivas a la migración y generando, en consecuencia, ciclos de tensión entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos.

Este marco histórico dividido en tres períodos, (sistema de enganche, Programa Bracero y Período Indocumentado) nos es útil no sólo para justificar el rol de los ciclos económicos en la promoción de los flujos migratorios y, por lo tanto, del conflicto bilateral, sino también para dar cuenta de las causas que promueven la toma de decisiones en materia de migración en el seno de las administraciones estadounidenses. Es así que hay una profunda relación entre niveles de desempleo, niveles de producción y, por lo tanto, de ciclos de expansión o contracción económica en Estados Unidos con las medidas de restricción o aceptación de inmigrantes (implementación y finalización del Programa Bracero, comienzo período indocumentado).

Ciclos económicos y conflicto bilateral

Desde las últimas dos décadas la cuestión migratoria ha sobresalido como un tema latente y de especial atención tanto para México como para Estados Unidos. Por lo tanto, y por medio de los ciclos económicos y ante la influencia del T.L.C (variable interviniente), el objetivo de este apartado es centrarse en la explicación de la relación bilateral sobre migraciones entre 1986-11/09/01, entendiendo que en tal relación lo que prima, a pesar de ciertos avances, es el conflicto. En ese sentido, un factor clave a tener en cuenta es el de las percepciones tanto de uno como de otro país y los intereses e identidades divergentes que cada Estado tiene con respecto a la cuestión de estudio.

En primer lugar y en referencia a la coyuntura económica mexicana, la profundización de las medidas neoliberales en México durante la década del ochenta intensificaron la crisis de la deuda y promovieron el estancamiento económico. Ello derivó en una mayor desigualdad social y, ante la incapacidad del gobierno de responder a las demandas sociales que anteriormente saciaba, el auge de las migraciones no se hizo esperar. En consecuencia, viéndolo desde la perspectiva histórico-estructural, esta situación económica actuó como variable expulsora de emigrantes desde México hacia Estados Unidos. Lo curioso es que, a pesar de la recesión económica que Estados Unidos padecía en la década de los 80, los procesos migratorios igualmente se llevaron a cabo. Es decir que, en este caso, el ciclo

económico en el país destino (Estados Unidos) no tiene gran trascendencia, sino que la variable a tener en cuenta es el ciclo económico de México y la magnitud de la asimetría entre uno y otro país.

De este modo, la finalización de un modelo económico-comercial en México (sustitución de importaciones) y el traspaso a un modelo de crecimiento hacia afuera, fue un acontecimiento estructural que obedecía a los lineamientos del futuro Consenso de Washington. De hecho, lo cierto es que, si bien a partir de la crisis de la deuda (1982), la relación comercial con México adquiría nuevos matices, con las administraciones de George Bush y Carlos Salinas de Gortari esta relación entró en un proceso de consolidación. Así, estamos en condiciones de establecer un precedente que se seguirá manifestando a lo largo del período estudiado: son la economía y los temas comerciales y financieros los que generaron y generan un incipiente marco de cooperación entre las partes. No obstante el acercamiento económico comercial mencionado, fue el traspaso de la I.R.C.A (Immigration Reform and Control Act) lo que marcó un cambio en las relaciones bilaterales migratorias con México. Esto se vio manifestado por la inclusión del tema migratorio en la agenda de política exterior del gobierno mexicano y la voluntad política de protección de sus intereses nacionales. Vale recordar que en tiempos pasados, y en clara concordancia con la ya mencionada Doctrina Estrada, el gobierno mexicano no se «entrometía en asuntos internos de otros países» (en este caso, la resolución del tema migratorio). Es solo, entonces, a partir de esta medida política que podemos hablar de un real conflicto bilateral.

De esta manera, la utilización de las distintas situaciones económicas que los países siguen atravesando, (períodos de expansión o recesión económica) es considerada para dar cuenta de percepciones positivas o negativas (misperceptions) y, por lo tanto, de una agudización o estancamiento del conflicto. Por cierto, la activación de las medidas²⁰ (ver Anexos: medidas políticas estadounidenses) que el gobierno de los Estados Unidos promueve, el endurecimiento de la política migratoria de dicho país, así como también la promoción de los flujos migratorios desde México hacia Estados Unidos, guarda una íntima relación con la coyuntura económica de cada país. Por lo tanto, la ecuación a la que hago referencia es la siguiente: «Las épocas de recesión económica en Estados Unidos tienen consecuencias en el nivel de desempleo, generando percepciones negativas hacia los inmigrantes (a quienes se responsabiliza de esta variable) y promoviendo una agudización del conflicto bilateral sobre migraciones» (gráficos N° 2 y 3). Pero en función de diagnosticar un postulado semejante, es indispensable entender que en épocas de expansión económica, estos inmigrantes son considerados por las autoridades y por los empleadores estadounidenses como funcionales a la prosperidad económica. Del mismo modo, aunque sin ser tan categóricos a la hora de señalar las causas de una agudización o estancamiento del conflicto, la expansión económica tiene como

consecución un notable cambio de percepciones y por lo tanto un estancamiento del conflicto bilateral. En contraste, ante situaciones económicas adversas, las percepciones negativas (misperceptions)²⁰ salen a flote y las consecuencias en torno al grado de conflictividad son inversas. Por otro lado, estas dos variables (ciclos de contracción o expansión económica y demanda interna) sí activan la toma de decisiones, hasta ahora unilateral, que el gobierno de Estados Unidos promueve. Por lo tanto, creo oportuno señalar que el mencionado unilateralismo en la toma de decisiones guarda relación con las negativas percepciones hacia los inmigrantes que se acentúan en períodos de recesión económica.

A lo largo de la década de los años '90, el gobierno de los Estados Unidos aprobó un gran número de leyes cuyo objetivo, mediante el aumento del presupuesto para control fronterizo y la limitación con respecto a la asignación de residencias legales, fue la restricción del flujo migratorio ilegal. Lo paradójico de ello es que estas decisiones unilaterales dañaban el espíritu cooperativo inaugurado por la concordancia en los modelos económicos y no se proponía una **responsabilidad compartida** bilateral como causantes del fenómeno migratorio. Por otro lado, la agenda de política exterior de los Estados Unidos, particularmente de California (concentra junto con Texas - tex-mex - la mayor colonia de inmigrantes mexicanos), se vio frente a un nuevo dilema: ante el creciente gasto que significaba el mantenimiento de los inmigrantes ilegales por el servicio médico, la educación brindada, etc y la oposición de la opinión pública en favor de la implementación de leyes que regulen y limiten los gastos destinados a los inmigrantes, se aprobó la Propuesta 187. Es interesante dar cuenta de que los propósitos de esta ley fueron los de apaciguar el «impacto fiscal»²¹ que significaba para el Estado de California el mantenimiento de los beneficios que gozaban los inmigrantes ilegales (concepto de cargas públicas²²), lidiar con el desempleo que aquel estado federal estaba viviendo y disminuir a la población latina como fuerza política²³ (especialmente, la minoría mexicana: gráfico 1). Al interior de los Estados Unidos, se creó un serio debate que cuestionaba la capacidad de un Estado para dictaminar leyes sin el consentimiento del gobierno federal. Finalmente, aunque con ciertas restricciones, dicha propuesta fue implementada durante tres años y provocó un serio debilitamiento de un proceso cooperativo, del que luego me ocuparé, y dañando el bienestar y el margen de oportunidades de los ilegales que residían en California. De todas formas, hay otro factor clave para dar cuenta de la activación de esta cuestión en la agenda de Estados Unidos: el rol de la opinión pública. El sentimiento antiinmigratorio y por lo tanto la percepción interna hacia los inmigrantes adquirieron entonces gran importancia en aquellos momentos en que la situación económica era de recesión.

Pero volviendo a la «relación especial» entre México y Estados Unidos, hubo un hecho clave que sirve de disparador de voluntades políticas, produce impactos

económicos y sociales y determina los intereses estratégicos de ambos gobiernos. La firma del T.L.C.A.N (1994) consolidó un proceso que había comenzado a gestarse en 1982, y que, tras la inserción mexicana en el por entonces GATT (hoy OMC), se arribó en 1994 a la firma de un Tratado comercial que tuvo importantes consecuencias comerciales, económicas, políticas y sociales. En este caso, propongo tomar el T.L.C como una variable económico comercial, y observar sus impactos en la economía mexicana para establecer sus efectos en el volumen de los flujos migratorios. Sin dudas, el objetivo es determinar si con la firma y los supuestos básicos de su aplicación, hubo consecuencias benévolas para con los flujos migratorios, y, por lo tanto, en el estancamiento o promoción del conflicto migratorio. Ciertamente, además de la búsqueda de mejores oportunidades comerciales, el T.L.C también tenía el objetivo de generar un incipiente desarrollo interno en México y lograr como resultado el aumento de la demanda de empleo interna, con lo que «aparentemente» se hubieran desalentado los flujos migratorios internacionales. Definitivamente, estamos en presencia de una clara voluntad política de actuar sobre las causas histórico estructurales que motivan la migración. Sin embargo, la demanda de mano de obra barata en Estados Unidos motivada por la recuperación económica, actuaba en contra de este objetivo que se proponía el Tratado. Del mismo modo, y además del mencionado objetivo en materia migratoria, el gobierno estadounidense perseguía también otras metas económicas, políticas y estratégicas: Preservar la frontera Sur, asegurar el acceso al petróleo mexicano (recurso estratégico), obtener mayor peso político para negociar con Europa y Japón y consolidar el apoyo diplomático mexicano en sus acciones de política exterior. Por otro lado y haciendo una lectura del contexto internacional de aquellos años, es innegable que ante la formación de la Unión Europea, Estados Unidos dejaba de ser el primer mercado mundial, por lo que hubo una clara influencia de tal unión en tanto dañaba el margen de maniobra de los Estados Unidos. La negociación comercial en grandes bloques comerciales comenzaba a ser la norma que regiría las relaciones comerciales internacionales y Estados Unidos estaba dispuesto a entrar en este juego (léase: Iniciativa para las Américas, luego ALCA y TLC/Nafta).

En breve, el significado en materia de estrategia y seguridad que México implica para Estados Unidos (cuestiones migratorias, narcotráfico, frontera norte) y el interés de contar con un México económicamente estable también fueron causa de la firma del T.L.C. De este modo veremos de qué manera el T.L.C impactó en la economía interna de México y, consecuentemente, sus efectos en el volumen de los flujos y el conflicto migratorio.

Como consecuencia de la puesta en práctica de las políticas del T.L.C y en contraste con lo pretendido, lo cierto es que los flujos migratorios indocumentados se han acrecentado durante la década del '90 y no solo por las consecuencias en la economía doméstica mexicana (cuadros 2, 3 y 4), sino también por el crecimiento de la economía

estadounidense y el alto nivel de empleo de ciertos Estados: la demanda de mano de obra barata en Estados Unidos, motivada por la recuperación económica, actuaba en contra de uno de los objetivos del Tratado (disminuir los niveles de inmigración ilegal). Es decir que, como había afirmado, en épocas en que la prosperidad económica es un hecho, la demanda de mano de obra barata desde Estados Unidos actúa de manera independiente de los dictámenes gubernamentales. De ello se desprenden preguntas sin respuesta: las medidas restrictivas de la migración cuentan con cláusulas que establecen multas a los patrones que hagan uso de mano de obra ilegal. ¿Pero, realmente, estos castigos son aplicados? ¿Cuál es el grado de control hacia los empresarios estadounidenses? (ver Anexos: medidas políticas estadounidenses)

Por otro lado, si consideramos las causas de la inmigración como oferta de trabajo/expulsión, demanda/atracción, por cuestiones familiares y por las condiciones de asimetría económica, se creía que el T.L.C, por las crecientes inversiones y la presencia de empresas estadounidenses, podía ser generador de empleo, ya no solo en las grandes ciudades, sino a lo largo y a lo ancho de México. No obstante, sus consecuencias fueron, entre otras cosas, la destrucción de las pequeñas y medianas empresas, la dispersión de la producción agrícola y, por lo tanto, la perturbación del mercado de trabajo (cuadro 1). Debemos admitir, sin embargo, que el crecimiento de la economía mexicana desde 1996 es un hecho, así como también lo es la expansión del empleo manufacturero en las maquiladoras y en fábricas de exportación (cuadro 3); pero la enorme reserva de trabajadores y la carencia de compensaciones salariales ante la creciente inflación y la baja productividad son claros ejemplos que demuestran una desigual recuperación del empleo. Por cierto, y de acuerdo con estadísticas oficiales, la liberalización hizo poco por achicar la enorme brecha entre los pocos privilegiados y los pobres; por el contrario, la clase media se vio perjudicada. Es por ello que reafirmo que los flujos migratorios son afectados por las distintas coyunturas económicas nacionales. Es, entonces, como consecuencia de la integración económica y comercial con Estados Unidos (T.L.C) que la polarización de clases en México y los niveles de desempleo aumentan, con serios impactos en el volumen del flujo migratorio que actúa incrementando los niveles de un conflicto ya existente manifestado por el unilateralismo estadounidense. Por consiguiente, una gran parte de la población se vio en la necesidad de formas sustitutivas de generación de ingresos (léase: «estrategias de sustento familiar»), entre las cuales, la migración fue considerada como una de las salidas más viables.

Al ser el T.L.C un generador de crecimiento económico, pero no de desarrollo sustentable (impactos negativos sobre los flujos migratorios), la agenda estadounidense iba a manifestar una creciente voluntad de adopción de medidas unilaterales. En ese sentido, interpreto que la no-inclusión del debate migratorio en la agenda del T.L.C.A.N (como era la voluntad de México), sí es un indicador que

evidencia la ya consolidada integración comercial, pero también clarifica la desintegración en temas migratorios y la toma de decisiones unilateral. Evidentemente, hay una clara **divergencia de intereses y percepciones** entre los gobiernos de Estados Unidos y México con respecto a las causas que promueven los flujos migratorios, respecto de cómo enfrentar las posibles soluciones (unilateral y bilateral respectivamente) y de la conciencia de los beneficios y pérdidas que tanto Estados Unidos como México enfrentan a causa del fenómeno de estudio. Sin embargo, no sólo los gobiernos son los que adquieren un grado de trascendencia en la conformación de las percepciones, sino que las opiniones públicas en ambos países y las comunidades de mexicanos en los Estados Unidos son generadoras de demandas sociales y económicas hacia sus respectivos gobiernos.

A modo de conclusión, el T.L.C, mediante el empleo de mecanismos comerciales y económicos para generar desarrollo económico al interior de México, fue totalmente ineficaz. De modo que existe un claro paralelo entre la llegada de empresas estadounidenses a México en busca de mano de obra más barata, y la presión popular para la promulgación de leyes que limiten la inmigración a fin de la no-pérdida de trabajos al interior de Estados Unidos (resolución unilateral). Por cierto, y en total contraposición con el resto de México, la región fronteriza, a pesar de ser una zona más susceptible a los ciclos económicos mexicano y estadounidense, continuó absorbiendo mano de obra, pero la expansión económica en Estados Unidos jugaba un rol fundamental en la promoción de esta región. De manera que, al ser la zona de maquila una región de absorción de mano de obra, gran parte de la población elegía emigrar a la región fronteriza, pero la incapacidad de asegurar trabajo a todos los recién llegados, hizo de estos inmigrantes internos futuros inmigrantes internacionales. Por otro lado, y con respecto al grado de susceptibilidad, al ser esta una región totalmente integrada económicamente (considerada región binacional), cualquier tipo de crisis económica de Estados Unidos tiene un efecto negativo en la economía fronteriza de México porque se traduce en una intensificación de lucha antiinmigrante, con consecuencias demográficas que lesionan la economía y estabilidad de la región. De todas formas, es cierto que ante la devaluación del peso mexicano (1994), la industria maquiladora de exportación fue de las pocas beneficiadas por tal situación. De hecho, no deja de ser curioso comparar los mayores niveles de participación económica y el nivel de empleo en la región con los del resto del territorio mexicano (cuadros 3 y 4). Es así que, si bien ante la puesta en práctica del T.L.C, la región de maquiladoras perdió la «exclusividad comercial» con Estados Unidos, la cercanía geográfica (región binacional), la tradición comercial, y la llegada de empresas de otros hemisferios a la región, hicieron que la misma no sufriera tanto el impacto del tratado comercial.

Por otro lado, y como consecuencia del proceso de cooperación económica inaugurado en 1982 y consolidado con la entrada en vigencia del T.L.C, sí hubo

acuerdos bilaterales para generar un entendimiento común del fenómeno migratorio. La creación del Grupo de Alto Nivel, Los Grupos de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (1994), La Comisión Binacional, el Estudio Binacional de Migración y el Memorándum de Entendimiento dejan ver un trasfondo de cooperación entre ambas partes. Aunque con objetivos e intereses encontrados, ambos gobiernos demostraron interés en la resolución del problema mediante la creación de organismos y grupos de consulta de carácter bilateral. Lo cierto es que, no obstante la preocupación acerca del tema migratorio a ambos lados de la frontera, la voluntad política de las administraciones de los Estados Unidos sigue considerando que debe resolverse puertas adentro. Es decir que, si bien la cooperación bilateral es una herramienta generadora de conocimiento compartido, entra en total contradicción con el unilateralismo practicado por Estados Unidos y la no inclusión del tema en cuestión en la agenda bilateral.

En definitiva, considero que los ciclos económicos son útiles en dos direcciones. Por un lado, las épocas de recesión económica en México promueven un mayor caudal en los flujos migratorios (las consecuencias sociales del T.L.C son claros ejemplos). Por otro, dependiendo del estado de la situación económica en Estados Unidos (finales de los años '80 y principios de la década del '90), estos ciclos activan el conflicto a través de la implementación de leyes cuyo objeto es la restricción de la migración o aceptan inmigrantes en favor de los intereses de los empleadores estadounidenses.

Ahora bien, defino las relaciones migratorias como conflictivas por la carencia de responsabilidad compartida en la solución de este fenómeno tan sensible a la opinión pública de ambos países. México toma posición en dos sentidos: en función de mantener cierto caudal del flujo migratorio, principalmente por el rol jugado por las remesas entrantes (cuadro 5) y a fin de ejercer protección política (la legalización de, al menos, dos millones de mexicanos es el objetivo) en favor de los inmigrantes. En el caso de Estados Unidos, hay una clara voluntad, en épocas de expansión económica, de conservar los niveles de producción. En ese sentido, y ante la renuencia de los estadounidenses a trabajar en posiciones no calificadas, la mano de obra mexicana cumple un rol fundamental para la economía de los Estados Unidos, que consolida, de esta manera, el mantenimiento de trabajo pagado por debajo del sueldo ideal y el ya mencionado comportamiento empresarial. De manera que los flujos migratorios juegan un rol primordial en el mantenimiento de la economía estadounidense. Por cierto, al encontrarse bajo una economía sana, los patrones estadounidenses responden a las leyes de la oferta del mercado laboral actuando, de esta manera, en detrimento de las leyes internas que restringen la migración ilegal, pero ¿qué ocurre en tiempos de recesión? La respuesta está en las medidas restrictivas: desde la década del '60, y con la finalización del programa Bracero²⁴, fueron innumerables las medidas que restringen el volumen del flujo (ver Anexos: Medidas políticas estadounidenses) y se centran en

ciclos de recesión económica.

No obstante la voluntad del gobierno de México de incidir en la toma de decisiones y en la búsqueda de soluciones bilaterales, el unilateralismo practicado por Estados Unidos no cesó, con resultados que distan mucho de alcanzar el nivel deseado. A pesar de las medidas políticas y los innumerables controles fronterizos, la migración ilegal no ha decrecido y los empleadores estadounidenses continúan contratando inmigrantes ilegales mexicanos. Lo curioso es que sí ha habido cooperación con resultados concretos en cuestiones económicas y de integración comercial; distinto es el caso en torno a la controvertida cuestión migratoria.

El antagonismo de las percepciones y los intereses contrapuestos de los gobiernos tiene como resultado un proceso más conflictivo que cooperativo; el creciente unilateralismo del gobierno estadounidense demostrado en este capítulo actúa en función de dañar la cooperación intergubernamental, que será esencial para lograr mayores niveles en términos de resultados tangibles bilaterales. Por lo tanto, un mayor compromiso gubernamental de parte de Estados Unidos y la asunción de una responsabilidad compartida en la promoción de los flujos migratorios es un imperativo que considero indispensable para lograr canales de comunicación estables.

Este apartado demuestra que, por lo menos hasta el 11/09/01, la influencia de los ciclos económicos en la agudización o estancamiento del conflicto migratorio tuvo una implicancia trascendente. Luego de tan fatídico acontecimiento coyuntural, la escala de prioridades del gobierno estadounidense cambió drásticamente, por lo que el mínimo diálogo que hasta aquella fecha había, quedó totalmente marginado de la agenda de política exterior de Estados Unidos.

Conclusión final

Las causas que estimulan la inmigración se encuentran en ambos países, por lo que la cooperación para la designación conjunta de las decisiones a seguir debería ser un hecho indispensable en la búsqueda de soluciones. Sin embargo, lo cierto es que en temas centrales de agenda para Estados Unidos y México, como la inmigración, no existe todavía un consenso entre ambos países en torno de cómo aplicar reglas y normas. Esta carencia de propuestas conjuntas condiciona el arribo a soluciones duraderas y afecta la capacidad de diálogo. Indudablemente, considerando la asimetría y la disparidad económica entre ambos países, la cooperación para fomentar el desarrollo interno en México será fundamental para bajar los niveles de los flujos migratorios. Más aun, considerando las dos perspectivas de causas migratorias, es evidente que tal asimetría es producto de la desigual distribución de los factores de producción (perspectiva histórico-

estructural). Es decir que un desarrollo sustentable e inclusivo al interior de México es imprescindible para reducir el volumen de los flujos migratorios. De todas formas, lo cierto es que no solo depende de este factor, la variable «cultura migratoria» y las perspectivas de crecimiento de la población también participan activamente en la motivación de los inmigrantes, por lo que el mencionado desarrollo solo será un puntapié inicial para alivianar el volumen de los flujos.

Indudablemente, ambos gobiernos tienen intereses y objetivos distintos en cuanto a las consecuencias que los flujos migratorios generan, las percepciones son diferentes a ambos lados del río Bravo, y las consecuencias positivas y negativas que afectan a cada país son motivo de recelo y discusión. Por lo tanto, se puede afirmar que si bien ha habido un considerable aumento en cuanto a los niveles de cooperación, esta cooperación es de carácter conflictivo, dado que afecta intereses vitales de ambos países, y soluciones bilaterales no han sido aplicadas.

Por otro lado, si analizamos empíricamente las metas alcanzadas para las cuestiones más relevantes: regularización de trabajadores ilegales e implementación de programas de trabajadores temporales, aún no fueron encontradas soluciones. Por el contrario, el unilateralismo practicado por Estados Unidos actúa como un mecanismo que tiene como resultado soluciones cortoplacistas, cuya ineficacia ha quedado demostrada, al igual que el evidente daño que provocan en la relación bilateral.

Los mecanismos unilaterales han demostrado ser insuficientes en la solución de la cuestión migratoria. Por lo tanto, al tener la inmigración causas que la estimulan a ambos lados del río Bravo, al existir una asimetría económica tan relevante entre los actores y al interior de México, sumado a la existencia de la frontera binacional y el marco de entendimiento generado desde la década del '80, interpreto que una cooperación bilateral real y, por lo tanto, las soluciones bilaterales son los mecanismos que deberían implementarse entre ambos gobiernos a fin de llegar a acuerdos y perspectivas más alentadoras en la solución del tema en cuestión. Pero, en todo caso, tal cooperación solo será alcanzada una vez que las percepciones mejoren y, por lo tanto, la confianza se instale en la relación bilateral. De este modo, los proyectos de desarrollo interno, entre otros objetivos particulares serían más factibles de ser llevados a cabo. Personalmente, interpreto que esta es la dificultad principal, por lo que el cambio de imagen y la concienciación de la responsabilidad compartida en la promoción del fenómeno ayudaría a generar mecanismos de cooperación en vistas del arribo a (previo cambio de percepciones) soluciones de largo plazo.

En definitiva, interpreto que hay clara evidencia en cuanto a que los ciclos económicos, a pesar de no ser la única causa promotora de los flujos migratorios (ni la más relevante), juegan un rol primordial en la activación del conflicto; pero estimo que su posible solución debe encontrarse en un marco de entendimiento bilateral (cooperación, responsabilidad compartida) donde el cambio de percep-

ciones es esencial, y un real desarrollo sustentable lime las asimetrías internas en México. Lo interesante radica en que hay una correlación entre ellas en la que cada una retroalimenta a la otra.

El 11 de setiembre de 2001 planteó un cambio de escenario y de prioridades para Estados Unidos. La cuestión migratoria y, en consecuencia, su relación bilateral con México quedó relegada a un segundo plano. Aunque el panorama actual es de simple estancamiento del conflicto migratorio, esta vez los ciclos económicos no tienen la influencia pasada; por el contrario, hay que buscar la respuesta en el cambio de prioridades del gobierno estadounidense, más precisamente en cuestiones relacionadas con la seguridad hemisférica. Hoy en día, la amenaza a su seguridad viene de latitudes diferentes de la relación bilateral con México. Por ello, hoy también es un interrogante identificar las percepciones del gobierno estadounidense sobre este tema que, en algún momento, ocupó un lugar de privilegio en la agenda de política exterior.

Del mismo modo, y en presencia del no-diálogo bilateral sobre la cuestión migratoria, una nueva dilatación del conflicto hará que las metas alcanzadas en nombre de «la institucionalización de la relación bilateral» queden vacías de contenido. Sin embargo, ante la conjunción de este hecho, y sumado a un notable endurecimiento en la política de seguridad estadounidense, surge un interrogante. En estos momentos de aparente estancamiento del «conflicto», ¿se puede hablar de conflicto migratorio, o nos debemos retrotraer al pasado e identificar la actual no-posición del gobierno estadounidense (por carencia de debate interno) con el período de no-política migratoria mexicana anterior a 1986?

Anexos/Estadísticas

Medidas políticas estadounidenses

IRCA (Immigration Reform and Control Act): su objetivo fue el de acrecentar el control en las fronteras, especialmente en la frontera Sur con México, (ver Anexos gráficos Presupuesto Fronterizo) y la legalización de muchos mexicanos indocumentados (a los que hayan estado residiendo en Estados Unidos desde antes del 1º de enero de 1982). Las consecuencias de este requisito, sumadas a los requerimientos para que el empleador solo contrate a gente habilitada o con derechos para trabajar en Estados Unidos, fueron ampliamente desfavorables para los trabajadores temporales indocumentados.

De todas formas, los resultados de la implementación de la IRCA han sido poco efectivos en la reducción de la inmigración ilegal.

Por otra parte, en el año 1989 se promulgó otra medida que afectaba a los

inmigrantes: The Immigration Nursing Relief Act (INRA). Lo cierto es que el objetivo de tal medida tuvo como trasfondo paliar la carencia de mano de obra estadounidense en centros asistenciales. Se les da a los extranjeros/as la residencia permanente en Estados Unidos, pero solo en caso de contar con tres años de experiencia en centros asistenciales estadounidenses. Indudablemente, el acceso a tales beneficios solo fue alcanzado por una pequeña minoría que, por otra parte, tenía las características que se demandaban.

Durante los años 90, el Estado de California intensificó su lucha antiinmigrante y The Immigration Act (1990) fue un ejemplo cuya relevancia se percibe aún hoy. Entre sus principales medidas se encontraban:

- Se le dará prioridad a la inmigración familiar, que obtendrá 4/5 del total de las visas. Lo cierto es que 9 sobre 10 inmigrantes permanentes han conseguido su entrada como beneficiarios de un ciudadano estadounidense o ciudadano permanente (los llamados sponsors).
- Los beneficios en cuanto al empleo se extenderán más del doble con la asignación de 120.000 visas en detrimento de las 54.000 asignadas en 1965. Si embargo, ante los posibles efectos adversos para los trabajadores estadounidenses, se estipuló que los empleadores estén obligados a demostrar que las condiciones de trabajo y los salarios que se le ofrecen a un trabajador extranjero no tendrán un impacto negativo en los estadounidenses.
- De todos modos, también existe una cláusula que limita el número de trabajadores temporales para determinadas categorías de visado, y se deben seguir ciertos criterios para su extensión. Sin lugar a dudas, lo interesante radica en que, con esta política, se intenta dar cierto margen de prioridad y preferencia al trabajador norteamericano.

En breve, es aquí donde se comprueba el grado de funcionalidad del trabajador mexicano de acuerdo con el nivel de empleo y el ciclo económico estadounidense: en caso de haber demanda de trabajo, el empleador se verá obligado a emitir una certificación para emplear a un extranjero; por el contrario, si la oferta de trabajo es alta, será bloqueado para los inmigrantes. De acuerdo con los niveles de preferencia para la asignación de visas existe este orden: 1° se encuentran las personas con «habilidades extraordinarias»; 2° profesores e investigadores conocidos internacionalmente; 3° ejecutivos y gerentes de compañías multinacionales norteamericanas; 4° profesionales con altos grados de especialización; 5° trabajadores con habilidades y profesionales, y 6° ministros de religión y personas que hayan trabajado en actividades religiosas, etc

En el año 1994, previa votación de sus ciudadanos, el Estado de California implementó la Propuesta 187. Esta ley pugnaba por repatriar a los trabajadores ilegales mediante la modificación de una ley para la negación de servicios asistenciales de educación y salud (salvo casos de emergencia) a los indocumentados y sus familias.

Asimismo, estableció sanciones a patrones que emplearan inmigrantes ilegales y un mayor control fronterizo. Es preciso recordar que el gobernador de California hizo de la lucha antiinmigrante su principal tema de campaña de reelección.

En el año 1995, el gobierno de Estados Unidos actuó en detrimento de la inmigración. Lamar Smith, miembro de la Cámara de Representantes (House of Representatives) propuso la ley H.R 2202. Dicha enmienda redujo en un 30 % la cantidad de visas otorgadas a familiares de ciudadanos permanentes. En definitiva, el objetivo de H.R 2202 es la reducción de la inmigración ilegal en 1/3, lo que implica una reducción de 800.000 a 560.000 inmigrantes por cada año fiscal. En vistas de concretar tal objetivo se produjo un aumento en las patrullas de control fronterizo, el establecimiento de barreras y un mayor equipamiento en términos de vehículos de control (ver gráfico Presupuesto del SIN).

La ley S.1394 (1995) se propuso un recorte de visas que pasaron de 540.000 a 310.000. Se establece, además, que si se desea establecer un vínculo laboral con un extranjero es imprescindible que las compañías que lo hagan paguen cierta cantidad de dinero a un fondo común para entrenamiento y capacitación de los trabajadores norteamericanos.

En el año 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley de la Reforma de la Migración ilegal y el Acta de Responsabilidad del Migrante (IIRIRA). Entre sus medidas se encontraban el aumento anual, hasta el año 2000, de 1.000 agentes de la patrulla fronteriza (ver Anexos Gráficos Presupuesto Fronterizo); la construcción de una triple cerca metálica a lo largo de la frontera con México; la utilización de sus bases militares como centros de detención de extranjeros ilegales y la posibilidad de deportar a extranjeros indocumentados.

Todas estas medidas fueron tomadas por el gobierno de Estados Unidos sin participación, en su formulación, del gobierno mexicano. Sin dudas, el espíritu de cooperación generado por el acercamiento de intereses comerciales no guarda relación con la evidente política antiinmigrante. Asimismo, el grado de penalización hacia el empresariado estadounidense empleador de ilegales no es el mismo que para los inmigrantes ilegales. Con ello quiero decir que, a pesar de lo que las medidas promueven, no se actúa contra la variable demanda interna de trabajadores indocumentados.

CUADRO 1
Distribución porcentual de migrantes temporales
que se dirigen a Estados Unidos por diversas características
del lugar de residencia.

Características del lugar de residencia	Período de levantamiento	
	1993-1997	1998-2000
Región de residencia	100.00	100.00
Tradicional	55.7	50.1
Norte	22.9	18.1
Centro	11.0	17.2
Sur-Sureste	10.4	14.7
Tipo de localidad de residencia	100.00	100.00
Urbana	54.0	57.4
No urbana	46.0	42.6
Condición de actividad en su lugar de residencia	100.00	100.00
Ocupados	63.7	37.3
Desocupados	13.6	17.3
Inactivos	23.7	23.2
Sector de actividad en su lugar de residencia	100.00	100.00
Primario	52.5	47.2
Secundario	27.6	26.6
Terciario	19.9	26

Fuente: Tuirán, Rodolfo. *Dinámica reciente de la migración México-Estados Unidos*, 2001. El Mercado de Valores. Estimaciones de I Consejo Nacional de Población (CONAPO). Comprende hasta el 20 de julio de 2000.

En este cuadro se puede apreciar que, de acuerdo con el lugar de residencia, las migraciones hacia Estados Unidos han aumentado considerablemente desde las zonas Sur y Centro en detrimento de la zona Norte. Ello obedece, seguramente, a las condiciones estructurales del mercado de trabajo en México donde luego del T.L.C el sector agrícola se vio seriamente perjudicado. El mismo impacto se advirtió en el sector terciario, que derivó en un aumento del volumen de los flujos migratorios y en la conformación del conflicto.

Finalmente, las migraciones desde zonas urbanas han aumentado, lo cual demuestra una mayor heterogeneidad de las personas migrantes al igual que la incapacidad de las grandes ciudades de satisfacer la oferta de trabajo.

CUADRO 2

Población residente en los municipios fronterizos del Norte de México, 1990-2010

Entidad federativa y municipio	Población censal		Proyección de población			
	1990	1995	2000	2005	2006	2010
Municipios fronterizos del N total	5075080	5075080	5738245	5350830	6467080	6913487
BAJA California: total	1754327	2089959	2388736	2675571	2731091	2946936
Ensenada	276075	311978	361320	409076	418356	454547
Playas de Rosario	0	46107	57746	69867	72317	82152
Tijuana	785870	981179	1134772	1283229	1312063	1424426
Tecate	54966	61971	71730	81169	83003	90153
Mexicali	637416	688724	763168	832230	845230	89658
SONORA: total	414617	458916	505097	546331	554009	583063
San Luis Río Colorado	117425	132899	148691	162736	165345	175194
Puerto Peñasco	37795	27120	26294	25568	25434	24933
Caborca	61621	64488	67113	69189	69551	70854
Altar	6772	7121	7477	7765	7816	8000
Saric	2185	2283	2361	2421	2431	2468
Nogales	112803	133249	152419	169892	173180	185715
Santa Cruz	1557	1404	1325	1261	1249	1207
Cananea	28460	29262	30363	31226	31375	31912
Naco	4882	4903	4977	5026	5034	5059
Agua Prieta	41117	56187	64077	71247	72594	77721
CHIHUAHUA: total	916035	1085237	1236930	1374735	1400757	1500679
Janos	11706	10780	10336	9953	9883	9622
Ascensión	17449	19650	22535	25157	25651	27751
Juárez	840276	1010439	1159780	1295577	1321255	1419706
Manuel Benavides	2941	2336	2134	1975	1947	1846
P.C. Guerrero	8843	8974	9230	9418	9449	9560
Guadalupe	9595	9598	10060	10426	10490	10724
Ojinaga	25225	23550	22855	22229	22112	21670
COAHUILA: total	183875	227533	256277	278991	282936	297209
Ocampo	8386	13607	14341	14851	14934	15221
Acuña	59853	82933	97153	108760	110007	118289
Jiménez	8355	9480	9659	9756	5769	9811
Piedras Negras	103545	118042	131775	142369	144187	150707
Guerrero	2479	2179	2020	1903	1884	1815
Hidalgo	1257	1292	1329	1352	1355	1366
Nuevo León: total	18174	18331	18945	19336	19394	19571
Anahuac	18174	19331	18945	19336	19394	19571
TAMAULIPAS: total	1064943	1195014	1332260	1455866	1478893	1566029
Nuevo Laredo	229253	275078	306210	333824	338924	358094
Guerrero	4539	4007	3935	3861	3847	3791
Mier	6345	6270	6237	6187	6176	6130
Miguel Alemán	22226	22404	23147		23798	24125
Camargo	15811	15310	15306		15232	15161
C. Díaz Ordaz	18513	15690	15577		15397	15267
Reynosa	296274	337075	389075		447309	482501
Río Bravo	98819	100380	105230		109759	112166
Valle Hermoso	53981	55290	57233		58955	59827
Matamoros	319182	363510	409894		459496	488967

Fuente: Rodolfo Corona. Dinámica demográfica de la frontera norte de México. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana B.C. México. Septiembre 2000. (documento no publicado).

En este cuadro, notamos un claro aumento de la población en la zona de la frontera Norte. Este fenómeno obedece, indudablemente, a la migración de capital (en este caso de industrias maquiladoras y su auge luego de la entrada de México en el T.L.C), y tiene como consecuencia la emigración de las personas hacia el Norte (producto de su incapacidad de satisfacer las demandas laborales).

CUADRO 3

Tasas de participación económica en ciudades fronterizas seleccionadas (por cien)

Ciudades	1990			1992		
	total	hombres	mujeres	total	Hombres	mujeres
C. Juárez	53	73,5	33,2	52,9	73,4	33,5
Tijuana	52	74,6	30,4	50,6	71,6	31,1
Matamoros	50	71	32,1	51,9	69,3	36,2
N.Laredo	50	71,6	29	49,7	71,6	29,2
Fronteriza	52	73,3	31,6	50,5	71,2	31,7

1994			1996			1998		
total	hombres	mujeres	total	hombres	mujeres	total	Hombres	mujeres
56,3	75,5	37,8	52,6	71,1	34,8	56	76	36,4
51,7	72,3	31,6	54,9	73,6	36,3	57	76,4	36,8
55,2	70,9	40,3	57,4	72,5	43,1	59	76,2	44,6
49,9	70,3	31,9	52,6	71,2	35,2	53	76,3	31,2
52,8	74,6	34,3	51,1	72,2	31,1	55	75,3	36,4

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Segundo Trimestre.

CUADRO 4

Tasa general de desempleo abierto en ciudades fronterizas seleccionadas 1990-1998

Ciudades	1990	1992	1994	1996	1998
C. Juárez	1,2	1	2	2,3	0,7
Matamoros	2,8	4,6	6,3	4,1	3
Tijuana	1,3	0,7	1,6	1,2	1,4

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Segundo trimestre

Las devaluaciones del peso frente al dólar en los años 1976, 1982 y 1994 afectaron las economías fronterizas, desestabilizando alguno de sus sectores económicos. De todas formas, aunque la industria maquiladora se vio beneficiada, si comparamos con el cuadro «Tasas de participación económica», notamos que la participación económica de 1996 es levemente inferior a la de 1998. Por lo tanto, hay una relación entre el ciclo económico, del que se deduce la participación económica y el nivel de desempleo, y su impacto en los flujos migratorios.

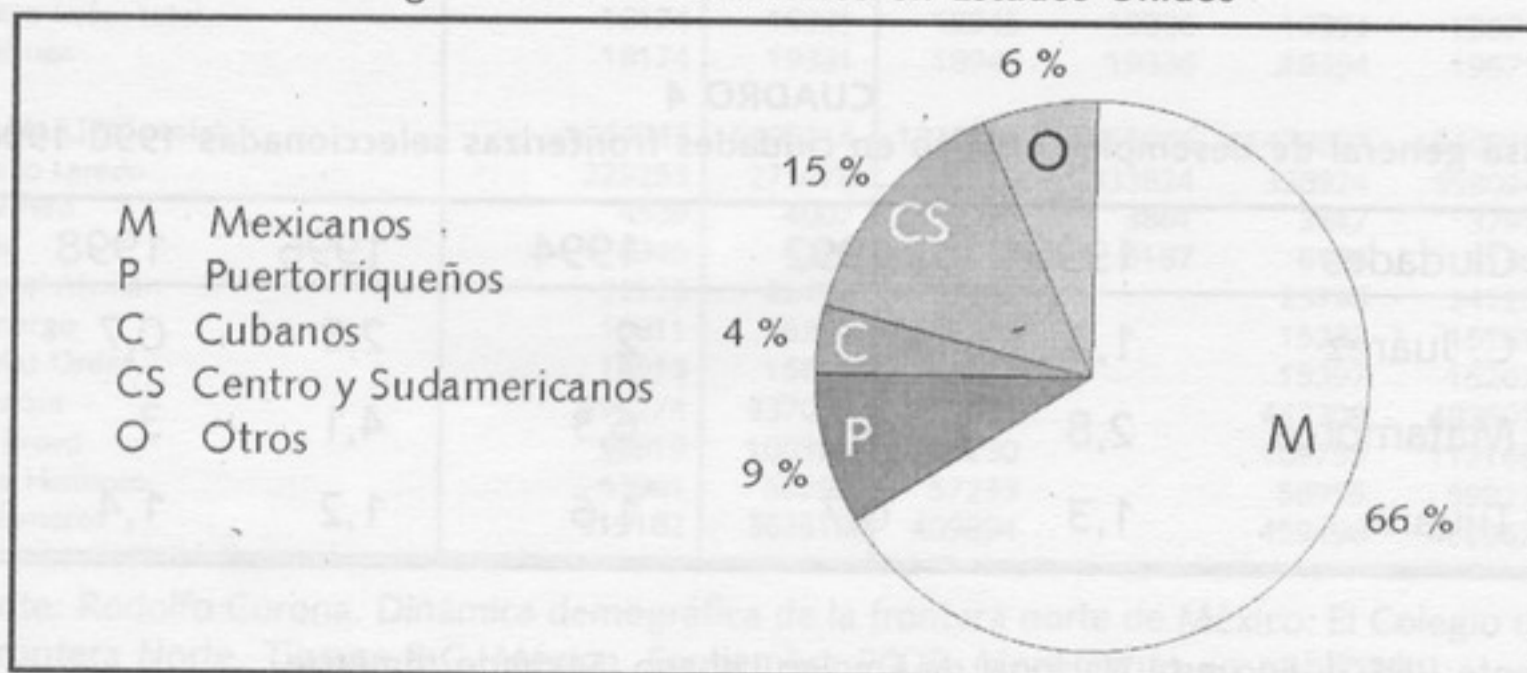
Por otro lado, fue durante esos años en que Estados Unidos promulgó un gran número de medidas restrictivas de la migración.

CUADRO 5
Número total de hogares y número de hogares que perciben ingresos provenientes de otros países. Por año, 1992 a 2000

Número de hogares			
Total de hogares con ingresos de otros países			
Año	Total de hogares	Absolutos	Relativos
1992	17.819.414	639.673	3.7
1994	19.440.270	663.259	3.4
1996	20.463.368	4.076.207	5.3
1998	22.463.568	4.474.989	5.3
2000	23.484.752	4.252.493	5.3

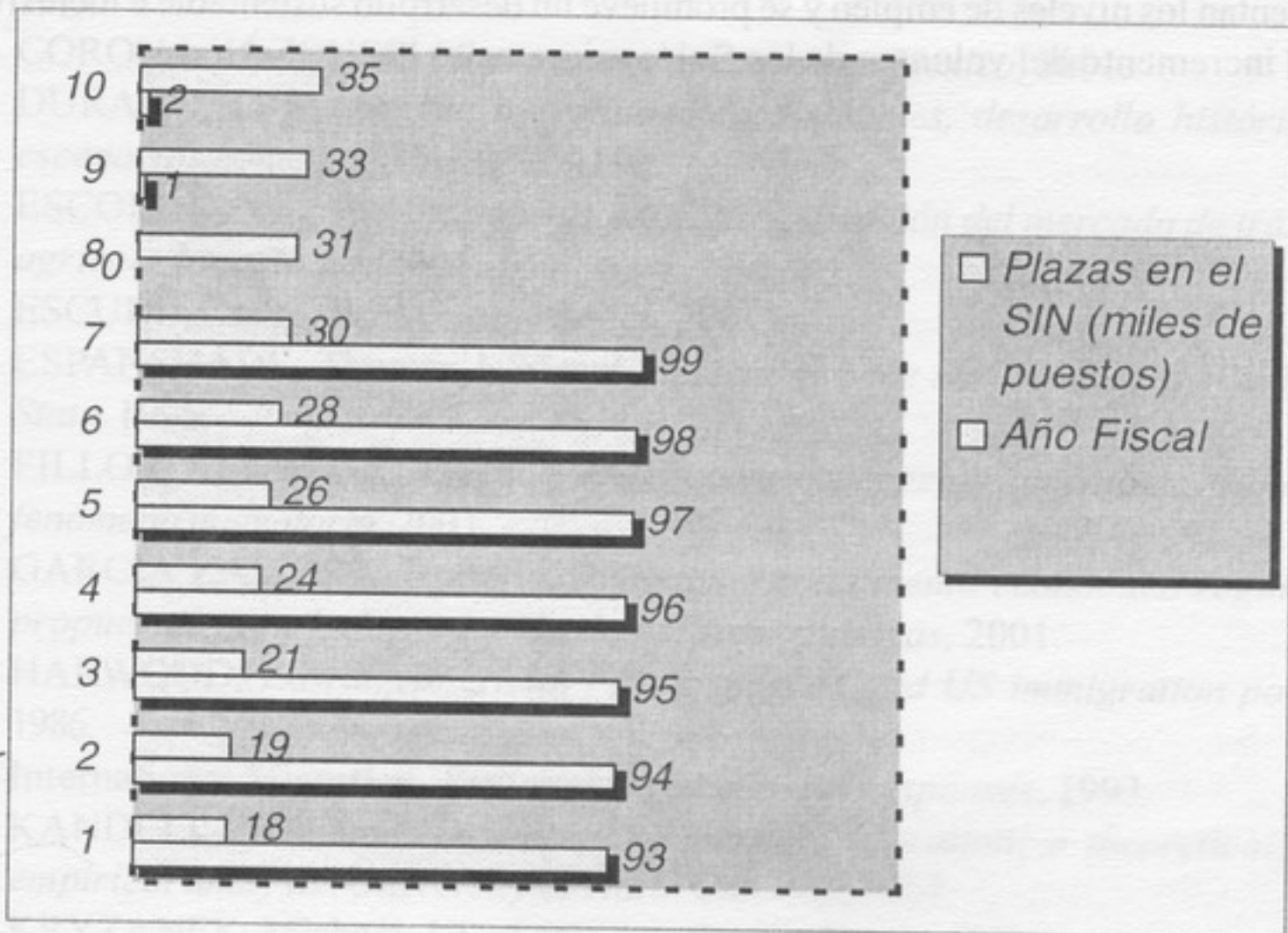
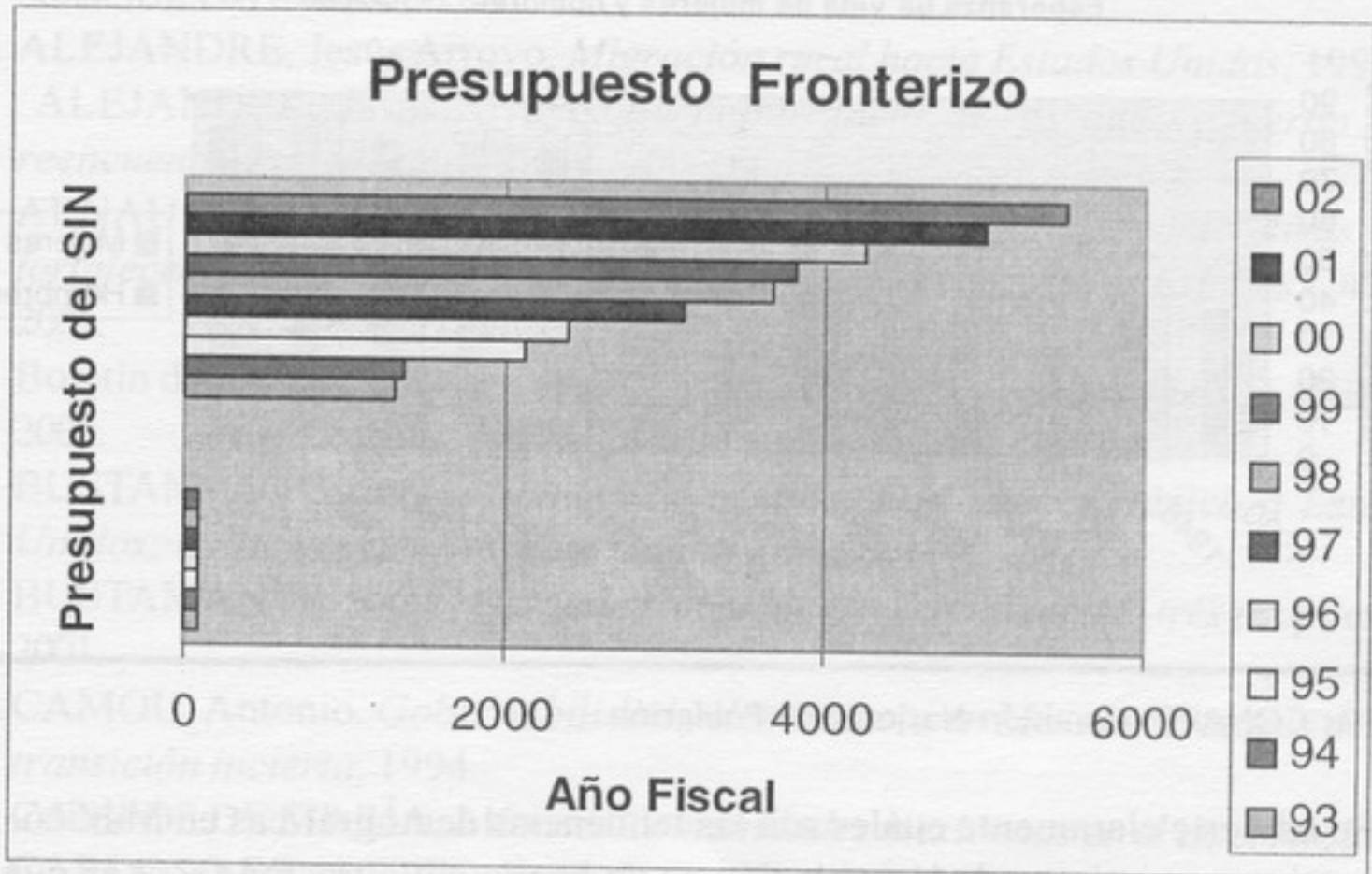
Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, con base en INEGI). Encuesta Nacional de Ingresos y Costos de los Hogares.

Inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos



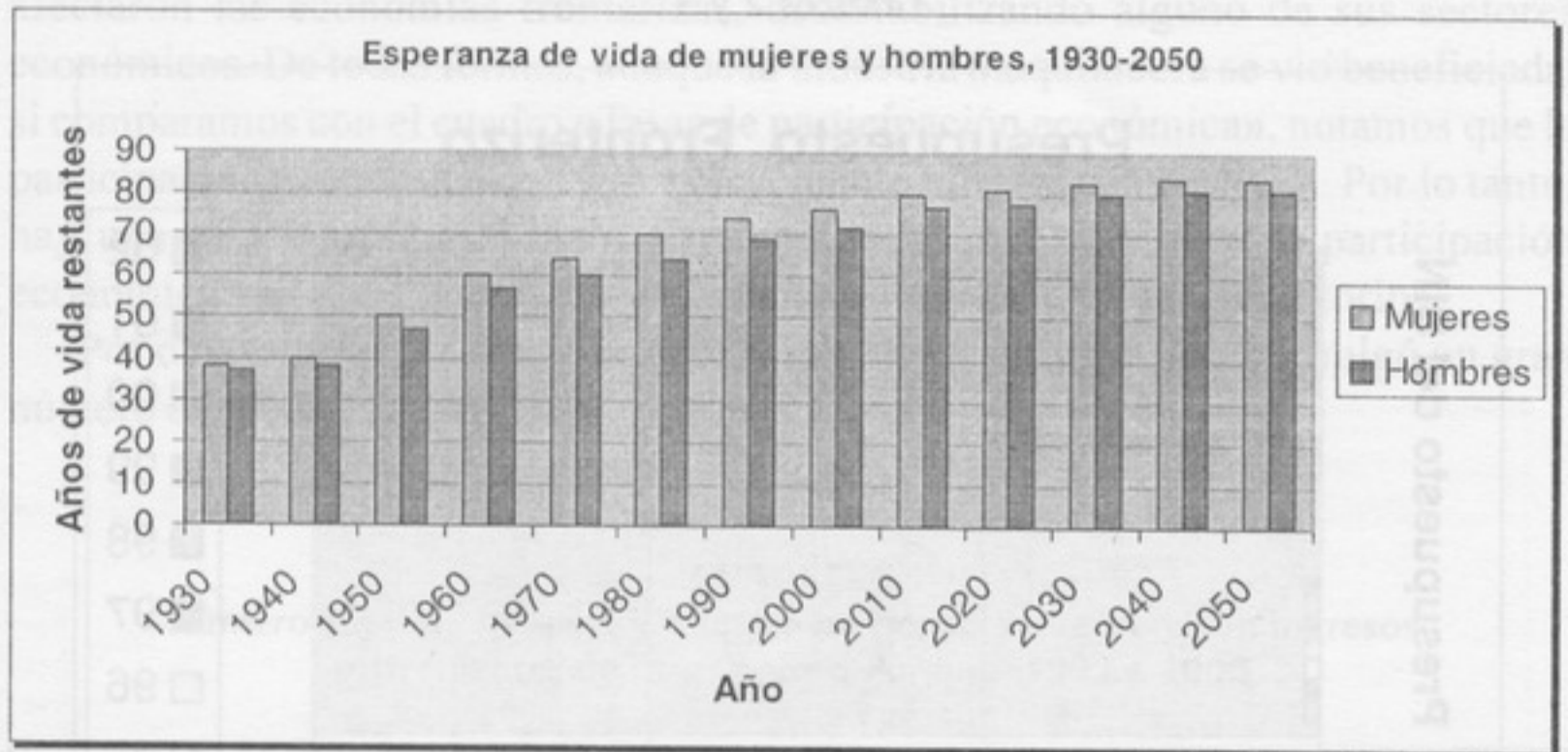
Presupuesto fronterizo y del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización)

Gráficos 2 y 3



Fuente: INS FY2 Budget Summary. www.ins.gov

POBLACIÓN



Fuente: CONAPO. Comisión Nacional de Población.

Se advierte claramente cuáles son las tendencias demográficas en México. Un progresivo crecimiento de la población es un hecho cuyo trasfondo, si es que no aumentan los niveles de empleo y se promueve un desarrollo sustentable e inclusivo, es el incremento del volumen de los flujos migratorios hacia el «Norte».

1998 22 463 565

2000 23 484 752

M Mexicanos

P Puertorriqueños

C Cubanos

CS Centro y Sudamérica

O Otros

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco. *Integración económica y políticas de migración: un consenso en revisión*, 2001.
- ALEJANDRE, Jesús Arroyo. *Migración rural hacia Estados Unidos*, 1991.
- ALEJANDRE, Jesús Arroyo. *La importancia de los que se fueron y su reencuentro con México*, 2001.
- ARNAU GÓMEZ, Remedios. *Comunidades Transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones de las comunidades mexicanas en los Estados Unidos*, 2001.
- Boletín demográfico. *Migraciones internacionales en Latinoamérica*. CEPAL, 2000.
- BUSTAMANTE, Jorge. *Inmigración indocumentada de México a Estados Unidos: hallazgos del proyecto Cañón Zapata*, 1992.
- BUSTAMANTE, Jorge. *Mercados laborales internacionales: tres propuestas*, 2001.
- CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta*, 1994.
- CAMPOS DE MARÍA, Alfonso. *Comunidades mexicanas en el exterior*, 2001.
- CARDOSO F/FALETTO, Enzo. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 1999.
- CORONA VÁZQUEZ. *Monto y uso de remesas en México*, 2001.
- DURAND, Jorge. *Origen o destino. Redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos*, 2001.
- ESCOBAR, Agustín. *Propuestas para la legalización del mercado de trabajo agrícola binacional*, 2001.
- ESCUDÉ, Carlos. *Realismo periférico*, 2001.
- ESPANSHADE, Thomas J. *Fiscal Impacts and the shrinking of the Welfare State*, 1996.
- FILLOY VERRUGA, Enrique. *Una nueva concepción binacional frente al fenómeno migratorio*, 2001.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo. *Remesas y crecimiento económico regional: propuestas para la formulación de políticas públicas*, 2001.
- HARWOOD, Edwin. *American Public opinion and US immigration policy*, 1986.
- International Migration. *Regional Processes and responses*, 1993.
- KANDELL, William. *The culture of mexican migration: a theoretical and empirical analysis*. University of North Carolina, 2002.
- KRYZANEK, Michael. *US - Latin American relations*, 1996.
- LIPPUCI, Sandra. *Issues and policies in American government*, 1999.
- LOZANO, Fernando. *Experiencias internacionales en el envío y uso de las*

- remesas*, 2001.
- MARTÍNEZ DÁVALOS, Héctor. *Asuntos migratorios en México*, 1995.
 - MASSEY/ALARCÓN. *Return to Aztlan*. 1995.
 - MOHAR, Gustavo. *La importancia de los que se fueron y su reencuentro con México*, 2001.
 - MOHAR, Gustavo. *Historia reciente y debate en Estados Unidos sobre migración y presencia de los mexicanos*, 2001.
 - MOLOEZNIK, Pablo. *La agenda de la seguridad nacional*, 2001.
 - MOLS, Manfred. *Transformación política en México*, 1995.
 - *Notas de Población*, 2001. CEPAL.
 - OROZCO, Gracielle. *Pasado presente y futuro de nuestras relaciones con las comunidades de mexicanos*, 2001.
 - PASTOR, Robert. *Límite en la amistad entre México y Estados Unidos*, 1989.
 - PELLICER, Olga; FERNANDEZ CASTRO, Rafael. *México-Estados Unidos: Las rutas de la cooperación*, 1997.
 - PHILIP, Martin. *Población y desarrollo. Aspectos destacados del simposio sobre migraciones internacionales en las Américas*, 2001.
 - PRECIADO, Jaime. *La agenda de política exterior de la transición*, 1999.
 - *Publicación Comercio Exterior. La nueva frontera Norte: entre la devaluación y la 187*, 1995.
 - *Publicación Integración Latinoamericana. Libre comercio y frontera: México - Estados Unidos*, 1992.
 - *Regional Integration and Industrial relations in North America*, 1995.
 - *Revista mexicana de Política Exterior*, febrero de 2002. Instituto Matías Romero.
 - SANTIBÁÑEZ, Jorge. *Mercados laborales fronterizos*, 2001.
 - SKIDMORE. *Historia contemporánea Latinoamericana. México: domesticar la revolución*, 1995.
 - SMITH, Peter. *Talons of the Eagle*, 1999.
 - TUIRÁN, Rodolfo. *Hacia una nueva agenda bilateral. Consejo Nacional de Población*, 2000.
 - TUIRÁN, Rodolfo. *Dinámica reciente de la migración México - Estados Unidos*, 2001.
 - UNGER, Kurt y VERDUZCO, Gustavo. *Desarrollo de las regiones de origen de los migrantes: experiencias y perspectivas*, 2001
 - *US antimigration efforts move south*, 2002. Center for mexican studies of New York.
 - WITTKOPF, Eugene y JONES, Christopher. *The future of American Foreign Policy. US - México: Closed Borders, Open Markets*, 1999.
 - WOODS, Charles. *El modelo de equilibrio y el histórico-estructural en la migración*. University of Miami, 1981.

- CENTENO, René. *Redes migratorias: ¿ Acceso a oportunidades para los migrantes?*, 2001.
- Fuentes de medios gráficos (periódicos): *The New York Times*, *Washington Post*, *El Universal*, *Dailytexan*, *Excelsior*, *Reforma*.

Notas

- ¹ Ver Woods Charles, 1981. «*La perspectiva de equilibrio y la perspectiva histórico estructural en la Migración*». University of Miami.
- ² El aumento de flujos migratorios de ilegales y la llamada «Invasión Mariel» (exiliados cubanos que llegaron en masa a las costas de Florida) no hicieron más que consolidar la virtual pérdida de control de la frontera Sur.
- ³ Doctrina Estrada: estipula la no injerencia en asuntos de política interna de otros países y había conducido a las administraciones mexicanas en tiempos pasados a la incapacidad de presionar a Estados Unidos para que modifique su política migratoria.
- ⁴ En «*La perspectiva de equilibrio y la perspectiva histórico-estructural en la migración*». Woods Charles. Universidad de Florida, 1981.
- ⁵ Estrategias de sustento familiar, entendiendo a la familia como unidad de análisis y conciliando las dos perspectivas: la histórico-estructural, centrada en las fuerzas socio-económicas, y la microeconómica, centrada en el individuo. «Se argumenta que las estrategias de análisis de la unidad familiar, interpretadas dentro de la economía política en la que esta se encuadra, dan fundamento a perspectivas integradoras estructurales y de conducta en el estudio del movimiento de población». Woods Charles.
«*La perspectiva de equilibrio y la perspectiva histórico-estructural en la migración*». Universidad de Florida, 1981. Pág. 1
- ⁶ Según datos estadísticos, la esperanza de vida aumentaría de 73.6 años en 1995 (71.3 para hombres y 75.9 para mujeres) a 75.3 (73.1 y 77.6) en 2000; 78.1 (76.0 y 80.2) en 2010; 80.4 (78.4 y 82.3) en 2020, y, finalmente, a 83.7 años (82.0 para hombres y 85.5 para mujeres) en 2050.
Fuente: CONAPO (Comisión Nacional de Población).
- ⁷ Los inmigrantes pretenden maximizar su nivel de bienestar económico y social. «Puede por lo tanto interpretarse como un caso de la teoría microeconómica de elección del consumidor». Woods, Charles. «*La perspectiva de equilibrio y la histórico-estructural en la migración*». Universidad de Florida, Gainesville, 1981.
- ⁸ Hablo de cultura migratoria por la tradición de migrar hacia el Norte tan arraigada en la población mexicana. Históricamente, se desarrollaron tres sistemas de migración: sistema de enganche (hasta 1942), Programa Bracero (1942-1964) y Período indocumentado (1964 hasta ahora). Ver apartado Tres sistemas de

Migraciones.

- ⁹ En ciclos económicos veremos la influencia de las presiones economías internas y externas en las microdecisiones de emigrar.
- ¹⁰ En referencia a la historia de las migraciones mexicanas hacia el Norte, donde la situación de exclusión interna y la demanda en Estados Unidos consolidaron la cultura de la Migración (ver apartado «Tres sistemas de adaptación del migrante»).
- ¹¹ Ver además apartado «Tres sistemas de adaptación del migrante».
- ¹² Mutuo rechazo de las doctrinas socialistas. A esto se sumó la solución de ciertos problemas que tienen que ver con cuestiones económico-comerciales como la indemnización a las empresas petroleras anteriormente apropiadas por el gobierno de Cárdenas, el pago de la deuda pública, etc. En 1942, se firmaba un tratado para la disminución de las barreras comerciales, se recibían créditos por parte de Estados Unidos y las exportaciones mexicanas adquirirían un rotundo aumento
- ¹³ De todas formas, el sector industrial era completamente importador de bienes intermedios y de capital, lo que implicaba una dependencia tecnológica y financiera con el exterior.
- ¹⁴ La crisis del petróleo de 1973 y la decisión mexicana de no participar de la OPEP -considerando la cantidad de reservas con que México cuenta- le permitió a este país adquirir un nuevo margen de maniobra y diversificar los mercados comerciales. Del mismo modo, la negativa en aquel momento de firmar el GATT, y las decisiones de la cancillería mexicana de jugar un rol más activo en términos de un acercamiento con Cuba o la atención que se le dio a los conflictos en El Salvador y Nicaragua, al igual que las iniciativas de promover el diálogo Norte-Sur, provocaron un distanciamiento con los Estados Unidos.
- ¹⁵ A ello, habría que agregar que la década del '80 encontró un México hundido en una terrible polarización de las clases sociales, con una reducción del empleo y acentuadas desigualdades sociales. Estados Unidos, por su parte, se encontraba con una gran pérdida de control de sus fronteras debido a una insospechada avalancha de exiliados cubanos y haitianos (la «Invasión de Mariel»).
- ¹⁶ En *«Origen es destino, redes Sociales Desarrollo histórico y escenarios contemporáneos»*: Durand Jorge, 2001.
- ¹⁷ Durand Jorge. *Origen es destino, Redes Sociales, Desarrollo historio y escenarios contemporáneos*, 2001. Pag 252
- ¹⁸ Muchos de los inmigrantes escaparon de la crisis encauzada por la revolución.
- ¹⁹ Las causas de su finalización obedecen, principalmente, al período de recesión económica en que Estados Unidos estaba entrando.
- ²⁰ Hablamos de percepciones negativas o misperceptions cuando en períodos de recesión, dentro de la sociedad y el gobierno estadounidense, se responsabiliza

a los inmigrantes por la falta de trabajo y baja recaudación fiscal.

- ²¹ La participación de los inmigrantes en programas como «*Supplemental Security Income*», AFDC, Food Stamp, etc, ha aumentado considerablemente desde 1983 (151000 personas) a 1993 (683000 personas). Congressional Budget Office, 1995.
- ²² «Public charges»: sugiere que el migrante debe demostrar que cuenta con el soporte financiero para su propio mantenimiento; caso contrario, debe contar con un sponsor (ciudadano estadounidense).
- ²³ Un dato de vital importancia, teniendo en cuenta los ascendentes niveles de participación en las distintas elecciones nacionales estadounidenses.
- ²⁴ Programa Bracero: comienza en 1942 por la carencia de soldados para la guerra y coincide con una coyuntura de expansión económica. Lo característico de este programa fue la institucionalización de la migración, dado que daba un status legal a los migrantes. De todas formas, es en 1964 cuando finaliza el mencionado programa como consecuencia de la marcada coyuntura económica de recesión en la que Estados Unidos entraba.