

Hacia una evaluación de las negociaciones migratorias de 2001

Francisco Alba

El Colegio de México

Resumen

El trabajo intenta una evaluación de las negociaciones migratorias que se realizaron entre México y Estados Unidos en 2001. Esta evaluación parte de una perspectiva relacionada con planteamientos del institucionalismo. Se marca el antecedente de cómo era la relación migratoria antes de las negociaciones y enseguida se señala la agenda de cinco puntos que el gobierno mexicano se planteó para las negociaciones. A continuación, se analizan los alcances y limitaciones de este ejercicio, mismos que se vieron acotados a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, ya que la agenda bilateral se encaminó hacia temas de seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. Finalmente se exploran las opciones políticas que existen ante el contexto restrictivo post-septiembre-2001.

Palabras clave: migración internacional, política migratoria, relaciones México-Estados Unidos, seguridad nacional, Estados Unidos, México.

Abstract

Towards a evaluation of the migratory negotiations of 2001

The paper attempts an evaluation of the migration negotiations between Mexico and the United States in 2001. The evaluation takes into account an institutional perspective. The situation of migration relations before the negotiations is first analyzed. Next, the Mexican government agenda of five points is explained. Subsequently, the limits and legacies of the negotiations are discussed in the context of the events of September 11 that changed the whole bilateral relationship and directed it toward national security issues and the fight against terrorism. Finally, the political options that exist in a post-09/11 restrictive context is explored.

Key words: International migration, migration policies, Mexico-USA relations, national security, United States, Mexico.

Introducción

En La Propuesta de Guanajuato, documento suscrito en febrero del 2001 por los presidentes Vicente Fox, de México, y George W. Bush, de Estados Unidos, se delinea una nueva relación migratoria bilateral, para lo cual se establecen negociaciones encaminadas a llegar a un amplio acuerdo en la materia. El desarrollo de las negociaciones generó grandes expectativas que no llegaron a ser puestas a prueba ante los acontecimientos del

11 de septiembre de 2001. El propósito del trabajo es iniciar una evaluación del hecho de que entre febrero y septiembre del 2001 se realizaron negociaciones migratorias entre los dos países.

Para ello se presenta, en primer lugar, la situación de la relación migratoria previa a las negociaciones; a continuación se describe la agenda de las negociaciones; en el tercer inciso se explora el significado de las negociaciones en las percepciones, actitudes y respuestas gubernamentales y sociales, tanto en México como en Estados Unidos, así como los avances y limitaciones de la visión contenida en La Propuesta de Guanajuato; en la cuarta parte se sostiene que el hecho de que hubo negociaciones migratorias dejó importantes legados y se discuten algunas de sus implicaciones; en la parte final se explora el tema de las opciones de política para el manejo de la cuestión migratoria ante el contexto posterior a septiembre de 2001, totalmente diferente del prevaleciente cuando se iniciaron las negociaciones.

A manera de acercamiento a los parámetros de la evaluación, ésta se hace a partir de una perspectiva relacionada con planteamientos del institucionalismo; teoría que subraya el papel de las instituciones internacionales (Kehoane, 1989). Así, por un lado, las negociaciones pueden verse como un producto propiciado y facilitado por la existencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otro, se argumenta que el hecho de haberse llevado a cabo negociaciones tiene implicaciones y repercusiones importantes, aun después de que aquéllas quedaron suspendidas. A tono con las consideraciones anteriores, en primer término se revisan brevemente los antecedentes inmediatos de las negociaciones.

La relación migratoria antes de las negociaciones

Las posturas mexicanas frente al fenómeno migratorio han variado desde que éste volvió a tomar fuerza a partir de la Segunda Guerra Mundial (Alba, 1999, 11-37). Los acuerdos bilaterales vigentes entre 1942 y 1964 —los llamados programas de braceros— atestiguan la aceptación por parte de México de la emigración. De hecho, la renovación de los convenios migratorios fue uno de los elementos centrales de la política migratoria de México en los últimos años de la vigencia de estos programas y en los primeros que siguieron a su cancelación, entre 1965 y 1974, con el propósito de asegurar la continuidad legal del flujo migratorio, que ya se vislumbraba inevitable.

Al resultar infructuosos los intentos por restablecer los acuerdos bilaterales de trabajadores temporales, la estrategia mexicana, a partir de la segunda mitad de la década de 1970, se orientó a evitar pronunciamientos sobre la cuestión migratoria; posición denominada ulteriormente “la política de no tener política” (García, 1988: 147). El rompimiento, a mitad de la década de 1980, del *statu quo* tácito que permitió el flujo de los indocumentados provocó el gradual abandono de la posición anterior.

En las negociaciones del TLCAN, los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush padre no incluyeron la cuestión migratoria,¹ si bien compartieron un mismo enfoque respecto a la solución del fenómeno migratorio, al suponer que la liberación comercial impulsaría la convergencia de las economías de América del Norte, lo que haría disminuir la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos. Sin embargo, los efectos sustituidos de la liberalización comercial sobre la emigración sólo operarían —de hacerlo— en el mediano y largo plazos. Además, los acontecimientos en México en 1994 y 1995 alteraron desfavorablemente el contexto dentro del que se esperaba desarrollar el TLCAN.

En todo caso, cualesquiera que hayan sido los escenarios previstos, el gobierno de Estados Unidos llevó a cabo de manera unilateral, precisamente en el momento que entraba en vigor el TLCAN, el reforzamiento de la vigilancia en su frontera sur mediante una serie de operativos. Para dificultar la intención clandestina de migrantes en los cruces fronterizos más frecuentados, en septiembre de 1993 se inició la Operation Blockade (renombrada después Operation Hold-the-Line) en la zona de El Paso, Texas, primera de una serie de medidas similares. En noviembre de 1994 comenzó la Operation Gatekeeper en la zona de San Diego, California; seguida por la Operation Safeguard, en Arizona. Con la Operation Rio Grande, iniciada en agosto de 1997 en la frontera sur de Texas, se cerró la pinza de control migratorio del Pacífico al Golfo de México.²

¹ Se suele sostener que el gobierno estadounidense vetó la discusión del tema migratorio.

² Wayne A. Cornelius ha documentado con precisión los cambios clave que afectaron significativamente la frontera —la aplicación de la ley de manera concertada y los incrementos presupuestales, que comenzaron en 1993. “Primero, la recién instalada administración Clinton decidió, apoyada de manera entusiasmada por el Congreso, ‘ponerse seria’ con la aplicación de la ley en la frontera, por primera vez en la historia de Estados Unidos”, lo que se tradujo en un aumento pronunciado y sostenido del presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización —que para el año fiscal de 2001 fue de 4 300 millones de dólares, el triple de lo que era en 1993— y del número de efectivos de la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) a más del doble entre 1993 y el año 2000, cuando el número de agentes superó nueve mil; segundo, “los nuevos recursos previstos para el control de toda la frontera (se concentraron) en un número relativamente pequeño de segmentos de ésta, los corredores que tradicionalmente han utilizado

El diálogo migratorio surgió, así, bajo el gobierno de Zedillo, con una estrategia de la parte mexicana para manejar la cuestión migratoria. Su formulación se encuadró conscientemente como un producto acorde con el “espíritu del TLC”, ya que el diálogo y la cooperación en el ámbito migratorio se concibieron como una extensión de la relación de asociación bilateral que se desprendía del acuerdo comercial. La institucionalización del diálogo consistió esencialmente en el aumento de los contactos gubernamentales en todos los niveles administrativos —del federal a los locales—, la creación de comisiones de trabajo, la firma de memoranda de entendimiento de otros diversos acuerdos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000), la multiplicación de los mecanismos de consulta y el intercambio de información entre agencias y funcionarios gubernamentales de los dos países, en particular sobre asuntos concernientes a las comunidades fronterizas (Del Castillo 2001: 117-161; Rodríguez y Hagan, 2000: 88-116).

Al final de los gobiernos de Zedillo y Clinton, a manera de evaluación de lo conseguido, miembros prominentes de ambos gobiernos con responsabilidad directa sobre el área migratoria realzaron el papel positivo que le habría correspondido jugar al diálogo en la relación migratoria bilateral (Mohar y Alcaraz, 2000).³ En el caso del gobierno mexicano, la estrategia del diálogo permitió concretar una respuesta ante el fenómeno migratorio, mostrando iniciativa, al tiempo que esa respuesta se conformaba con los principios tradicionales de una política exterior defensiva —no ingerencia de un Estado en los asuntos de otro e inviolabilidad de la soberanía nacional— que postulaba la “no contaminación” de temas. La estrategia del diálogo resultaba funcional para mantener el principio del respeto irrestricto a la soberanía nacional —en un sentido tradicional y convencional— en y la separación del tema migratorio de otros temas de la relación bilateral: dialogar no obliga ni ponía en entredicho la soberanía; además, el diálogo migratorio se mantuvo dentro de su propio marco sectorial.

Por el lado estadounidense, el diálogo bilateral con México apenas ocupó un lugar en el conjunto de las políticas y estrategias migratorias de este país. Fue un componente entre muchos otros, ni siquiera el más pertinente ni trascendente.⁴

de manera más frecuente los posibles inmigrantes ilegales”, con la que se estructuraba “la base estratégica de la doctrina de ‘prevención por medio de la disuasión’ que adoptó el SIN a lo largo de la administración Clinton”, Wayne A. Cornelius, “Muerte en la frontera”, *Este País*, núm. 119, febrero de 2001, pp. 2-15.

³ Doris Meissner, “Nueva visión de la frontera, legado de los gobiernos de Bill Clinton y Ernesto Zedillo”, *el Universal*, 17 de diciembre de 2000, p. A29.

⁴ Los múltiples aspectos de la política migratoria estadounidense son tratados en el Informe Final de la

De hecho, el elemento de política estadounidense más sobresaliente en torno a la frontera con México fue la estrategia de la “prevención por medio de la disuasión”, la cual dio lugar a los “operativos” para contrarrestar los flujos migratorios no autorizados;⁵ el propósito último de esa estrategia sería facilitar el tránsito de los flujos autorizados y controlar el de los no autorizados, supuestamente combinando los fines de *facilitation and control*.

Las negociaciones migratorias de 2001

Las propuestas y acciones iniciales de los gobiernos de Fox y de Bush representaron un cambio profundo —en discurso y en esencia— de la relación migratoria: la decisión de entablar negociaciones encerró promisorias posibilidades de modificaciones sustanciales en el manejo de la cuestión migratoria. En efecto, el propósito de las negociaciones encerró promisorias posibilidades para encontrar un marco legal que permitiera dar acomodo al fenómeno mismo. Ciertamente, la “gran agenda” trilateral —de una América del Norte con mercados laborales y energéticos internos abiertos— del Presidente electo Fox (de julio a noviembre de 2000) había sido acotada hacia objetivos más realistas y pragmáticos: el convenio y la regularización mexicana por parte de Estados Unidos.

El gobierno mexicano tomó la iniciativa en la conformación de la agenda que se concretó en cinco puntos principales: la regularización o legalización de los migrantes mexicanos que residen en Estados Unidos sin los permisos y documentos correspondientes; un acuerdo sobre un programa de trabajadores temporales que incorporara un número significativo de mexicanos; el otorgamiento de un mayor número de visas estadounidenses de inmigración y de no inmigración para ciudadanos mexicanos; la creación de condiciones de seguridad y orden a lo largo de la frontera común, y la cooperación económica

Comisión sobre la Reforma de la Inmigración, donde el diálogo con México no es mencionado, no obstante ser esta Comisión la contraparte estadounidense del Estudio Binacional (U.S. Commission on Immigration Reform, 1997). Sobre el estudio binacional véase (Secretaría de Relaciones Exteriores y Commission on Immigration Reform, 1997).

⁵ La política unilateral de “la prevención por medio de la disuasión” se ha estado dando a un costo humano altísimo, con la muerte de migrantes. La asociación entre la desviación deliberada de las “rutas migratorias” y el incremento sostenido tanto de las muertes de migrantes mexicanos (y de otras nacionalidades) como de la intensificación de los riesgos físicos a los que aquéllos se ven expuestos en sus intentos de penetrar a Estados Unidos ha sido ampliamente documentada. Según cifras de los consulados mexicanos, desde el inicio del reforzamiento de los controles fronterizos hasta el año 2002 habían muerto a lo largo de toda la frontera más de 2 000 migrantes.

con el propósito de lograr un cambio significativo en las condiciones socioeconómicas de las zonas de origen de los flujos migratorios. La parte mexicana expresó que los cinco temas formaban un todo o paquete (*the whole enchilada*).⁶

El contenido de la agenda de las negociaciones reflejaba en gran medida muchas de las propuestas de un panel binacional que sesionó durante el año 2000 con el propósito de ofrecer a los dos nuevos gobiernos lineamientos específicos para una política binacional, “una gran negociación” que tomara en cuenta tanto las realidades del fenómeno migratorio como las demandas e intereses de los dos países al respecto.⁷ El propósito era hacer de la migración un fenómeno seguro, ordenado, mutuamente benéfico y medido.

Los equipos negociadores realizaron varias reuniones a lo largo de 2001. Las negociaciones giraron, sobre todo, alrededor de los cuatro primeros temas; el quinto tema, el de la cooperación económica entre los países, no parece haber sido tratado con una atención comparable a la concedida a los otros cuatro temas. En las sucesivas rondas negociadoras se debieron plantear las respectivas posiciones de cada gobierno, sin que sea posible conocer el grado de satisfacción alcanzado sobre cada uno de los temas.

Sin embargo, por declaraciones de funcionarios ante diferentes medios de comunicación y reportes de fuentes confiables, se deduce que se habrían logrado avances considerables, al punto que las partes mostraban, en general, una tónica optimista, si bien cautelosa, tanto respecto de los contenidos cuanto de la serenidad del proceso. El paquete de los puntos que estaban siendo negociados en ningún momento fue desacreditado por la contraparte estadounidense; en cambio, la presión mexicana por concluir las negociaciones con premura encontró menos eco, si bien tampoco se percibió una actitud estadounidense de parsimonia. Incluso, ante la insistencia mexicana,⁸ parece que el presidente Bush había indicado su anuencia para finiquitar una pronta negociación.

⁶ Intervención de Jorge G. Castañeda en la Convención Nacional de la Unión Internacional de Empleados de Hoteles y Restaurantes, Los Angeles, 17 de julio de 2001.

⁷ U.S.-Mexico Migration Panel (The), *México-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Carnegie Endowment for International Peace/Instituto Tecnológico Autónomo de México, Washington, D.C., 2001. El Panel contó entre los miembros de la parte mexicana, además de la participación de dos funcionarios con importantes responsabilidades en el área migratoria del gobierno de Zedillo, con la participación de Jorge G. Castañeda, quien sería nombrado Secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Fox.

⁸ El presidente Fox se pronunció en su visita a Estados Unidos en septiembre de 2001 por hacer esfuerzos para terminar la negociación dentro de ese mismo año. Ginger Thompson, “Mexico. President Urges U.S. to Act Soon on Migrants”, *The New York Times*, 6 de septiembre de 2001.

Dado que la negociación no se cerró, es improcedente hablar de avances y resultados específicos. Procede, sin embargo, recuperar el estado que parecían guardar los cuatro temas principales de la agenda antes de que las negociaciones se pospusieran (indefinidamente) a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

El tema de la regularización de los mexicanos no autorizados estuvo orientado por el principio de que a éstos se les debía dar oportunidad de que ajustaran su situación a la de residentes legales permanentes. Las modalidades de esta oportunidad podrían diferir según el tiempo de residencia en Estados Unidos, el sector de la economía donde estuviesen insertos y el pago de impuestos, así como su situación familiar. Para aquéllos que se hubieran establecido en los años más recientes, la oportunidad de regularización podría pasar por una situación provisional, equiparable a la de trabajadores temporales con derechos a la residencia legal permanente.

Con respecto al programa de trabajadores temporales, se buscó, a fin de reducir su vulnerabilidad, que se aceptasen tres importantes principios: el de trato nacional, es decir, que los salarios y las condiciones laborales fueran las mismas que las de los trabajadores nacionales; el de “portabilidad de la visa”, para desplazarse y poder contratarse libremente con cualquier empleador, dentro de los términos establecidos en la visa, y el de ajuste de situación migratoria, para incorporar la posibilidad de transitar hacia otros tipos de visas, bajo el cumplimiento de condiciones previamente establecidas.

Respecto del incremento de las visas disponibles para los mexicanos, se exploraban diversas opciones con base en el reconocimiento de la existencia de una relación especial, dadas la vecindad y las profundas y numerosas relaciones económicas, sociales y familiares entre los dos países. La justificación de un trato migratorio particular para México se apoyaba, ante todo, en la trascendente asociación de los dos países por el TLCAN.

El tema de la seguridad en la frontera buscaba reducir los riesgos asociados a la estrategia de la prevención por medio de la disuasión, para lo cual la coordinación de acciones entre los dos gobiernos se consideraba indispensable en el combate a los traficantes de migrantes, que se estaban convirtiendo en organizaciones criminales. Desde la óptica de una responsabilidad compartida, los dos gobiernos parecían estar dispuestos a comprometerse a revisar sus respectivas políticas, estrategias, instituciones y agencias relacionadas con la vigilancia de las fronteras.⁹

⁹ En junio de 2001 se firmó un memorando de entendimiento sobre seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos.

En el ámbito de las acciones para la cooperación económica en las zonas emisoras de migrantes, parecía emerger un compromiso de la parte mexicana tendente a propiciar una utilización más productiva de las remesas para el desarrollo económico y social de las comunidades de los migrantes.¹⁰

El significado de las negociaciones: alcances y limitaciones

Las negociaciones representaron cambios cualitativos fundamentales tanto en la cuestión migratoria bilateral como en importantes aspectos de la agenda migratoria de México. Por vez primera desde que se dieron por terminados los programas de braceros, los dos países volvieron a mostrar disposición de llegar a acuerdos por medio de la negociación. Hay indicios inequívocos de que existió voluntad política por ambas partes para llegar a resultados concretos en un periodo razonable.

La agenda de la negociación migratoria correspondió de cerca a los intereses mexicanos. El tema de la regularización de los mexicanos sin documentos que los autoricen a residir y trabajar en Estados Unidos y el de la seguridad en la frontera compartida están vinculados primordialmente al objetivo de la defensa de los derechos de los migrantes. El tema de los programas de trabajadores temporales y el del incremento del número de visas de inmigración para mexicanos están vinculados al objetivo de preservar el ingreso de los trabajadores mexicanos al mercado laboral estadounidense.

El gobierno de Fox aceptó de una manera más directa y abierta este objetivo, soterrado por casi todos los gobiernos previos, incluido el de Ernesto Zedillo, de asegurar el ingreso de los mexicanos a los mercados de trabajo estadounidenses, en los que paulatina y gradualmente los mexicanos se han ido insertando, ya que este gobierno no se sentía responsable de que la emigración de mexicanos se vinculara a las particularidades del desarrollo nacional, cuyas limitaciones y fracasos se atribuían a los gobiernos anteriores y al régimen priista.

Con el gobierno de Fox, México hizo de las negociaciones migratorias el eje de su política exterior con Estados Unidos, actitud a la que este país correspondió positivamente al involucrarse seriamente en esas negociaciones.¹¹ Por la

¹⁰ Entre las iniciativas que se instrumentaban respecto del desarrollo económico se encuentran los aportes gubernamentales (sobre todo los estatales) concurrentes con las remesas, a la vez que se buscaba la ampliación del papel y los ámbitos geográficos de acción del NAD Bank, a fin de incluir en su operación a las regiones de mayor emigración.

¹¹ El gobierno de Bush también actuó bajo la premisa de que su relación con México era una relación prioritaria para Estados Unidos.

composición de los responsables últimos de las negociaciones se infiere el importante papel que las consideraciones geopolíticas adquirieron. La activa participación del Departamento de Estado en las negociaciones le dieron satisfacción a un viejo reclamo mexicano ante lo que se consideraba un *desaire* estadounidense por la casi nula o escasa atención que los responsables de la política exterior de Estados Unidos le prestaban a la cuestión migratoria (Rico, 1992: 221-283). Específicamente, la responsabilidad de las negociaciones recayó en el nivel superior de los gobiernos respectivos: el secretario de Relaciones Exteriores y el de Gobernación, por México; el Secretario del Departamento de Estado y el Procurador General, por Estados Unidos. Este grupo de secretarios se reunió por primera vez en Washington el 4 de abril de 2001, donde se reafirmó la decisión tomada en Guanajuato de llegar a acuerdos significativos en un horizonte temporal relativamente delimitado.

Hasta antes de los gobiernos de Fox y Bush existió una asimetría en el grado de involucramiento migratorio de los ministerios de asuntos exteriores respectivos: el involucramiento por la parte mexicana era prominente; en cambio, el de la estadounidense más bien protocolario y rutinario.¹² Esta nivelación de los interlocutores prometía tener implicaciones potencialmente favorables para las negociaciones.

En el frente de la política interior de México, las negociaciones migratorias ampliaron, por un lado, los temas de la agenda misma y obligaron, por otro, a que de los principios se pasara a propuestas concretas. En el pasado, México se había encerrado en el principio universal y abstracto de la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos —una obligación irrenunciable y objeto tradicional de las funciones consulares de cualquier país respecto de sus ciudadanos. Las negociaciones obligaron a la parte mexicana, sin renunciar a sus principios y objetivos tradicionales, al respeto a los derechos de los migrantes y la aceptación por la parte estadounidense de que la migración mexicana es una realidad de la interdependencia económica.

Indudablemente que con la decisión de hacer de la cuestión migratoria el punto central de las relaciones bilaterales, el gobierno de Fox invirtió y arriesgó un gran capital político. El desplazamiento hacia la concreción y el realismo en la manera de enfrentar el fenómeno migratorio revelaba cambios en las formas de pensar en las relaciones económicas, sociales y políticas en América del

¹² Es sintomático de esa asimetría el hecho de no encontrar personal del Departamento de Estado entre los miembros del U.S.-México Migration Panel; panel que contaba entre sus miembros a un alto funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Norte, en particular con Estados Unidos. La nueva orientación parecía buscar el establecimiento de relaciones más congruentes entre las diferentes esferas de la compleja interacción bilateral.¹³

Hasta antes del 11 de septiembre de 2001, la estrategia parecía redituárle al gobierno mexicano muy buenos dividendos, tanto en el frente exterior como en el interior.¹⁴ Las negociaciones resultaron un activo político del gobierno de Vicente Fox, al percibirse la serenidad, la amplitud y, sobre todo, las condiciones de inseguridad y de vulnerabilidad, estas características fueron asociadas con la inexistencia de acuerdos sobre fenómenos inevitables. Creo que es mejor contar con acuerdos—por limitados que sean—que obliguen a las partes a determinadas reglas de comportamiento, que no contar con instrumento jurídico alguno.¹⁵

En términos de alcances, el que Estados Unidos se sentara a la mesa de las negociaciones fortaleció y alentó el reconocimiento de que la economía estadounidense ejerce una demanda sostenida de trabajadores migrantes mexicanos, cuya contribución económica y social es apreciada.¹⁶ Hasta fechas recientes no se había encontrado un cauce adecuado para lograr ese reconocimiento.¹⁷

Sin embargo, los enunciados contenidos en la Propuesta de Guanajuato para encontrar una solución al fenómeno migratorio también encierran importantes limitaciones. Al respecto, es importante poner en perspectiva los entendimientos mutuos básicos que buscan alterar el actual sistema de incentivos que sustenta el gran dinamismo del fenómeno migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos.

No hay duda que la ideología de la integración económica, emanada y sustentada también por los cambios tecnológicos, al impulsar el abatimiento de las barreras al comercio y la investigación está también incentivando la movilidad

¹³ Detrás de la postura mexicana se percibe la renovada visión sobre América del Norte de Jorge G. Castañeda. Al respecto, encuentro continuidad entre su visión como secretario de Relaciones Exteriores y la expresada, en el pasado, como analista. Sobre sus posiciones previas, véase (Castañeda, 1993: 66-80).

¹⁴ Los cambios ocurridos en el escenario político mexicano a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno habían abierto grandes espacios para una renovada relación, más constructiva entre México y Estados Unidos (que debería incluir eventualmente a Canadá).

¹⁵ Desde la perspectiva de los objetivos mexicanos estimo que, aun siendo limitado lo se hubiera acordado, el país y los migrantes se hubieran encontrado en una situación mejor que la prevaleciente en ausencia de negociaciones. Tanto la regularización (por parcial y limitada que esta hubiera sido) de los “indocumentados” así como cualquier ampliación de la disponibilidad de cuotas y visas—temporales y permanentes—reducirían los espacios y las circunstancias propicios para la exposición a los riesgos derivados de los cruces no autorizados y la clandestinidad.

¹⁶ “Rethinking Mexican Immigration”, editorial, *The New York Times*, 23 de Julio de 2001.

¹⁷ El reconocimiento de esta demanda y de esta contribución constituía un latente tercer objetivo mexicano en la relación migratoria. Véase al respecto (Weintraub *et al.*, 1999).

de individuos y grupos sociales. Sin desconocer los avances logrados en términos de los principios contenidos en La Propuesta de Guanajuato, ésta reitera posiciones anteriores y no abre caminos nuevos que permitan anticipar una sustantiva cooperación en materia económica y financiera, en el ámbito de la relación bilateral, para el desarrollo de México. Ciertamente, La Propuesta de Guanajuato enuncia la necesidad de otorgar especial atención a los esfuerzos dirigidos “a reducir la brecha económica que existe entre y en el seno de ambas sociedades y consolidar una comunidad económica de América del Norte que beneficie a las zonas menos desarrolladas de la región y a los grupos sociales más vulnerables”.¹⁸ Sin embargo, por lo que se refiere a los instrumentos, las políticas económicas y los compromisos políticos no se trasciende en lo esencial la visión original del TLCAN.

Predomina en los dos gobiernos una fe y una apuesta inquebrantables en el libre comercio y en el papel insustituible de la disciplina macroeconómica para alcanzar los objetivos de la convergencia y el desarrollo económicos. Los dos presidentes son enfáticos al respecto en La Propuesta de Guanajuato: “Compartimos un compromiso con el libre comercio como motor del crecimiento económico y de un desarrollo incluyente.” Y están dispuestos a apoyar aquellas medidas “que deriven en una política fiscal sana, bajas tasas de inflación y sistemas financieros sólidos”. La cuestión no es un desacuerdo con la necesidad de mantener la disciplina económica y de preservar y promover el libre comercio; la cuestión es la insuficiencia de esos instrumentos para consolidar esa comunidad económica que promueva deliberadamente a sus zonas menos desarrolladas y a sus grupos sociales más vulnerables.¹⁹

La ausencia en La Propuesta de Guanajuato de una visión regional con un carácter más cooperativo, más solidario y de cohesión regional, a fin de subsanar lo que la integración económica y el libre comercio no garantizan, sugiere la razón por la cual las negociaciones sobre cooperación y desarrollo económico experimentaron escasos avances. No aparece en la propuesta un entendimiento que permita sentar las bases para la aceptación por parte de los dos gobiernos y sociedades de medidas de apoyo sustentadas en transferencias de recursos —económicos, financieros y otros— para crear condiciones de igualdad —en términos de infraestructura física y de capacitación del recurso humano— al interior del espacio regional.²⁰

¹⁸ *Hacia una prosperidad compartida. La propuesta de Guanajuato*, febrero 16, 2001.

¹⁹ Un análisis, incluso superficial, de la coyuntura de la economía mexicana en la década de 1990, mostraría que el libre comercio y la ortodoxia económica no han sido suficientes ni satisfactoriamente instrumentales para beneficiar a las zonas menos desarrolladas y a los grupos sociales más vulnerables.

²⁰ Construcción igualitaria (*at level playing field*) que la filosofía estadounidense gusta en defender. En una visión inmediateista, la lógica de la cooperación binacional se aplicó, en el contexto quedó estipulado en el mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte (NADBank).

Sin acuerdos trascendentes con miras a propiciar una prosperidad compartida no es factible vislumbrar escenarios de una comunidad regional al interior de la cual tenga viabilidad la movilidad ordenada de trabajadores y ciudadanos. Sólo si entre las poblaciones se generan expectativas fundadas de llegar a vivir en “espacios económicos y sociales equiparables” es factible otorgar credibilidad, aceptabilidad y adherencia a acuerdos migratorios como los que se estaban negociando; de lo contrario, estos serían fácilmente rebasados por presiones migratorias incontrolables, como las actuales.

Las negociaciones migratorias: legados e implicaciones

El hecho de haberse llevado a cabo negociaciones, sin embargo, ha dejado importantes legados. Ambos gobiernos invirtieron mucho capital político en esas negociaciones, que adquirieron gran visibilidad y notoriedad como para que pueda regresarse al *statu quo* previo a esa decisión y ese hecho. Las expectativas que no pudieron cumplirse y habrían satisfecho en medida significativa las demandas de agenda mexicana han cambiado los términos bajo los que se plantea actualmente la cuestión migratoria en ambos países.

Relacionado con lo anterior, permanece también el hecho de que la realidad y funcionalidad del fenómeno migratorio recibió reconocimientos por parte no sólo de los gobiernos sino de todos los actores políticos de importancia en los dos países. El razonamiento que llevó a ambos gobiernos a entablar negociaciones migratorias se verá probablemente afectado, pero no disminuido en lo esencial. Las fuerzas económicas y demográficas que subyacen bajo esa realidad y funcionalidad no desaparecieron entre las cenizas de las Torres Gemelas. Las interrelaciones económicas, financieras, sociales y migratorias entre los dos países previsiblemente permanecerán como componentes estructurales de una compleja relación bilateral. De hecho, la contracción de escenarios migratorios futuros suele centrarse en consideraciones sobre las tendencias económicas y demográficas binacionales.²¹

En México, los llamados a la negociación y la existencia de un acuerdo migratorio se ha vuelto parte de las agendas de todos los partidos políticos, de los medios de comunicación y de casi todos los líderes de opinión.²² Otros

²¹ Tanto el escenario del “pico” o la “jornada migratoria”, como el escenario de la “dinámica sostenida” de la migración hacen intervenir la desaceleración demográfica y la intensificación de las relaciones económicas y sociales que se han establecido entre los dos países.

²² La aparición de notas en periódicos mexicanos sobre el tema de un acuerdo migratorio ha aumentado de manera sostenida en los primeros cinco meses de 2003.

legados son la reevaluación del papel de los migrantes mismos, el redescubrimiento de la contribución de las remesas —sobre todo para el desarrollo regional y local— que está siendo mayormente apreciada, y el redimensionamiento del valor pero de las comunidades de mexicanos en Estados Unidos y de mexicano-americanos.

En Estados Unidos, el hecho de las negociaciones migratorias también ha tenido importantes implicaciones, entre ellas, sobresalen el reclamo a los dos presidentes para que cumplan con su promesa de negociar un acuerdo migratorio histórico (para las necesidades laborales y los intereses económicos y de seguridad de ese país) y la persistencia de reconocimientos explícitos a la existencia de una demanda de trabajadores migrantes mexicanos por parte de importantes sectores económicos, sobre todo empresariales, de algunos liderazgos de los partidos políticos, de influyentes organizaciones sociales, en particular la Iglesia católica (obispos mexicanos y estadounidenses)²³ y de segmentos influyentes de opinión pública.²⁴

Perspectivas y opciones de política después del 11 de septiembre de 2001

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el contexto de la negociación migratoria se vio afectado sustancialmente. Hasta antes de esa fecha las negociaciones parecían ir por buen camino. Después de esa fecha, y conforme ha pasado el tiempo, los escenarios para reanudar las negociaciones y alcanzar algún acuerdo migratorio se han ido volviendo cada vez más desfavorables. De hecho, no hay fecha para la reanudación de las negociaciones. Más aún, nuevas circunstancias han cancelado el contexto excepcionalmente favorable para los objetivos mexicanos.²⁵ Las condiciones excepcionales prevalecientes antes del 11 de septiembre, que pudieron haber permitido respuestas bastante aceptables y comprensivas, sí se han convertido en cenizas.

²³ Bishops of the United States and México (The), "Strangers No Longer: Together on the Journey of Hope", Carta expedida el 23 de enero en Ciudad de México y el 24 de enero de 2003 en Washington.

²⁴ "Death on the Border", editorial, *The New York Times*, mayo 19 de 2003, p. A22.

²⁵ Las nuevas circunstancias han alejado al gobierno de Bush de la búsqueda de ganancias políticas entre "los hispanos", al empujar un acuerdo migratorio, como lo venía haciendo con anterioridad.

Las relaciones entre los dos países han regresado a los cauces “normales” en los que la agenda y los tiempos de las relaciones “retornan” al campo de Estados Unidos. En el contexto posterior al 11 de septiembre, la agenda migratoria le dio acomodo a los temas de seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo, que fueron introducidos urgentemente en lugar de las negociaciones migratorias. En este contexto, Estados Unidos presiona por concesiones e impone condiciones (todo lo cual no se hacía presente, al menos explícitamente, en la situación previa a los atentados).

Las consideraciones e intereses internos de Estados Unidos (su seguridad nacional) vuelven a ser los preponderantes, claramente por encima de los geopolíticos relacionados con la vecindad y el desarrollo de México. Los actores y las voces antiinmigrantes (y antimexicanos) vuelven a levantar cabeza. La sociedad estadounidense se está desplazando hacia actitudes menos acomodaticias frente a la inmigración (en algunos casos incluso se están generando actitudes abiertamente xenófobas). Las consideraciones de seguridad nacional se han vuelto predominantes, y le han ganado espacios a los intereses económicos. Es innegable que será muy complicado lograr la aceptación estadounidense de cualquier acuerdo que negocien los ejecutivos. Tanto el Congreso como parte de la opinión pública de aquel país se resistirán a flexibilizar las reglas de acceso. Ciertamente, la tarea de “cabildear” un acuerdo se volverá mucho más difícil y políticamente costosa.

Por el lado de México, las decepciones por la no concreción de un acuerdo ante expectativas desmesuradas a raíz de las negociaciones migratorias, las frustraciones por la falta de resultados o “beneficios” de una relación bilateral más estrecha (a la inexistencia de un acuerdo migratorio se añade la negativa a una renegociación del TLC en el caso de la agricultura) y las discrepancias sobre el caso Irak en el Consejo de Seguridad no sólo han provocado un enfriamiento de las relaciones bilaterales, sino que han dado pábulo a una retórica nacionalista, antiamericana, que tiende a reducir los márgenes de maniobra del gobierno.

Sin embargo, el gobierno mexicano no puede dejar de insistir ante el estadounidense en la necesidad de negociar un acuerdo migratorio, en sustitución del actual y altamente costoso *statu quo*. La demanda de un acuerdo (legado de haber emprendido negociaciones) se ha convertido en un reclamo político y social que el gobierno mexicano tiene ahora que enfrentar, justo cuando intenta negociarlo se ha vuelto casi imposible y políticamente muy costoso.

Hablar de acuerdo migratorio tuvo un gran sentido en las circunstancias excepcionales posteriores a La Propuesta de Guanajuato (febrero a septiembre

de 2001) que ofrecían expectativas razonables de obtener buena parte del paquete migratorio (las negociaciones parecían ser sobre qué tanto se alcanzaba del mismo); las dos partes parecían entenderlo así. Hablar de acuerdo migratorio en el contexto posterior al 11 de septiembre probablemente significará cosas muy diferentes para las dos partes. Si bien la presión por alcanzar un acuerdo puede parecer muy prometedora, a la vez está en riesgo por las demandas bilaterales recíprocas que implica alcanzar credibilidad en la negociación.

Sin embargo, las voces y las presiones para negociar un acuerdo migratorio parecen no tomar en cuenta que el contexto posterior al 11 de septiembre es particularmente desfavorable para México (justamente lo contrario al contexto previo que fue excepcionalmente favorable). Buscar una negociación migratoria previa implica inevitablemente la “contaminación de temas”, algo que México ha buscado evitar en las relaciones bilaterales, al menos entre los temas de seguridad y los de migración.²⁶ Insistir en la conceptualización y la demanda de un acuerdo migratorio podría acelerar y profundizar esta contaminación (antes de tiempo), sin contrapartidas equivalentes. En estas circunstancias se impone repensar contenidos y estrategias frente a la cuestión migratoria.

Aunque parezca un contrasentido, la discusión sobre la estrategia puede tener precedencia sobre la de los contenidos, ya que considero que no existe un amplio consenso nacional sobre estos últimos. La propuesta del “paquete migratorio” como estrategia está descartada en el horizonte inmediato. Una opción estética es la de dar pequeños pasos a fin de escapar al “minimalismo” que en las circunstancias actuales podría encerrar una negociación migratoria que difícilmente sería “integral”.

La estrategia de pequeños pasos no equivale a inactividad. Se pueden impulsar algunas de las partes del paquete²⁷ y ejecutar “políticas activas” frente a los migrantes y los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos (vg. promover la matrícula consular, explorar programas piloto de trabajadores, cortejar a las diásporas mexicanas, facilitar el envío de remesas). También se puede diversificar el espectro de los interlocutores y establecer contactos con los congresistas, en comisiones migratorias y en otras comisiones, con organizaciones no gubernamentales y con grupos empresariales. A corto plazo una “estrategia de

²⁶ La parte estadounidense ya amplió la agenda. A la Oficina de Seguridad Nacional (*Homeland Security Department*) le compete intervenir en las negociaciones migratorias.

²⁷ La regularización de los mexicanos indocumentados podría verse favorecida por los intentos de Estados Unidos de poner orden en casa, registrando más acuciosamente a todos los residentes en aquel país. Los programas de trabajadores temporales son favorecidos por influyentes y diversos intereses económicos. La seguridad en la frontera ha tomado importancia creciente, pero por razones y con fines muy diversos a los de la protección de los emigrantes.

contención” o una “estrategia morosa y escurridiza” (*a piecemeal strategy*) permitiría ganar tiempo en lo que se arma un nuevo paquete y se piensa de nuevo el contenido de una agenda migratoria para el contexto pos 11 de septiembre.

El reclamo mexicano actual de un acuerdo migratorio no parece incorporar un contenido específico, o sólo incorpora un contenido reducido —referido a alguno, o algunos, de los componentes del paquete anterior—, por lo que los riesgos que se corren de sentarse a la mesa de las negociaciones sin una agenda definida y precisa son muy altos. En las circunstancias posteriores al 11 de septiembre, las negociaciones sí serían negociaciones verdaderamente difíciles; un proceso de toma y daca, de ganancias y de concesiones. ¿Hay consensos sobre lo que el país debe buscar y lo que, eventualmente, estaría dispuesto a ceder a cambio de un acuerdo migratorio?

En mi opinión, los cinco puntos del paquete continúan manteniendo validez, todos y cada uno de ellos. Cualquier acuerdo migratorio que merezca tal nombre debe, como mínimo, incluirlos a todos (lo contrario sería un retroceso). En la discusión y declaraciones que se reportan en los medios de comunicación encuentro un desfase muy riesgoso entre la demanda de un acuerdo migratorio y el vacío respecto de los contenidos del mismo. Parece darse una vuelta a la actitud tradicional del pasado, al regresarse a una postura de principios; siendo el reclamo de un acuerdo migratorio una especie de principio adicional.

Después del 11 de septiembre cualquier negociación migratoria está contaminada, como mínimo, con temas de seguridad. Si la contaminación es inevitable, México debe expandir su agenda con más amplios y ambiciosos objetivos y metas. Dos áreas son candidatas para ser incluidas en una agenda amplia: la cooperación económica y la incorporación de América Central (el tema de la seguridad ya se discute *de facto* con el de la migración).

En el área de la cooperación económica, los retos para remontar las limitaciones que implica la economía política estadounidense son enormes (como ya se vio en un inicio anterior). En el área de la incorporación de América Central en potenciales negociaciones bilaterales, hasta ahora se tienen más preguntas que respuestas. ¿Hasta dónde se va a propugnar para que se acepte el “excepcionalismo” de México en el contexto de la América del Norte del TLC? ¿Cuáles son las prioridades y puntos concretos de una agenda mexicana en el contexto de flujos migratorios de carácter regional más amplio —incluye Centroamérica como mínimo— que hacen de México país de tránsito y de destino? ¿Conviene vincular la agenda migratoria bilateral con Estados Unidos con la “regional” dentro del Grupo Regional de Migración (GRM)?

En la agenda migratoria binacional, el país pasó de los principios a las propuestas concretas a fin de entablar negociaciones con Estados Unidos a raíz de La Propuesta de Guanajuato en febrero de 2001. ¿Ha hecho el país el mismo tránsito —de principios a propuestas en temas de seguridad— a raíz de los acontecimientos de septiembre 11 de 2001? ¿Tiene el país una política migratoria integral, congruente, que incorpore las realidades de la emigración, el tránsito y la inmigración?

En el “espacio de América del Norte” seguramente implicaría, al menos en el corto y mediano plazos, realizar las negociaciones de Centroamérica. El gobierno debe estar preparado para sopesar los *trade-offs*, incluidas posibles distintas categorías de movilidad intra y extra regional, que implicarían futuras negociaciones migratorias con Estados Unidos. Las circunstancias son muy especiales por lo que ninguna opción debe descartarse *a priori*. Dado lo inesperado de los acontecimientos del 11 de septiembre, sus implicaciones pueden ser tan imprevistas e insospechadas como los acontecimientos mismos.

En ese contexto, discutir las visiones y perspectivas de largo plazo sobre la inserción de México en América del Norte (más allá del TLC) y en América Central es un imperativo para orientar las decisiones más inmediatas.

Las conexiones entre migración, integración comercial y seguridad nacional deberán dar lugar a una discusión abierta, a fin de que no se interrumpan los flujos comerciales, pero tampoco los flujos laborales y de personas, al tiempo que se toman en cuenta las genuinas preocupaciones de seguridad nacional. El escenario de un “Perímetro del Norte”, al interior del cual se crearía un espacio de coordinación, cooperación y “armonización” de leyes y políticas sobre migración y movilidad, que excluya a México tiene elevadas probabilidades de materializarse. Los retos y las decisiones para México al respecto son muy difíciles, ya que implican proseguir la profundización de la integración.

Bibliografía

- ALBA, Francisco, 1999, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14 núm. 1, enero-abril, El Colegio De México.
- BACH, Robert, *Campaigning for change: Reinventing NAFTA to Serve*.
- CASTAÑEDA, Jorge, 1993, “Can NAFTA change Mexico?”, *Foreign Affaire*, vol. 72, núm. 4, septiembre-octubre.
- DEL CASTILLO, Gustavo, 2001, “Between Orden and Chaons: Management of the Westrnmost Border Between México and the United Status”, en Demetrios Papademetriou y Deborah Waller Meyers, *Caught in the middle: Border Communities*

in an Era of Globalization, Carnegie Endowment for International Peace, Washinton, D.C.

GARCÍA y Griego, Manuel, 1988, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", en Manuel García y Griego y Mónica Varea Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, Coordinación de Humanidades, UNAM/Miguel Àngel Porrúa, Mèxico.

KEHOANE, Robert, 1989, *Internacional Institutions and statepower*, Westview, Boulder.

METER, Andreas, 2000, *La relación migratoria México-Estados Unidos. Recopilación de documentos, 1995-199; Games: Policing the U.S. -México Divide*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.

MOHAR, Gustavo y María Çelena Alcaraz, 2000, "U.S. Border Controls: A Mexican Perspective", en Meter Andreas y Timothy Zinder (eds.), *The Wall Arround the Immigrants*, Latin American Program Working paper Number 248, Woodrow Wilson International Center For Scholars, november, Washinton D. C.,

RICO, Carlos, 1992, "Migration and U.S.-Mexican Ralations 1966-1986", en Christopher Michell, *Whestern Hemisphere Immigration and United Sates Foreingn Policy*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Penn., 1992, pp. 221-283.

RODRÍGUEZ, Néstor y Jacqueline Hagan, 2000, "Transborder Community Relations at the U.S.-Mèxico Border: Laredo/Nuevo Laredo and El Paso/Cuidad Juèrez", en *West*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, MD.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1997, *Informe del Estudio Binacional México_Estados Unidos sobre Migración, México*.

U.S. COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, 1997, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*, Washington, D.C.

U.S.-Mexico Migration Panel (The), 2001, *México-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Carnegie Endowment for International Peace/Instituto Tecnológico Autónomo de México, Washington D.C.

WEINTRAUB, Sydney *et al.*, 1999, "Respuesta a los problemas migratorios", *estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, vol. VIII, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.