

En la tarea de erigir fronteras-muros

El caso de Estados Unidos

*Florencia Addiechi**

LAS MIGRACIONES COMO UN PROBLEMA

El siglo xx comenzó y culminó con migraciones masivas. Desde finales del siglo xix y principios del xx más de 50 millones de europeos emigraron hacia América y Australia. Como válvula de escape de la presión demográfica, de las crisis agrícolas, de la desocupación urbana, de la depresión, y como correlato de un mercado mundial crecientemente integrado que estaba siendo favorecido por una revolución en los transportes, los europeos encontraron refugio en el Nuevo Mundo. Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia fueron los principales destinos, entre otras cosas, gracias a legislaciones permisivas que promovieron ese traslado extraordinario de personas. Los procesos migratorios eran considerados instrumentos para el desarrollo, mecanismos eficaces para reubicar poblaciones excedentes y descargar tensiones sociales, poblar territorios y abrir nuevos mercados; como un fenómeno que enriquecía a los países de destino, que los hacía más fuertes, más poderosos.

Terminando el siglo xx el fenómeno migratorio volvió a adquirir carácter masivo, aunque en una menor magnitud. La población mundial creció a lo largo del siglo xx a un ritmo extraordinario: de 1 600 millones a 6 100 millones de personas (casi se cuadruplicó); 80% de ese aumento tuvo lugar después de

* Escritora independiente, México.

1950.¹ Por su parte, el volumen global de migrantes para el año 2000 se calculó en aproximadamente 150 millones (sólo tres veces más que a principios de siglo). Pero esta vez el origen y la orientación de los flujos es diferente y las migraciones se han convertido en un *problema*. Ahora son los pobres del mundo los que se trasladan a los países ricos en busca de bienestar; son las llamadas migraciones *sur-norte*, flujos originados sobre todo por las enormes y crecientes desigualdades entre los países.

Éste es el sello del resurgir migratorio de finales del siglo xx y lo que definirá las primeras décadas del XXI: las migraciones como un *problema* por resolver, como un fenómeno que ha perdido su condición constructiva y ha dejado de ser un motor beneficioso para las sociedades.² Desde esa perspectiva, los migrantes se vuelven seres indeseables y fuente de innumerables problemas, y las fronteras, muros de contención eficaces que imponen y consolidan contrastes, que marcan los confines de la miseria de los otros y el espacio en que el poder se ejerce abiertamente, sin el ropaje del discurso humanitario.

El discurso globalizador sigue prometiendo que en el futuro todos seremos igualmente ricos y prósperos. Que el libre intercambio de bienes y servicios y el libre flujo de capitales a escala mundial tornará irrelevantes las fronteras nacionales; que las nuevas tecnologías en materia de comunicaciones, con su extraordinaria difusión de información, valores, símbolos e imágenes, harán de nosotros los miembros de una comunidad global, y que todos los países se integrarán, compartiendo por igual los beneficios de la industrialización y el desarrollo. Mientras ese futuro llega, algunos de sus voceros lamentan que la elevada movilidad de bienes, servicios y capitales venga acompañada por crecientes limitaciones al desplazamiento de la fuerza de trabajo. Es impropio —afirman— que con la legítima prerrogativa de custodiar la soberanía territorial los gobiernos estén procediendo de esa manera. Resulta paradójico —continúan— que en un mundo más interconectado que nunca la movilidad de las personas se enfrente a barreras que la restringen; la producción mundial sería mayor —siguen diciendo— si no existiesen las fronteras y si todos los factores de producción, incluidas las personas, pudiesen fluir libremente.³ La alusión a la presencia de una paradoja pretende persuadirnos de la idea de que el fenómeno migratorio constituye una dimensión atrasada del proceso globalizador, una asignatura pendiente que tarde o temprano deberá ponerse a tono con el resto de los componentes para alcanzar la plena coherencia y sustentabilidad del modelo a largo plazo.

¹ Cfr. ONU, *Informe sobre población, medio ambiente y desarrollo*, Nueva York, ONU, 2001.

² Cfr. Lelio Mármora, "Políticas y administración para la gobernabilidad migratoria", en *Migraciones internacionales en América Latina*, edición especial, julio de 1999.

³ Cfr. CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, 9 de abril de 2002, pp. 243-272; Georges Tapinos y Daniel Delaunay, "¿Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios?", *Notas de Población*, núm. 73, septiembre de 2001.

Sólo porque “el discurso globalista se ha instalado entre nosotros como una oferta de moda, eufórica y determinista, acrítica y superficialmente aceptada”⁴ se pueden decir esas mentiras. La igualación de los países no es un destino inevitable al que nos encamina el modelo; al contrario, son las diferencias entre los países (en los salarios, en la capacitación de la fuerza de trabajo, en la infraestructura, en las condiciones políticas, en las normatividades fiscales, en las regulaciones ambientales, etc.) las que hacen de la libre movilidad de bienes, servicios y capitales un buen negocio para los capitalistas.⁵ Son precisamente las ganancias que se obtienen de esas diferencias las que han impulsado la conformación de un mercado global.

La desaparición de las fronteras para los seres humanos no será ni siquiera una promesa incumplida, porque es lisa y llanamente un engaño. No existe la menor oportunidad de que las fronteras desaparezcan porque ellas constituyen un requisito indispensable para la generación de ganancias, porque hay que salvaguardar los espacios nacionales del privilegio y porque los cada vez más numerosos pobres de este mundo migran para no morir de hambre. Hay que proteger esos territorios de privilegio, hay que mantener estables las bases del orden global actual.⁶ Por eso los países ricos reforman sus leyes migratorias y restringen el ingreso de extranjeros a su territorio nacional, refuerzan el control policiaco de sus fronteras, reducen los derechos de los migrantes establecidos y limitan los derechos de asilo por razones políticas y humanitarias; por eso, la porción rica del planeta ha emprendido la tarea de levantar fronteras-muros que sirvan para mantener alejados a los pobres del planeta.

EL PROBLEMA DE LOS MIGRANTES LATINOAMERICANOS

Al igual que en el resto del mundo, en América Latina y el Caribe los movimientos migratorios han aumentado de modo significativo en las últimas décadas. Considerando únicamente los flujos en el interior de la región y hacia América del Norte contabilizados por los censos de población, resulta que el volumen de migrantes identificados creció de 1.5 millones en 1960 a 11 millones en 1990, 0.7% y 2.5% de la población total de la región, respectivamente. Pasada ya más de una década, se calcula que 1 de cada 13 de los 150 millones de migrantes internacionales que se estima existen en el mundo es latinoamericano o caribeño, unos 20 millones de personas. La mitad de ellos emigró a lo largo de los

⁴ John Saxe-Fernández, “Globalización e imperialismo”, en John Saxe-Fernández (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, Plaza y Janés, 1999, p. 10.

⁵ Cfr. John Gray, *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*. Barcelona, Paidós, 2000, p. 76; Carlos Vilas, “Seis ideas falsas sobre la globalización”, en John Saxe-Fernández (coord.), *op. cit.*, pp. 69-101.

⁶ Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*, México, UAM-Xochimilco, 1996, pp. 76 y ss.

noventa y la mayoría lo hizo hacia Estados Unidos.⁷ Los datos del último censo en Estados Unidos confirman ese fenómeno: 28.4 millones de extranjeros viven en ese país, 10.4% de la población total, y más de la mitad son latinoamericanos y caribeños: 34.5% originarios de América Central y México, 9.9% del Caribe y 6.6% de América del Sur. Ellos y sus descendientes conforman la primera minoría étnica del país: 35.3 millones de personas constituyen la comunidad latina y representan 12.5% del total de la población estadounidense.⁸

Lo que estos datos muestran es que, con cada vez más frecuencia, los latinoamericanos optan por la migración internacional como estrategia de sobrevivencia y a Estados Unidos como principal destino. El número de pobres y pobres extremos en América Latina y el Caribe no deja de crecer y nada a la vista parece indicar que eso pueda resolverse a corto o mediano plazos. A una herencia secular de carencias se le han sumado, primero, los estragos de una *década perdida* y, luego, los de una década que con un inicio de relativo crecimiento y estabilidad hizo promesas que nunca cumplió. Según los últimos datos, 227 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza,⁹ situación que a su vez se refuerza por una persistente desigualdad en la distribución del ingreso y por las características de precariedad que ha adquirido el mercado de trabajo en las últimas décadas.

Frente a esta catástrofe social, la legislación migratoria estadounidense ha ido asumiendo de manera consistente desde mediados de los años sesenta un perfil que, si bien incluye coyunturas de mayor flexibilidad, tiene como signo más distintivo el creciente endurecimiento del trato brindado a los inmigrantes, documentados o indocumentados.¹⁰ A su vez, la emergencia de una frontera-muro entre México y Estados Unidos se ha ido haciendo realidad a lo largo de la última década: nuevas y más altas paredes y alambradas, potentes reflectores, avionetas, helicópteros, vehículos todo terreno, cámaras de televisión, cámaras gigantes de rayos X, sensores láser y procesadores subterráneos de información, etc. La tecnología al servicio de una frontera que apela al nacionalismo y que

⁷ Cfr. ONU/CEPAL/CELADE, "Migración internacional en América Latina", *Boletín Demográfico*, núm. 65, enero de 2000; Miguel Villa y Jorge Martínez Pizarro, "Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe", *Notas de Población*, núm. 73, septiembre de 2001.

⁸ Cfr. Lisa Lollock, *The Foreign Born Population in the United States: March 2000*, Current Population Reports, Washington, D.C., U.S. Census Bureau, enero de 2001.

⁹ Cfr. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, Santiago de Chile, diciembre de 2003.

¹⁰ Para una revisión de la evolución legislativa en la materia, véanse por ejemplo Richard R. Hofstetter (comp.), *La política de inmigración de los Estados Unidos*, México, Gernika, 1989; Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *Los ausentes: el proceso social de la migración internacional en el occidente de México*, México, Conaculta/Alianza Editorial, 1991; Jorge Durand, *Más allá de la línea: patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Conaculta, 1994; Jorge A. Bustamante, *Cruzar la línea: la migración de México a los Estados Unidos*, México, FCE, 1997; Conapo, *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Conapo, 1992.

estigmatiza al extranjero, una frontera de más de 3 000 kilómetros que pretende sellarse, bloquearse, salvaguardarse.¹¹

ESTADOS UNIDOS CUSTODIA SUS PRIVILEGIOS

Históricamente, Estados Unidos se ha beneficiado de la fuerza laboral migrante; la ha propiciado, regulado y administrado según sus cambiantes necesidades y, muy lejos de ser un lastre, los trabajadores migrantes han sido y son piezas clave en la edificación de su poderío económico.¹² La economía estadounidense necesita la fuerza de trabajo inmigrante para ser competitiva, pero la precisa con una cualificación funcional con sus necesidades, en cierta cantidad y sin derechos ni recursos legales para defenderse. Esto es lo que guía y da sentido y contenido a la política migratoria estadounidense, a su legislación y a sus prácticas policiales. Su cada vez más claro carácter restrictivo no constituye ni un fenómeno nuevo, atribuible a la etapa abierta el 11 de septiembre de 2001, ni un caso aislado en el escenario mundial. Se trata más bien de la expresión nacional de un fenómeno global: Estados Unidos, como el resto de los países ricos, militariza su frontera con su vecino pobre y legisla con el explícito propósito de frenar los flujos migratorios que lo tienen como destino. Sin embargo, esto no ha impedido que cientos de miles de latinoamericanos sigan traspasando clandestinamente su frontera sur.

Desde el inicio de los operativos *Hold the line* (en el área metropolitana de El Paso, Texas), *Gatekeeper* (desde San Diego en California hasta el desierto de Yuma en Arizona), *Saveguard* (en la zona de Nogales, en el centro de Arizona) y *Río Grande* (desde la frontera de Brownsville hasta la zona de Valles del Río Grande en Texas),¹³ la patrulla fronteriza ha pronosticado un descenso en las detenciones de indocumentados. Sin embargo, durante siete años las aprehensiones han aumentado sostenida y significativamente: de un total de 979 101 en 1994 se pasó a 1 643 679 en el año 2000. Fue apenas en el año fiscal 2001 cuando disminuyeron hasta 1 235 717 detenciones. Este descenso, que continuó durante 2002 (929 809) y 2003 (905 065), la mayoría de los especialistas lo atri-

¹¹ Para una descripción y análisis de los operativos en la frontera sur estadounidense, véanse por ejemplo Wayne Cornelius, "Muerte en la frontera", *Este País*, núm. 119, febrero de 2001; Claudia E. Smith, "Migrantes en peligro mortal: lo único que ha cambiado es la cantidad de muertos", en VV.AA., *Los rostros de la violencia*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2001.

¹² Cfr. Ana Alicia Peña López, *La migración internacional de la fuerza de trabajo (1950-1990): una descripción crítica*, México, IIE/Cambio XXI, 1995; Ana María Aragonés Castañar, *Migración internacional de trabajadores: una perspectiva histórica*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2000.

¹³ Una descripción y un análisis de estos operativos pueden verse en Wayne Cornelius, "Muerte en la frontera", *Este País*, núm. 119, febrero de 2001; Claudia E. Smith, "Migrantes en peligro mortal: lo único que ha cambiado es la cantidad de muertos", en VV.AA., *Los rostros de la violencia*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2001.

buyen a una merma en el volumen del flujo causado por la recesión económica en Estados Unidos y por el temor provocado por los atentados del 11 de septiembre, y no al éxito de los operativos. Los datos más recientes confirmarían esa evaluación, en la medida en que el número de aprehensiones ha vuelto a aumentar: durante marzo de 2004 la patrulla fronteriza hizo 154 981 aprehensiones, esto es, 58% más que en marzo de 2003. Si la comparación se hace entre los primeros seis meses del año fiscal 2004 y los correspondientes al año anterior, el aumento no es tan espectacular (22%); habrá que esperar a tener las cifras globales para hacer una evaluación más precisa.¹⁴

PRETENSIONES IMPERIALES

Desde hace algunos años, Estados Unidos ha advertido que la resolución exitosa de varios de sus problemas internos más importantes depende necesariamente de la participación de su vecino del sur en esa tarea. Cuestiones como inmigración indocumentada, narcotráfico, medio ambiente, seguridad fronteriza, salud pública, etc., han abandonado el ámbito de lo estrictamente doméstico para convertirse en temas clave de su política exterior y de la agenda bilateral.¹⁵ En consonancia con eso, Estados Unidos sabe que sólo con la estrecha colaboración de México podrá controlar los masivos flujos de migrantes sin documentos que traspasan su frontera sur y, con más urgencia tras los atentados del 11 de septiembre, disminuir los riesgos de una frontera *porosa* a amenazas terroristas.

Luego de muchos años, durante los cuales México ha reclamado que determinados temas no sean tratados de manera unilateral, finalmente Estados Unidos habla de “nuestros problemas” y exhibe una mayor voluntad para dialogar. Pero eso, y los continuos llamados al entendimiento, a la ayuda recíproca, a la colaboración binacional, ocultan las crecientes dificultades del vecino para resolver por sí solo el *problema* migratorio. Detrás del discurso de la cooperación, de las vulnerabilidades mutuas, de la interdependencia, se esconde el interés estadounidense de imponer su perspectiva y sus políticas y de convertir a México en una pieza más de su política migratoria. Es el enorme poder económico y político que ejerce sobre el país lo que condiciona los márgenes de la negociación. Frente al punto de vista estadounidense que no reconoce más que en los discursos la naturaleza laboral de los movimientos poblacionales ni el enorme beneficio económico que éstos le reportan, la debilidad de México frente al

¹⁴ Cfr. U.S. Citizenship and Immigration Services: <http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/index.htm>

¹⁵ Cfr. Abraham F. Lowenthal, “Relaciones Estados Unidos-América Latina, el cambio de siglo: gestión de la agenda ‘interméstica’”, *Este País*, núm. 99, junio de 1999; Arturo Valenzuela, “Política exterior de Estados Unidos: el desafío mexicano”, *La Jornada*, 2 de mayo de 1999.

poder imperial actúa como catalizadora de nuevas y más graves concesiones en este terreno. Ya no sólo se trata de que los gobiernos mexicanos mantengan un perfil bajo ante las continuas violaciones de los derechos humanos de sus ciudadanos, se trata también de que asuman un papel activo en la tarea de contener la marea humana de seres ansiosos de tener acceso a los beneficios del primer mundo. Como país expulsor y de paso, México debe, desde la perspectiva del poderoso vecino, desempeñar dos tareas distintas.

Como país expulsor

En cuanto a los migrantes mexicanos, hay en principio un discurso común en ambos lados de la frontera que afirma que México debe esforzarse por convertirse en un país próspero capaz de retener a sus ciudadanos. Pero mientras tanto, mientras el crecimiento de su economía no sea lo suficientemente alto y sostenido para detener el impulso migratorio, los mexicanos debemos, según nuestros vecinos, encontrar alguna otra forma de desalentarlo. Demetrios Papademetriou, uno de los expertos más influyentes en Washington sobre el tema, ex asesor del presidente George Bush (padre) y actualmente director del Migration Policy Institute, ha declarado en diferentes ocasiones que México debería, en el marco de una negociación y a cambio de unos bien ganados beneficios, “ir más allá de su poco provechosa, aunque constitucionalmente fundamentada, retórica sobre la no interferencia con el derecho de los mexicanos de abandonar el país”.¹⁶ Como la mayoría de los países, México no les impide a sus ciudadanos moverse con libertad en su territorio ni los detiene si pretenden viajar al extranjero sin la documentación requerida por el país receptor. Desde la perspectiva estadounidense esto es precisamente lo que debe cambiar. El ex canciller Jorge Castañeda lo refrendaba hace ya algunos años: “[México] debe asimismo reconocer que muchas de las concesiones —desagradables, o franca y llanamente humillantes— que puede entrañar un convenio migratorio con Estados Unidos, constituyen, de hecho, una triste realidad”.¹⁷ Algunas de esas concesiones serían —también según Castañeda— aplicar de manera restrictiva la Ley de General de Población, que establece que es un delito salir del país sin papeles y por vías distintas a los puntos fronterizos designados para ello, restringir el acceso a los perímetros fronterizos y aumentar de manera significativa el patrullaje y la vigilancia del lado mexicano.¹⁸

¹⁶ Demetrios G. Papademetriou y T. Alexander Aleinikoff, “Frontera México-Estados Unidos: la encrucijada y el futuro”, *La Jornada*, 3 de mayo de 1998.

¹⁷ Jorge Castañeda, *The Estados Unidos Affair: cinco ensayos sobre un amor oblicuo*, México, Aguilar, 1996, p. 28.

¹⁸ *Ibid.*, p. 81. Aunque a veces más silenciosos, existen en México poderosos e influyentes sectores que se pronuncian a favor de una negociación migratoria “sin falsos nacionalismos” y, en general, de una

Un primer intento, fallido, de restringir la libre circulación de los ciudadanos en el territorio nacional fue mediante un decreto del gobierno estatal de Baja California, de agosto de 2001. El 23 de junio de 2001 una noticia aparecía en la prensa nacional: en una reunión de alto nivel celebrada en San Diego, autoridades de ambos países acordaron declarar zona de alto riesgo vastas extensiones en la región limítrofe, prohibir el paso de personas hasta 3 kilómetros al sur de la frontera, efectuar operativos de disuasión e intercambiar información entre la PGR y el SIN para combatir las bandas de *polleros*. En concordancia con esto, el 15 de agosto el gobernador de Baja California, Alejandro González Alcocer, firmó un decreto en el que autorizaba el uso de la fuerza pública para detener a quienes pretendieran acercarse a menos de 3 kilómetros de la frontera. La prohibición se aplicaría a dos polígonos de casi 100 kilómetros lineales: uno denominado Mesa de Andrade, con una superficie de 17 000 hectáreas, y otro ubicado entre los municipios de Mexicali y Tecate, con una superficie de 48 000 hectáreas. Las denuncias por inconstitucionalidad fueron inmediatas; sin embargo, el gobernador declaró en repetidas ocasiones que el decreto se aplicaría. A su vez, el entonces comisionado presidencial para la frontera norte, Ernesto Ruffo Appel, señaló que la medida no era inconstitucional y que incluso era conveniente su aplicación en otras entidades de la república.¹⁹ Meses después, con la llegada de una nueva administración estatal, el nuevo gobernador decidió no ratificar el decreto.

Como país de paso

Desde hace ya tiempo, Estados Unidos pretende que México asuma un mayor compromiso en prevenir el ingreso de transmigrantes a su territorio: “Nuestras naciones están enfrentando el problema de la migración ilegal procedente de terceros países. Vamos a trabajar juntos, no con los codos, sino con todos nuestros brazos”.²⁰ Ya desde la presidencia de Carlos Salinas, el país ha ido asumiendo paulatinamente esa tarea: primero, al fijarles a los ciudadanos centroamericanos nuevos y más duros requisitos para la obtención de una visa y, luego, a través de la progresiva eficacia de las autoridades migratorias en la tarea de *sellar* la frontera sur y en detener y deportar migrantes indocumentados en todo el territorio nacional.

más decidida integración con Estados Unidos. Véase por ejemplo, “Permitir inspecciones migratorias de EU en territorio nacional, propone el Colef”, *La Jornada*, 29 de noviembre de 2002.

¹⁹ Cfr. “Avala Ruffo Appel decreto que impide el paso a migrantes en zona de riesgo”, *La Jornada*, 30 de agosto de 2001.

²⁰ Janet Reno, “Entre México y Estados Unidos no hay espacio para acciones unilaterales: Green”, *La Jornada*, 5 de junio de 1999.

Una línea de 1138 kilómetros de largo separa a México de Centroamérica. Una frontera sur mexicana que, al igual que la del norte, tiene en número creciente sus muertos, sus violaciones de derechos humanos, sus abusos, sus maltratos y su racismo y en los que, lo ha dicho el propio presidente Vicente Fox, las autoridades mexicanas tienen una responsabilidad inocultable. Se calcula que entre 150 000 y 200 000 personas al año cruzan sin autorización el territorio nacional en su camino hacia Estados Unidos. Al igual que los estadounidenses, que calculan esa cifra a partir de las detenciones, México la proyecta por los aseguramientos que hace (asegurado es el extranjero que es alojado en una estación migratoria de manera temporal, mientras se resuelve la procedencia o no de su expulsión). Los datos del Instituto Nacional de Migración muestran una clara tendencia al alza: de 103 954 aseguramientos realizados durante el año 1995 se ha pasado a 187 537 en 2003. Datos preliminares del periodo enero-marzo de 2004 dan cuenta de un total de 54 418 devoluciones, cifra que supera en más de 20% a la del año anterior en ese mismo periodo. Se trata mayoritariamente de migrantes centroamericanos (guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses superan el 98%), aunque en los últimos años se ha registrado un aumento de indocumentados procedentes de otros países de América Latina (principalmente ecuatorianos, colombianos y peruanos) y de otros lugares aún más distantes.²¹ El aumento de los aseguramientos está reflejando dos fenómenos distintos y difíciles de cuantificar por separado: que el flujo de migrantes de paso está creciendo y que las acciones de control fronterizo son cada vez más eficaces. *Sellamiento de la frontera* es el nombre que inicialmente le pusieron las autoridades nacionales a la tarea de dificultar el paso de migrantes por los lugares tradicionales (Tecún, Umán, Talismán, La Mesilla, etc.). Los resultados de estas medidas son prácticamente los mismos que en el norte: el desvío del tránsito de indocumentados hacia rutas más peligrosas, el consiguiente aumento en el número de muertes y de violaciones a los derechos humanos, un uso creciente de documentos falsos y la consolidación del provechoso negocio del tráfico de migrantes.²²

A los velados gestos de subordinación de los gobiernos anteriores, le han sobrevenido las explícitas medidas del gobierno actual. Ya antes de los atentados del 11 de septiembre, el secretario de Gobernación Santiago Creel reveló en una entrevista el compromiso de México ante el gobierno de Estados Unidos de reducir el flujo de inmigrantes “ilegales” a la frontera común y anunció un proyecto “sin precedentes” para reforzar la vigilancia en la frontera sur mexicana.²³

²¹ Cfr. INM, Estadísticas migratorias: <http://www.inami.gob.mx>

²² Cfr. María Cristina Renard, “Frontera sur”, *Cuadernos Agrarios*, nueva época, núm. 19/20, México, 2000.

²³ Cfr. “Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur”, *La Jornada*, 19 de junio de 2001.

Inmediatamente después vinieron las aclaraciones: el gobierno mexicano no pretende militarizar la frontera sino que busca su “reordenamiento”. Sin embargo, para esas fechas el Plan Sur que se pondría en marcha poco después ya era de conocimiento público, tanto como otras señales de buena voluntad que llevaría a cabo el gobierno mexicano en el marco de las conversaciones que se estaban teniendo con Washington en esos momentos: incrementar el número de deportaciones de indocumentados para alcanzar la cifra de 250 000 en los próximos años.²⁴

Para ello, el gobierno mexicano cuenta con la Patrulla Fronteriza de la Policía Federal Preventiva (creada a mediados del año 2000), tanto en el norte como en el sur del país; en el norte dedicada sobre todo a descubrir y dismantelar las redes de tráfico de indocumentados, y en el sur a bloquear el ingreso de indocumentados a territorio mexicano. Esta fuerza, cuyo propósito sería la protección de los derechos humanos de los migrantes, viene a secundar las acciones de los Grupos Beta.²⁵ Que dos agencias estatales de naturaleza tan diferente (una de carácter policial y otra asistencial) convivan en la política migratoria mexicana pone en evidencia la nueva orientación que está adoptando. Si por años México resistió las presiones de Estados Unidos en favor de la penalización de un fenómeno social de larga tradición, estas medidas dan cuenta de un progresivo acercamiento en las posturas de ambos países.

EL ACUERDO BILATERAL

Estados Unidos sabe que las medidas que ha tomado para combatir la migración indocumentada no han sido eficaces y que los más de 3 000 kilómetros que comparte con México son demasiados para vigilarlos solo. En mayor o menor medida, la élite gobernante de ese país ha advertido la necesidad de comprometer más a fondo a su vecino; los avances logrados han sido buenos pero insuficientes. México debe ser más firme en el cierre de su frontera sur, en el fortalecimiento de sus agencias de control migratorio y en el combate a la corrupción en esas áreas; debe realizar labores de inteligencia y compartir información, hacer entrenamientos conjuntos y, como ya se ha visto, permitir inspec-

²⁴ *Cfr.* “Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001”, *La Jornada*, 21 de junio de 2001; “Plan Sur: los hechos”, *Proceso*, núm. 1286, 24 de junio de 2001; “El Plan Sur y la frontera de la vergüenza”, *La Jornada*, 26 de agosto de 2001.

²⁵ En julio de 1990 el gobierno mexicano estableció los lineamientos básicos para la formación de un cuerpo de seguridad de carácter tripartito (con miembros de los tres niveles de gobierno: local, estatal y federal) cuya finalidad sería asesorar, apoyar y proteger a los migrantes sin importar ni su nacionalidad ni su condición migratoria. Si bien los grupos han tenido un desempeño desigual, y pesan sobre algunos de ellos denuncias de extorsión y colusión con traficantes, en general se admite que constituyen un elemento progresivo de nuestra política migratoria.

ciones estadounidenses en los aeropuertos; debe asimismo desalentar a sus propios migrantes e impedir desplazamientos y cruces no autorizados.²⁶ Es tan necesaria la colaboración del vecino, que un sector de su clase política considera que la firma de un acuerdo bilateral es el instrumento idóneo para obtenerla; un convenio que, a cambio de otorgar ciertos beneficios, comprometa de manera más decidida a México en las tareas que se quiere asignarle.

¿Es eso posible? ¿Aceptaría México ese intercambio? Desde mediados de los ochenta, pero más decididamente desde el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), México ha ido abandonando algunos de los principios fundamentales que rigieron su política exterior durante varias décadas. Preceptos como la no intervención en los asuntos internos de otros estados, el derecho a la autodeterminación nacional, la solución pacífica de los conflictos o la igualdad jurídica de las naciones han perdido de manera paulatina significación en las relaciones que México establece con el mundo, y muy especialmente con su vecino del norte. La tradicional “diplomacia reticente que busca mantener el mínimo de contactos necesarios para sobrevivir como unidad política”²⁷ quedó atrás con la llegada al poder de una generación de políticos que trajo consigo una redefinición de los valores del nacionalismo y la soberanía.

Durante los tiempos de la Guerra Fría, en los que la preocupación central de la Casa Blanca fue “la amenaza soviética”, México pudo mantener al poderoso vecino relativamente alejado de sus asuntos internos —a cambio de aceptar la tácita imposición de no apoyar a los soviéticos y de no instrumentar medidas que pudieran interpretarse como comunistas— y preservar algún grado de autonomía. México no sólo logró mantenerse al margen de los planes de política exterior de Washington, sino que en ciertas ocasiones pudo oponerse abiertamente (como en sus relaciones con Cuba o en su estrategia de distensión a través del diálogo en América Central durante los años ochenta).

A partir de la presidencia de Salinas, esa política exterior interesada en conservar cierta independencia política y económica frente a Estados Unidos quedó atrás definitivamente y se abrió una nueva etapa en la relación bilateral. Las negociaciones para alcanzar la firma de un acuerdo de libre comercio, iniciadas públicamente el 10 de junio de 1990, y su posterior entrada en vigor el 10 de enero de 1994, fueron sin duda lo que marcó el fin de esa tradición política.²⁸ Un nuevo tipo de relación se inauguraba, y expresión de eso fue que un tema

²⁶ Cfr. Deborah Waller Leyers y Demetrios G. Papademetriou, “Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs*, primavera de 2002.

²⁷ Jorge Chabat, “La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia”, en Rodolfo O. de La Garza y Jesús Velasco (coord.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 77.

²⁸ Cfr. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, 4a. ed. aum., México, FCE, 2001, p. 239; Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001.

de enorme importancia para México, como son los flujos de fuerza de trabajo, quedó excluido de las conversaciones, con la total anuencia del gobierno mexicano. El argumento utilizado fue que el libre intercambio comercial actuaría como sustituto del migratorio, puesto que generaría en el país nuevos empleos y mejores salarios. A más de una década de vigencia del TLCAN, México sigue exportando trabajadores y su dependencia económica, lejos de minimizarse, se ha acentuado enormemente, afectando nuestra capacidad de negociación y los márgenes de una acción soberana.

Junto con los continuos encuentros, las nuevas y numerosas comisiones bilaterales, los sucesivos intercambios, la firma de distintos memorándums, la élite gobernante mexicana renunció al diseño de una política bilateral que tuviera en consideración los graves peligros que entraña para la soberanía nacional la vecindad con la primera potencia mundial. Las nociones de asimetría, subordinación y dependencia fueron desechadas para dar paso a discursos que se refieren a una supuesta interdependencia y a la enorme importancia que cada uno tiene para el otro. Ya no se habla de riesgos, sino de ventajas comparativas, de oportunidades, de intereses recíprocos, y de la necesidad de ser realistas y pragmáticos.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia el 1o. de diciembre de 2000, esa orientación de la relación bilateral se profundizó y tomó nuevo impulso. Invocando el mandato ciudadano de cambio, el presidente y el entonces canciller Jorge Castañeda plantearon públicamente lo que consideraban una inevitable redefinición de las prioridades internacionales de su gobierno: estrechar la “asociación” con Estados Unidos a partir de la revisión crítica de aquellas posturas que México había asumido “como si se tratara de verdades incuestionables”.²⁹ El argumento fue el siguiente: Estados Unidos es la primera potencia mundial y es nuestro vecino, y como eso no va a cambiar, debemos ser realistas y en lugar de instalarnos en una inútil retórica nacionalista, tenemos que convertir esa realidad en una oportunidad y aprovechar las ventajas de la vecindad. Si a cambio debemos hacer algunas concesiones, se harán, pues incluso en ese caso será ganancia. Desde esta plataforma político-ideológica se iniciaron, en febrero de 2001, las conversaciones entre ambos gobiernos para alcanzar un acuerdo migratorio.

LOS PASOS DADOS

Con Vicente Fox el tema migratorio ganó protagonismo en la escena política nacional y en la agenda bilateral. Sus discursos y declaraciones a favor de los migrantes y su propuesta de negociar un acuerdo migratorio con Estados Unidos

²⁹ *Cfr.* Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, año 23, vol. XXIII, núm. 288, diciembre de 2001.

fueron una referencia constante desde los tiempos en que era candidato presidencial. Pasados los tiempos electorales, y elegido ya como presidente, Fox continuó refiriéndose al tema en los mismos términos. Este nuevo posicionamiento del gobierno mexicano resultó marcado por los atentados del 11 de septiembre; en consecuencia, su análisis debe considerar el antes y el después de esa fecha.

Antes del 11 de septiembre de 2001

En agosto de 2000, durante su viaje a Estados Unidos y Canadá como presidente electo, Fox planteó públicamente reabrir las negociaciones del TLCAN para alcanzar en el futuro un acuerdo que permitiera el libre tránsito de trabajadores a través de fronteras interiores abiertas. Las respuestas fueron inmediatas: el primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, afirmó que el TLC, tal como estaba, funcionaba muy bien y que, en todo caso, se le podían hacer algunas mejoras, pero ninguna del tenor que proponía el mexicano.³⁰ Por su lado, el presidente Clinton dijo lo que decían por entonces todos los funcionarios estadounidenses: nosotros tenemos la política migratoria más generosa del mundo y no hay motivo para modificarla.³¹ Los entonces candidatos presidenciales estadounidenses también opinaron: el demócrata Al Gore afirmó que el tema merecía un análisis a fondo, mientras que el republicano George Bush fue terminante: él impondría enérgicamente la ley en la frontera y, si fuera necesario, destinaría mayores recursos para el control de la línea fronteriza con México.³² A su regreso al país, Fox insistía: "...fuimos muy firmes en la idea de que vamos a poner el grito en el cielo, vamos a ser firmes cada que se violen los derechos humanos de cada uno de los mexicanos que crucen esta frontera. Deben respetarse totalmente sus garantías y vamos a luchar porque, ya estando en Estados Unidos, primero se dé una amnistía para que ya puedan documentarse, pero además gocen de servicios de salud, de prestaciones, como cualquier trabajador estadounidense".³³ Semanas después, en gira por Centroamérica, a la par de reconocer explícitamente la responsabilidad de "malas" autoridades mexicanas en los padecimientos que sufrían los migrantes centroamericanos en su paso por México, aseguró que "lo mismo que pedimos y demandamos en los países del norte, es lo que estamos dispuestos a comprometer con el sur".³⁴

³⁰ *Cfr.*: "Chrétien rechaza una propuesta de Fox para modificar el TLC", *La Jornada*, 23 de agosto de 2000.

³¹ *Cfr.*: "Enfriamiento de Clinton a Fox en el tema fronterizo", *La Jornada*, 25 de agosto de 2000.

³² *Cfr.*: "Impondré enérgicamente la ley en las fronteras, advierte Bush", *La Jornada*, 26 de agosto de 2000.

³³ *Cfr.*: "Insiste Fox en abrir el tránsito en la frontera", *La Jornada*, 27 de agosto de 2000.

³⁴ *Cfr.*: "Mayor respeto a derechos de migrantes de CA, ofrece Fox", *La Jornada*, 12 de septiembre de 2000.

Todo se aceleró a partir del primer encuentro entre los presidentes Fox y Bush el 16 de febrero de 2001, en la llamada Cumbre de Guanajuato. Aunque no hubo anuncios espectaculares, se decidió la conformación de un grupo de trabajo de alto nivel para avanzar en lo que se definió como “una política migratoria integral” capaz de “asegurar que la migración entre ambos países sea ordenada, segura, legal y humana y garantice la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios”.³⁵ El grupo quedó constituido de la siguiente manera: por la parte estadounidense, el secretario de Estado Colin Powell y el procurador general John Ashcroft y, por la parte mexicana, el secretario de Gobernación Santiago Creel y el entonces canciller Jorge Castañeda. La agenda de trabajo incluyó: análisis y discusión sobre seguridad fronteriza, régimen de visas para trabajadores agrícolas temporales, intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados residentes en EU, posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales, protección de los derechos laborales y requerimientos del mercado laboral, cooperación en asuntos de procuración de justicia y desarrollo económico regional.³⁶ El presidente Bush declaró en Guanajuato: “Prefiero el orden, el flujo ordenado; reconozco que en Estados Unidos se requiere la mano de obra de los mexicanos, y también está claro que a los mexicanos les hacen falta fuentes de empleo, y por eso lo que pienso, de lo que estoy convencido, es que hay que llegar a un buen acuerdo”.³⁷

Nunca, a lo largo de los meses en que el tema estuvo en la primera plana de los periódicos, el gobierno mexicano ni el estadounidense expresaron con claridad los contenidos del posible acuerdo. Sólo a partir de declaraciones sueltas y opiniones manifestadas por autoridades de uno y otro lado es posible reconstruir los términos de la discusión.

Por testimonios del propio presidente Fox, del canciller, del comisionado del Instituto Nacional de Migración y del secretario de Gobernación, la propuesta del gobierno mexicano habría incluido: la necesidad de llegar a un acuerdo de trabajadores huéspedes que previera una estancia de 6 meses a un año, concediera derechos laborales y de seguridad social a los trabajadores y le reconociera al trabajador el derecho a cambiar de empleo; cuotas excepcionales de visas permanentes para México; una amnistía amplia que pudiera beneficiar a los 3 o 4 millones de mexicanos indocumentados; la adopción de nuevas iniciativas para promover una frontera segura, y el impulso, con la colaboración estadounidense, al desarrollo económico en regiones mexicanas altamente expulsoras de migrantes.

³⁵ “México y Estados Unidos inician negociaciones sobre migración bilateral”, comunicado conjunto, 4 de abril de 2001.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Cfr.* “Regulará flujos en la frontera la nueva política migratoria”, *La Jornada*, 17 de febrero de 2001.

A su vez, el gobierno de Bush habría buscado fórmulas que combinaran algún tipo de programa de trabajadores huéspedes o invitados y un mecanismo de legalización merecida. Aunque el gobierno mexicano quiso interpretar eso como una coincidencia de objetivos, el gobierno republicano fue estableciendo paulatinamente una diferencia entre lo que es una amnistía y lo que sería algún tipo de legalización o regularización condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos (haber trabajado en forma constante en el país durante algunos años, haber pagado impuestos y no haber cometido ningún delito o provocado algún problema, por ejemplo). Las aclaraciones acerca de que ese proceso no implicaría el otorgamiento de una amnistía de carácter masivo fueron repetidas una y otra vez. Declaraciones del entonces embajador estadounidense en México, Jeffrey Davidow, del secretario Colin Powell y del propio Bush insistieron en ese punto.

Aunque en ambos países se describía a ésta como una coyuntura política única, histórica, que permitiría reformular las reglas que rigen el fenómeno migratorio entre los dos países, las diferencias de objetivos y criterios estaban sobre la mesa y distintas voces comenzaron a plantear críticas y reservas. Cuanto más clara se hacía la intención del gobierno de Bush de dejar fuera de la negociación el conceder una amnistía plena, más insistentes fueron los líderes latinos y sindicales a favor de ella. A su vez, la negociación de un acuerdo de trabajadores huéspedes despertó en algunos sectores mexicanos, de este y de aquel lado de la frontera, negativas y recelo. El recuerdo del Programa Bracero (de las garantías que nunca se cumplieron, de los abusos e injusticias persistentes, de gobiernos mexicanos absolutamente impotentes para hacer cumplir la letra del acuerdo y de gobiernos estadounidenses abstencionistas frente a esas violaciones) se mantiene presente en la memoria nacional y muchos se expresaron en contra de un programa similar.

Probablemente fue en Estados Unidos donde empezó a verse más claramente que la tan publicitada oportunidad histórica no era garantía de que se concretara un acuerdo en el corto plazo. Aunque el propio presidente del Banco de la Reserva Federal, Alan Greenspan e importantes sectores empresariales se habían manifestado a favor de revisar la política migratoria, los enfrentamientos en la escena política nacional se hicieron cada vez más duros. Las pugnas entre el Partido Demócrata y el Partido Republicano, las voces discordantes en las propias filas republicanas y la resistencia de ciertos sectores de la opinión pública a todo aquello que se asemejara a una amnistía, comenzaron a expresarse con más urgencia y a suscitar dudas acerca de los plazos de una negociación. No faltaron tampoco aquellos que se expresaron en contra de un programa de trabajadores huéspedes por considerar que éstos nunca resultan verdaderamente temporales y abogaron por una aplicación más estricta de las leyes. Los huéspedes llegan para quedarse, afirmaban, los empleadores se acostumbran a disponer de

una mano de obra barata que les permite un sostenimiento artificial de industrias de baja productividad y los trabajadores extranjeros pocas veces quieren regresar a su país para trabajar por salarios más bajos.³⁸

El próximo paso en la negociación estaba previsto que se diera en el encuentro que ambos presidentes tendrían en Washington en septiembre. Sin embargo, las expectativas acerca de anuncios espectaculares comenzaron a enfriarse un mes antes. “Estamos realizando avances importantes [...] seguiremos trabajando antes y después de la visita presidencial”, “No tenemos prisa. Lo tenemos que hacer correctamente”, declararon a la salida de una reunión del grupo de alto nivel el canciller Castañeda y el secretario Powell, respectivamente.³⁹ Finalmente, Fox viajó a Estados Unidos y el 5 de septiembre pronunció un discurso en la Casa Blanca en el que llamó a alcanzar “antes de fin de este año” un acuerdo que permita en tres o cuatro años que “no haya más indocumentados mexicanos” en territorio de Estados Unidos.⁴⁰ Como respuesta, Bush anunció al día siguiente que enviaría una iniciativa al Congreso para facilitar la llegada de “trabajadores invitados, bajo ciertas normas de regularización”.⁴¹ En su momento, esto fue interpretado como un triunfo por los funcionarios de gobierno, a pesar de las escuetas y poco claras palabras de Bush. De todos modos, el 11 de septiembre de 2001, la llamada coyuntura histórica se cerraría en definitiva sin que quedaran claros los términos del acuerdo que pretendía alcanzarse.

Después del 11 de septiembre de 2001

Los atentados abrieron una nueva etapa en la política mundial, y muy especialmente en la relación entre Estados Unidos y México. La redefinición de la política exterior estadounidense a partir del imperativo de la “guerra contra el terrorismo” y su concepción de un mundo dividido entre países aliados y países enemigos está implicando para los países más débiles un mayor acatamiento de las órdenes imperiales. El ultimátum de Bush —“están con nosotros o están con el terrorismo”— disminuye el margen de maniobra de países como México y los obliga a un alineamiento mucho más claro en renglones fundamentales de su interés nacional.

Entre Estados Unidos y México no sólo se alteró la agenda migratoria el día de los atentados: toda la relación bilateral adquirió nuevas connotaciones a par-

³⁸ Cfr. Philip L. Martin y Michael S. Teitelbaum, “El espejismo de los trabajadores huéspedes”, *Foreign Affairs*, op. cit.

³⁹ Cfr. “No hay prisa en el acuerdo migratorio, dice el secretario de Estado Colin Powell”, *La Jornada*, 10 de agosto de 2001.

⁴⁰ Cfr. “Plantea Fox que en tres años ya no haya indocumentados”, *La Jornada*, 6 de septiembre de 2001.

⁴¹ Cfr. “Propone George W. Bush facilitar la llegada de trabajadores invitados”, *La Jornada*, 7 de septiembre de 2001.

tir de la reformulación de las prioridades de Washington. Desde ese día, México tiene la obligación de demostrar con hechos qué tan comprometido está con la salvaguarda y preservación de los intereses estadounidenses si quiere evitar represalias políticas y económicas. Su calidad de socio subordinado se ha profundizado y es probable que lo haga aún más; su inclusión como componente clave de la agenda de seguridad de la Casa Blanca permite anticipar nuevas y más graves amenazas a la soberanía nacional.

Específicamente en materia migratoria, las repercusiones de los atentados se hicieron sentir en México de inmediato. Altos funcionarios comenzaron a hablar de la preocupante vulnerabilidad de los sistemas de control migratorio, de que los migrantes indocumentados de terceros países constituyen un problema para la seguridad y soberanía nacionales,⁴² de que no es descartable que grupos terroristas intenten utilizar el territorio nacional para cruzar hacia Estados Unidos u otras naciones para realizar atentados.⁴³ Así, en cuestión de días, el tema migratorio adquirió una nueva significación al asociarse con el terrorismo y se convirtió en una cuestión de seguridad nacional para los dos países. El reforzamiento de la vigilancia en ambos lados de la frontera fue inmediato y las negociaciones encaminadas hacia la firma de un acuerdo se paralizaron abruptamente. “Adiós al optimismo”, tituló la prensa para definir la nueva etapa; México ya no será una prioridad para Estados Unidos, dijeron algunos especialistas.⁴⁴ Sin embargo, la pérdida de esa aparente centralidad no ha devaluado la trascendencia de México en la agenda política estadounidense; más bien sirvió para dejar al descubierto lo que estaba oculto en la etapa anterior de la negociación, esto es, que Estados Unidos necesita la ayuda mexicana para lograr el pleno control de su frontera sur.

Las nuevas prioridades de la agenda bilateral, en la que el tema de la seguridad fronteriza ganó preeminencia, comenzaron a plasmarse en principios de acuerdo en diciembre de 2001, aunque fue hasta marzo siguiente cuando se hicieron públicos. La visita a México del secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, Tom Ridge, durante la primera semana de marzo, fue un anticipo. Ante la prensa, el funcionario afirmó que juntos, gobierno estadounidense y autoridades mexicanas, encontrarían mejores formas de combatir el terrorismo y de hacer más segura la frontera común. Asimismo, agradeció la colaboración extraordinaria y la forma en que el gobierno de Vicente Fox estaba haciendo todo lo posible para proporcionar una mayor seguridad en su frontera sur.⁴⁵

⁴² Comisionado del INM, en “Reconoce INM vulnerabilidad del sistema migratorio”, *La Jornada*, 24 de noviembre de 2001.

⁴³ *Cfr.*: “Grupos terroristas podrían usar México para ir a EU: Cisen”, *La Jornada*, 25 de octubre de 2001.

⁴⁴ *Cfr. Proceso*, núm. 1298, 16 de septiembre de 2001.

⁴⁵ *Cfr.*: “Trae Ridge propuestas para hacer más segura la frontera con México”, *La Jornada*, 5 de marzo de 2002.

Las medidas acordadas durante esa visita fueron ratificadas por Bush y Fox durante el encuentro que tuvieron el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo convocada por la ONU. Según la declaración firmada por los presidentes, conocida como Compromisos de Monterrey, se trata de una serie de acciones destinadas a crear “una frontera inteligente [...] que aplique la tecnología y la cooperación bilateral mejorada para asegurar la administración humana, eficiente y modernizada de la frontera”.⁴⁶ Concretamente, consiste en un plan de acción conjunto de 12 puntos organizados en tres ejes: Infraestructura que mantenga el ritmo de los viajes y el comercio (revisión de infraestructura fronteriza, desarrollo de planes integrados de inversiones, realización de estudios de seguridad y adopción de medidas de protección contra ataques terroristas, y desarrollo de una planificación estratégica en la frontera); flujo de personas (establecimiento de sistemas que aceleren el flujo en los puertos de entrada, cooperación para la identificación de individuos sospechosos, mayores esfuerzos para combatir el contrabando de personas de terceros países, y adopción de un mecanismo conjunto de información anticipada de pasajeros), y flujo de mercancías (instalación de sistemas de inspección en líneas ferroviarias fronterizas y puertos de entrada, aplicación de sistemas de seguridad en puntos clave de abastecimiento, mejoramiento de la seguridad en los embarques comerciales, y adopción de sistemas para intercambio rápido de datos aduaneros). Se trata, en síntesis, de un conjunto de acciones encaminadas a instaurar un control fronterizo altamente tecnificado que, a la vez que permita un flujo acelerado de mercancías y personas autorizadas, cierre definitivamente el paso a los indocumentados, cualquiera que fuese su origen nacional.⁴⁷ En Monterrey no se avanzó en ninguno de los contenidos acordados un año antes para avanzar en la negociación bilateral, sólo se suscribieron acciones para reforzar el control de la frontera; “...más que un acuerdo, se suscribió un contrato de adhesión mediante el cual nos sumamos a su iniciativa, lo cual no necesariamente es malo, lo malo es que sea sin obtener nada a cambio”.⁴⁸

En la etapa abierta el 11 de septiembre, la firma de ese acuerdo ha sido lo más importante que ha sucedido entre los dos países. Como producto de él, México ha reforzado la seguridad en la frontera sur mediante la aplicación de la llamada Operación Guardián (conocida en una etapa anterior como Plan Sellamiento) y la instalación, junto con Guatemala, de una base militar en el municio-

⁴⁶ Cfr. “Estados Unidos y México acuerdan promover frontera eficiente y segura”, *Servicio noticioso desde Washington*, 22 de marzo de 2002.

⁴⁷ Un análisis detallado de Compromisos de Monterrey, Alianza para la Frontera México-Estados Unidos y Plan de Acción se encuentra en Gustavo Ernesto Emmerich, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 29, enero-junio de 2003.

⁴⁸ Jorge Santibáñez Romellón, “Querido George: nos vemos el año que entra”, *Frontera*, 5 de abril de 2002.

pio fronterizo de Candelaria; asimismo, ha implantado medidas para hacer más eficiente el enlace entre los cuerpos de seguridad preventiva en el norte del país. Por otro lado, aceptó la presencia e intervención de agentes estadounidenses durante la aplicación del programa de reforzamiento de la seguridad en los aeropuertos internacionales realizado en diciembre de 2003 y enero de 2004.⁴⁹ Aunque numerosas voces expresaron sus críticas, el gobierno no sólo las justificó como resultado de los acuerdos internacionales que el país ha signado en materia de combate a la inseguridad, sino que anunció que en el futuro podrían repetirse.⁵⁰

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos ha destinado cuantiosos recursos al Departamento de Seguridad Interna, especialmente para el rubro de seguridad fronteriza. Una de sus materializaciones más recientes ha sido la puesta en marcha del programa US Visit. Desde el 5 de enero de 2004 en los aeropuertos internacionales del país se toman fichas dactilares y fotografías a los ciudadanos de algunas nacionalidades que ingresan a Estados Unidos. La medida actualmente exceptúa a personas originarias de 27 países que no necesitan visa para entrar al país, pero está previsto que su aplicación sea completa. Junto con ello, se ha legislado a favor de un recorte en los derechos de los inmigrantes y de los propios ciudadanos estadounidenses. La aprobación del Acta Patriótica (promulgada por Bush el 26 de octubre de 2001) constituye un ataque sin precedentes en ese país a las libertades democráticas al establecer una marcada centralización del poder en el ejecutivo y un reforzamiento de las atribuciones de las agencias federales sobre la sociedad.

El 20 de febrero de 2004, en el marco de otra visita del secretario Ridge para evaluar los avances de lo acordado en Monterrey, ambos países firmaron un Memorándum de Entendimiento que establece un mecanismo de repatriación de indocumentados mexicanos hasta su lugar de origen. La versión oficial remarca el interés de ambos países por lograr un mayor respeto de los derechos humanos de los migrantes, por fortalecer las acciones para abatir las muertes en zonas de riesgo y por evitar acciones unilaterales en la materia (haciendo una tácita referencia al programa de repatriación aplicado por Estados Unidos unos meses antes). Sin embargo, algunas voces han advertido la posibilidad de que este programa se convierta en un ataque más a los migrantes en la medida en que no se ha aclarado cómo se asegurará su carácter voluntario.⁵¹

Pasada ya una primera coyuntura en la que nadie se atrevía a retomar el tema de un acuerdo bilateral ni de ninguna medida que implicara cierta flexibilización

⁴⁹ Un seguimiento de estos acontecimientos puede verse en *Proceso*, núm. 1419, del 11 de enero de 2004.

⁵⁰ *Cfr.* "Pactan México y EU acciones para proteger a migrantes", *La Jornada*, 21 de febrero de 2004.

⁵¹ *Cfr.* Jorge A. Bustamante, "Memorándum de Entendimiento", *Milenio Diario*, 8 de marzo de 2004.

en la materia, han comenzado a escucharse nuevamente voces que abogan por un cambio. La proximidad de las elecciones presidenciales y la existencia de un electorado latino clave en algunos estados lo ha favorecido. Junto con las propuestas de legisladores republicanos y demócratas, el propio Bush presentó la suya. El 7 de enero de 2004, en un discurso en la Casa Blanca, volvió a hablar de la necesidad de avanzar en una reforma que le asegure al país el control de sus fronteras y que sirva a sus intereses económicos. En términos muy generales propuso un programa de trabajadores temporales para los que están viviendo sin autorización en el país y para los que estando en sus países obtengan una oferta de empleo de un patrón estadounidense; el *status* jurídico ofrecido por este programa duraría tres años y sería renovable. Asimismo, planteó la necesidad de hacer más estrictos los procedimientos para obtener la ciudadanía.

Las esperanzas mexicanas han menguado mucho en los últimos tiempos. Del optimismo y entusiasmo inicial por alcanzar un acuerdo integral se ha pasado a afirmar, ya con Luis Ernesto Derbez como canciller, que sólo será posible avanzar por la vía de acuerdos parciales y que es necesario “comer por pedazos [la enchilada completa], no me quiero atragantar y la única manera de no hacerlo es cortándola en pedazos”.⁵² Debemos conciliar, ha dicho el gobierno, las preocupaciones sobre seguridad con los avances de la agenda migratoria. Como testimonio de este nuevo posicionamiento, el gobierno ya no habla de amnistía general sino de una “fórmula de regularización” que sólo beneficiaría a una parte de los millones de nacionales en situación de “ilegalidad”⁵³ y ha dado la bienvenida a la propuesta de Bush afirmando que se trata de una respuesta al esfuerzo y al trabajo que como gobierno ha realizado México.

PERSPECTIVAS

El actual clima político y las preocupaciones del gobierno y la sociedad estadounidenses dificultan cualquier intento por retomar la negociación bilateral. La actual coyuntura electoral y la necesidad de seducir al electorado latino han llevado a políticos de ambos partidos a hacer propuestas de reforma, pero no parece que exista entre ellos voluntad para alcanzar consensos. Las preocupaciones de la guerra y de una economía que aún no logra un ritmo sostenido de crecimiento constituyen el centro del debate nacional.

⁵² *Cfr.* “Si hay entuertos en la SRE tenemos que deshacerlos”, entrevista al canciller Derbez en *La Jornada*, 7 de febrero de 2003. El anterior canciller hablaba de la enchilada completa para referirse a los cinco “ingredientes” que debían conformar el “platillo” migratorio: regularización masiva de indocumentados, programa de trabajadores temporales, mayor número de visas, mecanismos de seguridad para proteger la vida de los migrantes en la frontera y apertura de fuentes de trabajo en las principales comunidades expulsoras de mano de obra.

⁵³ *Cfr.* “Asegura Derbez que trabaja con EU para regularizar a indocumentados”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 2003.

Sin embargo, tarde o temprano el tema volverá a ser parte de la agenda bilateral. Será un proceso complejo y seguramente habrá muchas marchas y contramarchas, pero a la larga, si México no da un giro radical en su política exterior, ambos países suscribirán un acuerdo. El costo para México será muy alto en la medida en que deberá aceptar desempeñar eficientemente el papel de *Estado tapón*.⁵⁴ ¿Cuáles serán los beneficios que se obtendrán a cambio? No parece ser ésta una etapa en que los márgenes de negociación favorezcan al país. Al contrario, los atentados inauguraron una etapa en la que Estados Unidos ha venido ejerciendo su hegemonía de un modo mucho más duro y descarnado sobre México. El ser un factor clave en la seguridad nacional estadounidense indudablemente implicará para el país mayores y más fuertes presiones. Dependerá de múltiples factores lo que se pueda obtener a cambio: de la tan esperada recuperación económica estadounidense, de los triunfos militares que afiancen la autoconfianza del imperio, de que la paranoia antiinmigrante y xenófoba cese, de que republicanos y demócratas alcancen un consenso en torno al contenido de un posible acuerdo, de la habilidad de la diplomacia mexicana, de la relación que el gobierno mexicano entable con la oposición interna, de coyunturas políticas específicas en ambos países, etc. Aunque las variables a considerar son muchas, en términos generales puede anticiparse la celebración de un convenio de trabajadores temporales, la obtención de un mayor número de visas para el país y de algún mecanismo de regularización condicionada que beneficie a indocumentados mexicanos.

¿Será bueno para el país celebrar un convenio de este tipo? Los acuerdos bilaterales de trabajadores temporales responden a la lógica de contención global de los movimientos migratorios. Aunque aparentemente son contradictorios con esa tendencia, en realidad son funcionales al cierre de las fronteras. Son programas que dejan entrar, efectivamente, pero con un estricto control de la cantidad, la calidad y la temporalidad. El país receptor busca con ellos satisfacer sus demandas internas de fuerza de trabajo sin tener que comprometer fondos en el otorgamiento de beneficios de seguridad social: los migrantes trabajan en el país por un tiempo reducido para luego, al concluir el contrato, regresar a su país sin importar los vínculos que hubiesen establecido en el país receptor. Por otro lado, las cuotas que se fijan nunca son suficientes para el país emisor, así que el fenómeno de la indocumentación continúa presente y se torna aún más vulnerable. Estos programas, más allá de las ventajas económicas que puedan reportarles a los beneficiados, no afrontan las causas más profundas del fenómeno y sólo sirven para legitimar medidas cada vez más duras de control migratorio, fronterizo e interno.

⁵⁴ Burbuja de seguridad, perímetro defensivo, asociación regional antiterrorista, etc., son algunas de las expresiones que prefieren los especialistas para referirse a este mismo fenómeno.

En su momento, el gobierno mexicano deberá convencer a la opinión pública y a los sectores opositores de que se logró lo mejor y que, en todo caso, lo conseguido constituye el primer paso de una negociación más amplia. Probablemente los desacuerdos internos no serán tantos, los partidos políticos opositores difícilmente se expresarán en contra de un acuerdo aunque éste sea limitado e imponga condiciones en el diseño de la política migratoria. Además, el argumento de preservar la seguridad nacional frente a la amenaza del terrorismo (y ayudar al vecino) le servirá al gobierno para la construcción de consensos internos. Las organizaciones defensoras de migrantes y los especialistas tendrán poca influencia ante una propaganda oficial que engrandecerá los logros y minimizará los costos.

Para el gobierno estadounidense, con toda seguridad lo más complicado será alcanzar el consenso que le permita refrendar un acuerdo en el congreso. A los reclamos de los sindicatos que se han pronunciado por una amnistía, se les sumarán otra vez las críticas de los que están a favor de una reforma migratoria más amplia y las de los que están en contra de cualquier flexibilización. Pero tarde o temprano la élite política se pondrá de acuerdo en la necesidad de una reforma migratoria que le asegure a Estados Unidos una dotación de mano de obra suficiente que financie con sus impuestos los retiros masivos que se producirían en las próximas décadas y el compromiso de México en la tarea de controlar los flujos.

Mientras tanto, para demostrar sensibilidad y buena voluntad ante los reclamos del vecino, el gobierno mexicano seguirá avanzando en el endurecimiento de los controles migratorios y en asociar, peligrosamente, el tema a las cuestiones de seguridad. Que un fenómeno social, de contenido económico, presente en toda la historia del México moderno sea vinculado al terrorismo y se vuelva un tema de seguridad nacional, es una cuestión que constituye una amenaza a los intereses y valores de la nación, a la existencia misma del Estado, no es sólo una cuestión teórica. Desde el momento en que la migración internacional (la de paso y la que se origina en el interior) es considerada un factor de riesgo para el país, los derechos constitucionales de la población son susceptibles de menoscabo. A su vez, en la medida en que las prioridades del Estado se redefinen, enormes cantidades de dinero podrían ser destinadas a levantar muros y montar la guardia. En un México pobre y empobrecido, sería inmoral destinar recursos para ayudar a Estados Unidos a protegerse; sin embargo, el gobierno mexicano lo ha expresado muchas veces: el terrorismo internacional es un problema para los dos países.

EPÍLOGO

Los países ricos pretenden convertirse en fortalezas inexpugnables y sus intentos de regulación (ampliación de cuotas, convenios de trabajadores temporales, mecanismos que privilegien el reagrupamiento familiar, etc.) para *gobernar, ordenar, regular, administrar, gestionar* el fenómeno migratorio son, en última instancia, inviábiles e injustos porque dejan afuera a miles de hombres y mujeres que seguirán, con todo derecho, pugnando por entrar y disfrutar. ¿Es éticamente aceptable no dejar pasar a los que lo necesitan para sobrevivir? ¿El principio de la soberanía nacional justifica levantar muros para desentenderse de la suerte de millones? No. Es absolutamente inmoral que una mitad de la población del planeta viva en la miseria más degradante, mientras la otra mitad disfruta sus riquezas detrás de fronteras militarizadas de manera creciente.

Todos los seres humanos tenemos derecho a vivir dignamente en donde sea, derecho a emigrar (y a permanecer) y derecho a transitar con libertad por el mundo. La migración no puede ni debe ser considerada un *problema*, ella ha estado presente a lo largo de todo nuestro desarrollo como especie y forma parte de nuestra esencia. En un mundo de crecientes desigualdades y realidades atroces, migrar es un derecho inalienable: migrando resistimos, migrando enfrentamos la injusticia. Sólo la justicia social y económica a escala global podrá crear un mundo donde la migración no sea un mecanismo legítimo de salvación para millones. Hasta que eso suceda, el reconocimiento del derecho de todo individuo a circular libremente por el mundo y a instalarse en el territorio de un Estado con plenos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sin importar el país donde nació, es la única solución justa.