

Antecedentes y reflexiones en torno a la política migratoria de Estados Unidos

Rafael Velázquez Flores*

Resumen

La política migratoria de Estados Unidos ha tratado de detener el flujo de extranjeros que se internan ilegalmente a su territorio. Tal propósito no ha podido lograrse puesto que a la fecha el número de indocumentados en Estados Unidos es bastante considerable. En los últimos años, las medidas utilizadas para controlar el fenómeno migratorio han lesionado las relaciones políticas entre México y Estados Unidos. Las medidas adoptadas por Estados Unidos tienen su origen en intereses económicos y políticos específicos que, definitivamente, no frenan los flujos de inmigrantes. El trabajo examina las recientes acciones adoptadas por Estados Unidos contra la inmigración. El ensayo analiza también las posibles causas de la política migratoria estadounidense así como las contradicciones existentes a la luz de los acontecimientos recientes.

El debate al interior de Estados Unidos respecto a su política migratoria ha estado presente desde la conformación de las 13 colonias hasta nuestros días. Por un lado, hay quienes consideran que la migración es un factor que impulsa el desarrollo de Estados Unidos y que, por lo tanto, debe instrumentarse una política de puertas abiertas al respecto. Por otro, hay quienes consideran a la inmigración como un mal para la sociedad estadounidense y, en consecuencia, propugnan una política restrictiva frente al fenómeno migratorio.

Así también, la política inmigratoria estadounidense ha sido una fuente de tensión para la relación entre México y Estados Unidos. Esto último se debe,

* Internacionalista. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente se desempeña como secretario académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la misma Facultad.

Abstract

The United States immigration policy has always tried to halt the flow of aliens that enter illegally its territory. This goal has not been reached today since the number of illegal aliens in the United States is increasing and quite considerable. In the last years, the used measures to control the immigration phenomenon have wounded the bilateral relations between Mexico and the United States. These measures find their origin in economic and political interests that, definitely, do not stop the immigration stream. The paperwork examines the lately actions taken by the U.S. government against immigration. It also analyses the possible causes of this immigration policy as well as some of its contradictions.

principalmente, a que existen dos percepciones gubernamentales del fenómeno migratorio que a la luz resultan contradictorias. Por un lado, el gobierno mexicano argumenta que el problema tiene sus orígenes en factores económicos y sociales que se generan en ambos lados de la frontera y que, por lo tanto, la solución requiere enfoques bilaterales. Por otro, el gobierno estadounidense considera que la inmigración ilegal es un asunto interno que representa una amenaza para su seguridad nacional, y la relacionan con la delincuencia puesto que sus leyes internas son violadas. Por tanto, el gobierno estadounidense le imprime un trato nacional —y no internacional— y toma medidas unilaterales para tratar de resolver el asunto.

Existen, además, otras percepciones que contribuyen a crear un clima de incertidumbre sobre el fenómeno migratorio. Los sectores más conservadores de Estados Unidos creen que los trabajadores indo-

cumentados representan un mal para su economía puesto que esta "invasión silenciosa" despoja a los estadounidenses de sus empleos. Sin embargo, algunos académicos de ese país sostienen que este tipo de trabajadores, por su carácter clandestino, acarrearán un beneficio a la economía estadounidense puesto que, en muchas ocasiones, abaratan sus costos de producción. En cambio, la mayor parte de la opinión pública en México estima que el fenómeno es positivo puesto que la economía mexicana no cuenta con la infraestructura requerida para proveer de suficientes empleos a todos los mexicanos y, por ende, el fenómeno funciona como una válvula de escape. No obstante, algunos investigadores en México juzgan que el asunto resulta negativo para la economía mexicana ya que una gran cantidad de capital humano abandona el proceso productivo nacional.

Lo cierto es que la relación se torna aún más tensa cuando Estados Unidos impone medidas unilaterales para resolver el problema y México responde argumentando que la solución requiere de enfoques bilaterales. Además, surgen más tensiones cuando los derechos humanos de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos son violados y el gobierno mexicano ejerce presión para proteger a sus connacionales.

Bajo esta óptica, el objetivo de este ensayo es analizar la política migratoria de Estados Unidos desde sus orígenes hasta nuestros días con el fin de exponer algunas reflexiones en torno a sus causas. La primera parte aborda la política migratoria de Estados Unidos desde el establecimiento de las 13 colonias hasta la Segunda Guerra Mundial. La segunda parte expone las políticas migratorias más recientes que el gobierno estadounidense ha instrumentado *vis à vis* los trabajadores indocumentados, principalmente los mexicanos. La tercera presenta algunas consideraciones en torno al asunto de la migración entre México y Estados Unidos en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La última examina la Propuesta 187 del estado de California que fue aprobada el 8 de noviembre de 1994, la cual pretende dejar sin servicios sociales a los familiares de los indocumentados que se encuentran en Estados Unidos.

I. Las primeras políticas migratorias estadounidenses

Desde la fundación de las colonias, el gobierno bri-

tánico estimuló la inmigración debido a que se necesitaba una fuerza laboral que produjera riqueza y se requería de consumidores para poder contar con un amplio mercado consumista. Bajo esta consideración y reconociendo el valor económico de una extensa población, los gobiernos locales y las asambleas legislativas compitieron entre sí para atraer inmigrantes, ofreciendo atractivos como primas en efectivo, tierras gratis, exención de impuestos y cierta tolerancia religiosa.¹ Sin embargo, las primeras contradicciones surgieron en el año de 1738 cuando el vicegobernador de Pennsylvania solicitó la construcción de un hospital para inmigrantes alemanes. El funcionario advirtió que si la inmigración se reducía, entonces "el valor de sus tierras se derrumbaría y será mucho más lento el progreso hacia la riqueza, porque no es la bondad del suelo, sino el número y la industriosisidad de las personas, lo que hacen un país floreciente". La propuesta fue rechazada argumentando que el vicegobernador no estaba en lo correcto puesto que el progreso de la colonia se debía "principalmente a la indulgencia de nuestro gobierno, y a la sobriedad e industriosisidad de los primeros pobladores de este país y de los otros súbditos británicos que lo habitan".²

Ya en esa época existían algunos matices xenofóbicos en las actitudes estadounidenses frente a la inmigración. Los que se oponían a ésta esgrimían básicamente los mismos argumentos económicos, políticos y culturales, que más tarde se convertirían en los elementos torales para impulsar medidas restrictivas respecto al fenómeno migratorio. En lo económico, los argumentos se centraron en la escasez de recursos; por ejemplo, en 1729 los bostonianos culparon a los inmigrantes del aumento en los costos de los granos. En lo políticos, los colonos temieron que los extranjeros llegaran a ocupar puestos en el gobierno y que esto afectara su forma de vida. En lo cultural, los mismos colonos pensaban que los problemas sociales se derivaban por la inmigración y temían que otras costumbres y otro tipo de religión se impusieran amenazando su forma de vida.

A partir de 1763, las autoridades británicas ini-

¹ E. Proper, *Colonial Immigration laws, cit. pos.* Maxine S. Seller, "Perspectivas históricas de la política estadounidense de inmigración: estudio de casos e implicaciones actuales", en Richard R. Fofstetter (comp.), *La política de inmigración de los Estados Unidos*, México, Ediciones Gernika, 1989, p. 239.

² *Ibid.*

ciaron una política más restrictiva frente a la inmigración. En 1774, el Parlamento suspendió definitivamente la inmigración a las colonias. Sin embargo, algunos seguían pensando que la inmigración significaba prosperidad. Por lo tanto, en su lucha de independencia, los libertadores tomaron como pretexto las políticas anti-inmigrantes de las autoridades británicas para romper sus vínculos con Inglaterra, incluyendo esta apreciación en su Declaración de Independencia. Así, Estados Unidos nace con una política migratoria completamente abierta. La Constitución no prohibía a ningún extranjero un puesto público, excepto el de la Presidencia.³

Para 1798, el gobierno de Estados Unidos promulgó la Ley de Sedición y Extranjeros. Esta legislación otorgó al gobierno la capacidad exclusiva para ejercer el control sobre la regulación del proceso de inmigración y el poder de expulsar sin ningún trámite a los extranjeros que representaran un peligro para la paz y la seguridad de Estados Unidos.⁴

En el año de 1848 cuando se firmó el Tratado Guadalupe-Hidalgo, por el cual México perdió una gran parte de su territorio, más de 73 mil ciudadanos mexicanos quedaron varados en el nuevo territorio estadounidense. En ese entonces, el gobierno de Estados Unidos otorgó un plazo de un año para que estos mexicanos abandonaran el territorio o bien cambiaran su nacionalidad.⁵ Es a partir de ese momento cuando se inicia la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos debido, en gran parte, a la asimetría económica entre estos dos países y, también, a las dificultades político-económicas que nuestro país atravesaba en ese entonces.

Según Maxine S. Seller, en la época de la Guerra Civil, la mayor parte de la argumentación restrictivista respecto a la inmigración fue basada en conceptos erróneos. Sí hubo periodos de desempleo, pero ello se debió al desarrollo tecnológico. A pesar de las crisis periódicas, los salarios continuaron aumentando en Estados Unidos y sus ciudadanos dejaron los empleos que no querían a los inmigrantes que llegaban.⁶

³ *Ibid.*, p. 244.

⁴ Carlos Viguera, "De forjadores de una nación, a estorbos de la sociedad", en *El Financiero*, México, 11 de mayo de 1994, p. 54.

⁵ Lourdes G. García, *La protección del trabajador indocumentado, las legislaciones mexicana y estadounidense*, México, UNAM, tesis profesional, 1992, p. 3.

⁶ Maxine S. Seller, *op. cit.*, p. 248.

En 1875 se promulgó una legislación que prohibía la entrada de prostitutas, delincuentes, analfabetas y mano de obra proveniente de Asia. En 1822 se dictó la Ley de Exclusión de Chinos, la cual prohibió su ingreso por 10 años y ordenó la deportación inmediata de los ilegales.⁷ Lo anterior muestra la actitud racista del gobierno norteamericano, el cual asumía el derecho de dejar pasar a quienes sólo lo merecieran o fueran considerados aceptables para su sociedad. Al parecer, Estados Unidos no quería nada con los asiáticos pues los consideraba inaceptables para su forma de vida.

En 1891 el gobierno emitió algunos decretos para ampliar las categorías de extranjeros sujetos a exclusión. Consideró que los retrasados mentales, los polígamos y los enfermos no eran deseables. En 1903 reformó las leyes vigentes para incluir como sujetos de exclusión a todos los extranjeros que profesaran ideas anarquistas o que abogaran por el derrocamiento violento de los gobiernos. Para 1917 la exclusión se amplió a los sentenciados a cárcel por actos de deshonestidad moral y en 1918 la lista de extranjeros indeseables aumentó, estableciéndose una legislación especial para su deportación.⁸

Para antes de la Primera Guerra Mundial, la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos adquirió un gran impulso cuando los diseñadores de la política migratoria norteamericana, e incluso algunos patrones, empezaron a reconsiderar los costos y beneficios de la inmigración europea. El inmigrante europeo adquirió una mala fama por su creciente participación en huelgas y por su deseo de establecerse permanentemente en el país. En 1911, la Comisión Dillingham señaló las ventajas especiales de la migración de mexicanos:

Dado que están muy apegados a su tierra natal... y como se ha cancelado la posibilidad de que se queden a vivir aquí, pocos se vuelven ciudadanos de Estados Unidos. Los inmigrantes mexicanos ofrecen una fuerza de trabajo bastante adecuada. Aunque no se asimilan fácilmente, esto tiene gran importancia siempre y cuando en su mayoría regresen a su tierra natal. En el caso de los mexicanos, son menos deseables como ciudadanos que como jornaleros.⁹

⁷ Carlos Viguera, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Cit. pos.* Ma. Eugenia Torres, *Efectos de la Ley de Reforma y*

El fenómeno migratorio entre ambos países continuó ascendiendo gradualmente. Por una parte, la lucha revolucionaria en México obligó a miles de mexicanos a emigrar hacia Estados Unidos en busca de refugio y seguridad. Por otra parte, el desarrollo económico de Estados Unidos demandó, en esa época, una mayor cantidad de mano de obra. Entre 1917 y 1920 se inició una migración masiva hacia Estados Unidos debido, por un lado, al movimiento revolucionario y, por el otro, a que los estadounidenses participaron en la Primera Guerra Mundial con el envío de algunas tropas. De esta forma, la economía de Estados Unidos acogió a una gran cantidad de trabajadores mexicanos en sus filas productivas. Además, en el suroeste estadounidense se impulsaron las comunicaciones y los transportes; también se desarrolló la minería y floreció la agricultura. Todo esto fue, en gran medida, gracias al bajo costo de la mano de obra mexicana.

Los productores agrícolas del suroeste de Estados Unidos advirtieron que el éxito de las cosechas dependía de una abundante mano de obra. En este sentido, los mexicanos quedaron exentos del requisito de alfabetización mientras durara la Primera Guerra Mundial. Después, en 1921, el gobierno de Estados Unidos aprobó una serie de medidas selectivas de "cuotas" para la inmigración que marcaron un parateguas que dejó atrás más de un siglo de libre movimiento hacia Estados Unidos.¹⁰ En 1924, el mismo gobierno creó la policía fronteriza y aprobó el Acta de Inmigración, la cual introdujo el tema de los inmigrantes en el discurso político y vio a este fenómeno como un problema "fuera de control".¹¹

De acuerdo a Maxine Seller, los argumentos restrictivistas entre 1882 y 1924 parecieron una mezcla de verdades y fantasías. Este autor reconoce que la inmigración representó una ventaja y no una carga para la economía estadounidense ya que apoyó la

expansión industrial y creó nuevas industrias, como la del vestido. Señala que en ese periodo hubo escasez de mano de obra y por tanto las tasas de empleo fueron mejorando.¹²

Es en 1930, a la luz de la gran crisis económica mundial, cuando Estados Unidos inició una serie de deportaciones masivas. En esa ocasión, un gran número de mexicanos se vieron afectados por esta medida. Sin embargo, la situación cambió a principios de la Segunda Guerra Mundial, puesto que la economía estadounidense requirió nuevamente de una cantidad considerable de mano de obra. Así, en 1942, México y Estados Unidos firmaron los primeros convenios de braceros. Estos programas se extenderían con suspensiones y renovaciones hasta 1964 y establecían una serie de disposiciones jurídicas para regular los flujos migratorios y defender los derechos de los trabajadores mexicanos que laboraban en Estados Unidos.¹³ Aún así, los mexicanos continuaron con este proceso migratorio en escala cada vez mayores, que en la mayoría de los casos se hacía en forma ilegal.

II. Políticas migratorias más recientes

El gobierno de Estados Unidos aprobó en 1952 la Ley de Inmigración y Nacionalidad, también conocida como Acta McCarran-Walter, la cual señalaba que era ilegal trabajar en su territorio sin documentos migratorios, pero no tipificaba como delito el emplear a dicho extranjero.¹⁴ Esta ley mantenía el sistema de cuotas para el Hemisferio Oriental y no ponía restricciones a la inmigración procedente del Hemisferio Occidental.¹⁵

En 1954, Estados Unidos estableció la "Operación Wetback" con objeto de deportar a los ilegales que se encontraban en su jurisdicción. Como se puede observar, en el cuadro 1, 1 035 282 mexicanos indo-

Control Estadunidense (1986) en los trabajadores indocumentados mexicanos, México, UNAM, tesina profesional, 1994, p. 6.

¹⁰ Thomas Heller, "Immigration and Regulation: Historical Context and Legal Reform", en *U.S. Mexico Relations, Labor Market Interdependence*, Stanford, California, Stanford University, 1992, p. 45.

¹¹ Kitty Calavita, "The Immigration Policy Debate: Critical Analysis and Future Options", en Jorge A. Bustamante y Wayne Cornelius (editores), *Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences, and Policy Options*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989, p. 155; e "Illegal Aliens: Invasion Out of Control", en *U.S. News and World Report*, enero 29 de 1979, p. 38.

¹² Maxine S. Seller, *op. cit.*, p. 257.

¹³ Manuel García y Griego, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy", documento sin publicar preparado para el Working Group on Mexican Migrants and U.S. Responsibility, University of Maryland, Center for Philosophy and Public Policy, 1980.

¹⁴ Víctor Carlos García Moreno, "Breve análisis de la Ley Simpson Rodino", en *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur de México*, México, CONAPO, 1992, p. 181.

¹⁵ Franklin S. Abrams, "Política estadounidense de inmigración: ¿Qué tan estrecha es la puerta?", en Richard R. Hofstetter (comp.), *La política de inmigración de los Estados Unidos*, México, Ediciones Gernika, 1989, 183.

cumentados fueron deportados en 1954. Para 1956 las deportaciones disminuyeron, lo que hace suponer que el flujo se redujo. Sin embargo, a partir de 1963 las expulsiones crecieron, lo cual indica que el flujo aumentó.

Cuadro 1
Deportados Mexicanos 1950-1973

Año	Deportados
1950	469,851
1953	839,149
1954	1 035,282
1956	45,640
1958	45,164
1963	51,230
1967	107,695
1970	265,539
1973	609,675

FUENTE: Ma. Amparo Canto, "La migración de mexicanos no documentados hacia Estados Unidos", en *Revista Mexicana del Trabajo*, STYPS, 1975, pp. 19-53.

En 1965, el gobierno estadounidense aprobó el Acta de Reformas a la Ley de Migración, justo un año después de que el Convenio de Braceros finalizara. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano puso en marcha un programa de desarrollo económico para la región fronteriza. Estas medidas tenían el propósito de reducir los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos. La primera medida pretendía detener la inmigración ilegal a través de normas jurídicas. La segunda lo intentaba con la instalación de empresas maquiladoras en la franja fronteriza, con el objeto de que los mexicanos encontraran trabajo antes de cruzar la frontera. Ninguna de estas dos medidas funcionó puesto que la migración indocumentada no se detuvo, sino que se incrementó considerablemente.

Entre 1970 y 1972, el congresista estadounidense Rodino presentó diferentes proyectos de ley para regular el problema migratorio. Para Phillip L. Martin y Marion F. Houstoun, el Congreso de Estados Unidos no ha sido capaz de decretar leyes que detengan la inmigración ilegal a pesar de una serie de intentos y de estudios sobre el particular.¹⁶ En 1978 se esta-

¹⁶ Phillip L. Martin y Marion F. Houstoun, "Políticas de inmigración europeas y estadounidenses", en Richard R. Hofstetter (comp.), *op. cit.*, p. 82.

bleció el Consejo sobre Política de Inmigración y Refugiados (CSPIR) del Congreso estadounidense. Sus objetivos incluían una revisión rigurosa de las políticas y prácticas de inmigración, pero la razón fundamental de su creación fue la migración ilegal. Respecto a este último punto, el CSPIR estableció que "la mayoría de los ciudadanos de Estados Unidos piensa que debe cerrarse la puerta, abierta a medias, para la migración ilegal e indocumentada".¹⁷ Lo anterior muestra lo ambivalente de la política migratoria de Estados Unidos. Por un lado, reconocen su necesidad y, por otro, toman medidas restrictivas.

En 1982 también se propuso el proyecto de ley Simpson-Mazzoli. El proyecto no fue aprobado. Según Bustamante, estas propuestas se tradujeron en "presiones ejercidas sobre la oferta de mano de obra indocumentada sin tocar sustancialmente las condiciones de demanda de la misma".¹⁸ Es decir, se atacaron las consecuencias y no las causas. Estados Unidos respondía con medidas jurídicas y políticas a un problema de carácter económico-social, puesto que sentía que perdía el control de sus fronteras.

En 1986, el Congreso de Estados Unidos aprobó una serie de reformas a su Ley de Migración y Naturalización, mejor conocidas como Ley Simpson-Rodino. El objetivo central de estas modificaciones era detener la inmigración ilegal hacia Estados Unidos. Esta ley incluía la sanción a empleadores que contrataran ilegales; un aumento al presupuesto de la patrulla fronteriza para su modernización; y, además, un programa de amnistía por el cual miles de indocumentados regularizarían su situación legal.¹⁹

Un informe oficial, realizado por la *General Accounting Office* para el Senado de Estados Unidos en 1988, señala que existen evidencias para pensar que la Ley Simpson-Rodino logró reducir los flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos. Por ejemplo, según el informe, en el año de 1987 el número de detenciones por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés)

¹⁷ *Ibid.*, p. 83.

¹⁸ Jorge A. Bustamante, "La política de inmigración de E.U.: un análisis de sus contradicciones", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, SRE, 1985, tomo III, p. 273.

¹⁹ Para un análisis más profundo de esta ley, véase: *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, *loc. cit.*, que incluye una parte dedicada al tema, pp. 179-260. Véase también el núm. 107 de *Foro Internacional*, enero-marzo de 1987, El Colegio de México, que también contiene una sección especial sobre el particular, pp. 437-477.

decreció en un 30 por ciento, en comparación con el año de 1986.²⁰ Sin embargo, la mayoría de los estudios académicos coinciden en señalar que la Ley Simpson-Rodino no logró detener la inmigración ilegal de mexicanos hacia Estados Unidos.²¹ Según Wayne Cornelius, para 1989 miles de mexicanos de los estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas continuaban considerando a Estados Unidos como un mercado laboral accesible, con o sin documentos legales. Además, el mismo autor explica que la reducción de detenciones por parte del INS entre 1986 y 1987 se debió a que miles de mexicanos legalizaron su situación bajo el programa de amnistía contemplados por la misma Ley.²²

En 1990, la administración Bush reformó de nuevo la Ley de Migración. En esa ocasión, esta reforma pretendió cerrar las puertas a la inmigración ilegal y abrirlas a la legal. El Congreso estadounidense estableció un número de 700 000 admisiones legales por año. Esta legislación también ofreció un programa de reunificación para los familiares de los recientemente legalizados. Estas nuevas reformas otorgaron mayor preferencia a los profesionistas y a los trabajadores mejor capacitados.²³

²⁰ *Studies of the Immigration and Control Act's Impact on Mexico*, Washington, United States General Accounting office, 1988, p. 3.

²¹ Al respecto, se pueden consultar los trabajos de: Wayne A. Cornelius, "Impacts of the 1986 U.S. Immigration Law on Emigration from Rural Mexican Sending Communities", en *Population and Development*, vol. 15, núm. 4, diciembre de 1989; también Manuel García y Griego, "Evolución preliminar de los efectos de la IRCA sobre la migración indocumentada de mexicanos a los E.U." en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México*, loc. cit., pp. 247-260; asimismo Michael S. Teitelbaum, "Mutual ambivalence mutually misunderstood: Mexico-U.S. Immigration issues", en Riordan Roett, *Mexico and the United States: Managing the relationship*, Westview Press, Boulder, 1988, pp. 133-150; y los siguientes trabajos de Jorge Bustamante: "Measuring the flow of undocumented immigrants", en Jorge A. Bustamante y Wayne Cornelius (editores), *Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences, and Policy Options*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989, pp. 95-106; "Undocumented Immigration: Research Findings and Policy Options", en Riordan Roett (editor), *op. cit.*, pp. 109-131; "Inmigración Indocumentada de México a Estados Unidos: Hallazgos del Proyecto Cañón Zapata!", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur*, loc. cit., pp. 37-57; y el estudio de Rodolfo Tuirán, "La población mexicana en Estados Unidos: El surgimiento de la preocupación de los números", en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*, México, SRE, 1994, pp. 123-145.

²² Wayne Cornelius, *op. cit.*, p. 71.

²³ Susan Forbes, "U.S. Immigration policy: Challenges for the 1990s", en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*, México, SRE, 1994, p. 312.

Esta última reforma es una muestra del reconocimiento de parte de Estados Unidos de la necesidad que el país tiene de la mano de obra que inmigra de otras naciones. A lo largo de este estudio histórico de las políticas migratorias del gobierno de Estados Unidos es posible observar que existen algunas contradicciones. Por un lado, cuando así lo necesita, el vecino del norte abre sus puertas a la inmigración. Pero cuando no le conviene, trata de cerrarlas.

III. Los olvidados de la negociación

El preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte señala el propósito de "crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios".²⁴ Lo anterior traerá como consecuencia, en palabras de altos funcionarios estadounidenses y mexicanos, la reducción del flujo migratorio entre México y Estados Unidos. Este fue un importante argumento para justificar la aprobación del TLC. En diversas ocasiones se dijo que si Estados Unidos no quería ser testigo de una inmigración masiva de trabajadores sin documentos, entonces se tenía que concretar el TLC.

Sin embargo el asunto de los indocumentados quedó fuera de la mesa de negociaciones. Según la versión oficial, Washington declinó discutir la movilidad de la fuerza laboral como parte del acuerdo argumentando que la migración no tenía que ver con el comercio. Por tanto, el acuerdo se limitaría a tres libertades: libre movimiento de bienes, inversión y servicios.²⁵ Según los académicos, la administración Bush no quiso insistir en incluir la movilidad laboral en el TLC para no provocar al Congreso.²⁶ Además, la administración Salinas tampoco insistió en su incorporación para no poner en riesgo ni contaminar las negociaciones; aunque diferentes sectores se pronunciaron a favor de incluir el tema de la migración

²⁴ Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América Latina, *Diario Oficial*, México, Secretaría de Gobernación, lunes 20 de diciembre de 1993, p. 10 de la primera parte.

²⁵ Tom Barry, *México: una guía actual*, México, ERA, 1993, p. 133.

²⁶ Según Cornelius Wayne, el Congreso de Estados Unidos no estaría dispuesto a revisar su legislación migratoria aprobada en 1986 y 1990, "Free trade and labor migration: the uncertain connection", mimeo, Conferencia de Alcaldes Fronterizos, 13 de junio de 1991, p. 1.

en el TLC.²⁷ Por su parte, Jorge A. Bustamante sostiene que el tema no fue considerado, puesto que no se estaba negociando un "mercado común".²⁸

La versión final del TLC, que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1994, contempla en su Capítulo XVI la entrada temporal de personas de negocios. En un resumen publicado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se señala:

No se establece un mercado común con libre movimiento de personas. Cada uno de los países conserva el derecho de velar por la protección del empleo permanente de su fuerza de trabajo, así como el de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y el de proteger la seguridad en sus respectivas fronteras.²⁹

El mismo capítulo establece cuatro categorías de personas de negocios:

- a) Visitantes de negocio;
- b) Comerciantes e inversionistas;
- c) Personal transferido dentro de una empresa, y
- d) Profesionales.

Asimismo, México y Estados Unidos acordaron limitar la entrada temporal de profesionistas a un número anual de 5 500 personas. Respecto a las medidas migratorias existentes, se establece que en el caso de Estados Unidos se aplicará la sección 101 (a) (15) (B) de la *Immigration and Nationality Act.* de 1952 y sus respectivas enmiendas. En el caso de México, se aplicará el capítulo III de la Ley General de Población de 1974 con sus propias reformas.³⁰ Como

²⁷ Diferentes sectores se pronunciaron por su inclusión, véase por ejemplo: "Incluir el Tema de los Indocumentados en el TLC, propone Prigione", en *Excélsior*, 28 de marzo de 1991, p. 1 y "Necesario incluir en el TLC la Migración de Trabajadores: Romeo Flores Caballero", *Excélsior*, 15 de octubre de 1990, p. 1; Romeo Flores Caballero fungía como secretario de Asuntos Internacionales del PRI en ese entonces. Además, la izquierda en México se pronunció también por la inclusión del asunto en el TLC. Por su parte, el ex-secretario de Relaciones Exteriores comentó que no se incluyó el tema en las negociaciones para no contaminarlas, ver *Reforma*, 26 de junio de 1994.

²⁸ Jorge A. Bustamante, "Emigración Laboral y TLC", en *Excélsior*, 23 de enero de 1991, p. 6.

²⁹ *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, resumen*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), México, 1992, p. 18.

³⁰ Capítulo XVI del Decreto, *Diario Oficial*, 20 de diciembre de 1993, pp. 119-128, parte 2.

se puede observar, los indocumentados quedaron olvidados en estas negociaciones.

Antes de que se aprobara el TLC, la procuradora de justicia estadounidense, Janet Reno, aseguró que la mejor manera de resolver el problema de la inmigración es a través del crecimiento económico que generará el TLC en México. Consideró "muy difícil" el sellar las fronteras y utilizar mecanismos militares porque éstos constituirían soluciones parciales y se necesita instrumentar planes a largo plazo.³¹ Al menos, de facto, la procuradora reconoce que las medidas policiacas no son efectivas. Por su parte, la directora del INS, Doris Meissner, afirmó que el TLC "podría" ayudar a reducir la migración, pero a "largo plazo". Señaló que el proceso podría tardar de 10 a 20 años, pero reconoció que a corto plazo el libre comercio "podría elevar el flujo migratorio en los primeros años" y que cualquier proyección del impacto del acuerdo sobre la migración sería "puramente especulativo".³²

En los círculos oficiales, altos funcionarios y ex-funcionarios de ambos gobiernos han afirmado que el TLC ayudará a reducir los flujos migratorios. En repetidas ocasiones, el presidente Salinas señaló que México deseaba exportar bienes y productos, no mano de obra.

Algunos estudiosos han sugerido la conveniencia de establecer un tratado con Estados Unidos para regular el fenómeno migratorio, puesto que argumentan que una medida unilateral no puede resolver un problema de carácter bilateral. Estas propuestas se escucharon con mayor frecuencia luego que el gobierno de Estados Unidos impusiera la "Operación Bloqueo" en la frontera entre El Paso y Ciudad Juárez del 19 de septiembre al 19 de noviembre de 1993, con el objeto de detener el flujo de ilegales. No obstante, por razones obvias, un acuerdo de esta naturaleza sólo puede regular el problema e incidir en el respeto a los derechos humanos de los indocumentados, pero no puede detener el flujo migratorio. Es decir, mientras haya grandes diferencias de desarrollo, seguirán presentándose corrientes migratorias.

A principios de 1994, el gobierno de Estados Unidos inició una serie de ataques contra los ilegales. Primero anunció que incrementaría el presupuesto para la vigilancia de la frontera sur, otorgando más recur-

³¹ *Excélsior*, 23 de octubre de 1993, México.

³² *La Jornada*, 4 de noviembre de 1993, México, p. 12.

sos a la patrulla fronteriza, modernizando los medios de detección y captura, militarizando la franja fronteriza y construyendo un muro para evitar el cruce ilegal. Más adelante, los gobernadores de Texas, California e Illinois, presentaron una demanda contra el gobierno federal argumentando que sus administraciones gastaban mucho en los servicios que se prestan a los inmigrantes y pretendían que Washington les devolviera esos recursos. Por su parte, el condado de San Diego amenazó con cobrar un dólar por cada mexicano que ingrese a los Estados Unidos por esa frontera.

Estas últimas actitudes son una muestra de las contradicciones de la política migratoria de Estados Unidos. Por una parte, el mismo gobierno afirma que sólo a través del libre comercio el flujo de indocumentados mexicanos se reducirá. Por el otro, los estadounidenses imponen medidas unilaterales —que son características de dos vecinos enemigos— con el propósito de detener la inmigración ilegal, olvidando que numerosas investigaciones han demostrado que los migrantes producen más beneficios para la economía de Estados Unidos que perjuicios. Es bien sabido que los latinos representan un gran mercado potencial para los comercios del sur de los Estados Unidos. Por lo tanto, el mexicano es un potencial comprador para los negocios en Estados Unidos.

Como se puede observar, los ataques contra los inmigrantes más reacios provienen del gobernador Pete Wilson. Según Janet Reno, Wilson se opuso a leyes estrictas sobre migración y defendió a los importadores de mano de obra barata para el agro cuando era legislador.³³ Esto nos hace suponer que Wilson ahora utiliza a la migración como un chivo expiatorio.

IV. La propuesta 187 de California

El 8 de noviembre de 1994, la Iniciativa 187 fue aprobada por miles de californianos.³⁴ La propuesta pretende dejar sin servicios educativos y médicos a los familiares de los ilegales que se encuentran en Estados Unidos.³⁵ Muchos sectores, tanto nacionales co-

mo internacionales, han condenado la propuesta 187 por su carácter xenofóbico, por sus rasgos racistas y porque es una medida que viola los derechos humanos. La ONU y la OEA se han manifestado contra la propuesta. Tanto el presidente saliente, Carlos Salinas de Gortari, como el entrante, Ernesto Zedillo, han condenado las medidas estadounidenses. Incluso el presidente Clinton ha señalado que la dicha ley es anticonstitucional. Días después de su aprobación, algunos jueces estadounidenses emitieron una orden para evitar temporalmente la aplicación de dicha propuesta.³⁶

Uno de los propósitos intrínsecos de la 187 que más se denotan es la intención del gobierno estadounidense para desestimular la inmigración que tiene el propósito de establecerse permanentemente en el país. Es decir, los estadounidenses quieren desalentar el arraigo de los inmigrantes atacando la célula familiar, dando preferencia a la inmigración temporal. Hay que tomar en cuenta que la operación guardián y la operación bloqueo fueron instrumentadas entre septiembre y octubre, cuando no es temporada de cosecha. Es probable que, cuando se presenta la época de levantar la cosecha, la patrulla fronteriza deja de ser tan rigurosa en su lucha contra la inmigración ilegal.

En diferentes etapas, el ciudadano estadounidense ha dado muestras de una actitud racista, xenofóbica y discriminatoria. Lo demostraron hace algunos siglos cuando los primeros inmigrantes de Europa despojaron de sus tierras a miles de nativos que encontraron al llegar a América. Después importaron de África a millones de negros y los utilizaron como esclavos puesto que los consideraban una raza inferior. Luego, al ser libres, estos africanos sufrieron durante mucho tiempo de la actitud separatista de los blancos y tuvieron que aislarse en zonas especiales para ellos. Y eso que los estadounidenses presumen de ser la sociedad más democrática y en donde se respetan los derechos humanos con mayor ahínco. Su Constitución establece, en teoría, la igualdad de

³³ *La Jornada*, 30 de septiembre de 1994, p. 68.

³⁴ El 59 por ciento de los electores californianos aprobaron la propuesta frente a un 41 por ciento que votaron por un NO, ver "Immigration: The unwelcome mat", en *Time*, noviembre 28 de 1994, p. 20.

³⁵ Ver el documento "Save our State (sos) Initiative", presentado en

la Conferencia de Prensa que se realizó en el Capitol Press Room del State Capitol, en Sacramento, California, el 16 de marzo de 1994.

³⁶ Al respecto, antes y después del 8 de noviembre, los medios de comunicación más importantes cubrieron toda la información y opiniones en torno a la Propuesta 187. Se pueden consultar los diarios de aquellas fechas para conocer los comentarios y las reacciones de los diferentes sectores, tanto nacionales como internacionales.

razas, sexo, edad y condición humana. Sin embargo, en la práctica, esto no parece ser así.

Durante mucho tiempo, Estados Unidos impulsó la inmigración para fomentar su desarrollo económico. Pero fueron muy selectivos al respecto. Sus primeras leyes migratorias, como ya se mencionó anteriormente, impedían el acceso a prostitutas, enfermos, iletrados, delincuentes y personas de origen asiático pues consideraban que los chinos eran personas inaceptables para su sociedad. Ello representa un síntoma del racismo estadounidense. Y no solamente fueron los chinos los únicos en ser discriminados, los irlandeses, los polacos, los italianos, los católicos y los judíos, también se enfrentaron al sentimiento xenofóbico de su nueva patria.

Ahora, con la Propuesta 187, el asunto volvió a ocupar las primeras planas de toda la prensa nacional e internacional. Se dijo que el gobernador Pete Wilson utilizó a los indocumentados como chivo expiatorio para conseguir más votos y así lograr la reelección. Es decir, acusan a los inmigrantes de sus males sociales y llevan a cabo medidas más restrictivas para contentar a los electores estadounidenses.

Recordemos que la Propuesta 187 no fue elaborada por el gobernador Wilson, sino que un grupo conservador, encabezado por Alan Nelson, antiguo comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización, fue el encargado de presentar la iniciativa de ley. En un principio, Wilson se mantuvo neutral pero después, al ver que la podía utilizar como un factor político para ganar votos, la apoyó y prácticamente parecía él el creador de semejante propuesta. Así, el gobernador de California obtuvo los resultados esperados; antes de apoyar la iniciativa, para septiembre Wilson contaba con un 30 por ciento de la popularidad entre los electores; después en octubre, este porcentaje subió a alrededor de 60, según una encuesta de *Los Angeles Times*.³⁷ Esto se debió por un lado a su apoyo a la 187.

Las primeras encuestas respecto a la controversial iniciativa indicaban que un 60 por ciento de los californianos con derecho a voto estarían a favor. De acuerdo a las últimas informaciones previas a la elección, el porcentaje había bajado a 45 por ciento; mientras que el 44 por ciento la rechazaría. Aunque la 187 sufrió un retroceso entre la preferencia de los

electores los últimos días, la ley fue aprobada. Lo interesante es, entonces, disertar sobre cuál será el posible futuro respecto a la aplicación de esta medida, pues el mismo gobierno, incluyendo a su presidente Clinton, ha declarado que la propuesta resulta anticonstitucional. Sin embargo, las autoridades locales podrían alegar que el federalismo protege a los estados de la Unión. Por tanto, el asunto se tornaría delicado ya que el tema será llevado a las cortes federales y a otros niveles de gobierno.

Ahora bien, no parece previsible un regreso masivo de indocumentados a México. Estos mexicanos no emigran a los Estados Unidos para instalar a sus hijos en aquellas escuelas ni para llevarlos al doctor. Muchas veces estos servicios no son utilizados por los ilegales por su mismo carácter clandestino. Emigran por necesidad y no por gusto. Lo que sí podría provocar la aplicación de esta ley es un "estado especial" a nivel local en donde la sociedad estadounidense se polarizará y tendrá como obligación denunciar y delatar a los que, en apariencia, tengan condición de ilegales. Muchos maestros estadounidenses han declarado que ellos no denunciarían a sus estudiantes (lo cual ya representa un signo positivo). Este "estado especial" recordaría acontecimientos tales como el genocidio de los judíos que ya se creían superados por la humanidad.

La 187 es, a todas luces, incongruente y atenta con la construcción de una relación bilateral más democrática y más humana de dos países vecinos que en la actualidad son socios. Además, resulta contradictoria con el nuevo espíritu de cooperación y amistad que ambos gobiernos iniciaron hace algunos años. Los estadounidenses pueden alegar que ellos tienen todo el derecho a tomar las medidas y crear las leyes necesarias para regular lo que ellos consideran un fenómeno interno; sus autoridades federales pueden lavarse las manos diciendo que la iniciativa proviene de un gobierno local y que no es el sentimiento generalizado; se puede argumentar que existen leyes que regulan la inmigración legal; también se puede pensar que México no puede inmiscuirse en asuntos que sólo competen a ellos. Sin embargo, el fenómeno responde a factores que se generan en ambos lados de la frontera. Por lo tanto, el asunto requiere de enfoques bilaterales y no unilaterales.

Según algunos datos recientes, la operación guardián y la operación bloqueo obtuvieron buenos resultados. Sin embargo, el flujo migratorio ilegal de

³⁷ Ver "Wilson y su política migratoria van adelante en las encuestas, en California", en *El Universal*, 14 de octubre de 1994, p. 4.

mexicanos que se internan en Estados Unidos no ha disminuido considerablemente de 1985 a 1993 (véase cuadro 2). Tampoco la 187 ha provocado un regreso masivo de mexicanos. Esto indica que las medidas adoptadas por parte del gobierno estadounidense no han desalentado la inmigración ilegal.

Si bien este cuadro refleja las detenciones por parte del gobierno estadounidense de mexicanos ilegales y los cuales pueden ser capturados más de una vez, las cifras aquí presentadas nos muestran que actualmente los flujos no han disminuido.

Cuadro 2
Mexicanos devueltos por EU por estancia ilegal

1985	1 073 582
1986	1 581 657
1987	1 021 685
1988	892 046
1989	873 953
1990	1 013 412
1991	936 449
1992	1 152 132
1993 ^a	1 025 000

^a Cifras estimadas

FUENTE: *Quinto Informe de Gobierno 1993 Anexo*, Poder Ejecutivo Federal, 1993, p. 601.

Conclusiones

La política migratoria de Estados Unidos ha tratado de regular el flujo de extranjeros que se internan a su territorio. Uno de sus principales objetivos ha sido detener el ingreso ilegal de inmigrantes. Tal propósito nunca se ha podido lograr puesto que a la fecha el número de ilegales en Estados Unidos es bastante considerable. Además, cuando así conviene a sus intereses, la política es de puertas abiertas. Pero cuando no es así entonces el gobierno instrumenta medidas para cerrar el paso a la inmigración. Es decir, cuando la inmigración es necesaria, entonces el gobierno de Estados Unidos aplica una política pragmática. Lo cual quiere decir que esta política responde más a intereses económicos y políticos específicos que se presentan coyunturalmente. Por tanto, el origen de la política migratoria estadounidense se encuentra en los intereses económicos y políticos, por un lado y, por otro, en un sentimiento racista y discriminatorio.

Las recientes actitudes contra la inmigración tienen más un matiz político. En efecto, las elecciones en el estado de California demostraron que el gobernador Wilson, quien se reeligió, utilizó a los indocumentados como chivo expiatorio para ganar votos. Por lo tanto, hablar mal de la amenaza migratoria no tiene costos políticos para los funcionarios y representantes del gobierno de Estados Unidos. Al contrario, el desdeñar a los "invasores" trae consigo beneficios políticos.

Un argumento utilizado por el gobierno norteamericano para poner obstáculos a la inmigración ha sido el querer retomar el control de sus fronteras. Los sectores más conservadores de la sociedad norteamericana relacionan la inmigración con la criminalidad. Por lo tanto, según estos sectores, las medidas militares son necesarias. Sin embargo, estos grupos olvidan que la inmigración en su país ha sido un pilar para su desarrollo económico. Es más, es posible considerar que las autoridades norteamericanas imponen este tipo de medidas a propósito con el fin de que los inmigrantes ilegales continúen en la clandestinidad y así seguir gozando de los beneficios de una mano de obra barata.

Cabe señalar que las causas de la política migratoria de Estados Unidos son de origen económico, político y social. Cuando los empresarios estadounidenses requieren de mano de obra barata, el gobierno alienta la inmigración. Cuando hay recesión y altas tasas de desempleo entonces se aplican medidas estrictas para reducirla y así defender a sus connacionales de sus empleos. Cuando los gobiernos estatales consideran que están desviando recursos presupuestales al enfrentar los gastos que genera la migración, entonces toman decisiones para inhibir el flujo migratorio. En el aspecto político, la política migratoria es diseñada de acuerdo a los intereses electorales, utilizando a los extranjeros ilegales como un chivo expiatorio para ganar votos. Además, el Estado quiere justificar su presencia y tomar acción para recuperar el control frente a algo que representa una amenaza para su seguridad nacional. Lo cual es característico de cualquier Estado-nación. En lo social, el temor de que estos grupos se incrementen y más tarde los estadounidenses se conviertan en facción minoritaria provoca una política restrictiva frente a la inmigración. Estados Unidos teme que sus costumbres sociales y hábitos religiosos sean modificados por extranjeros.

Al parecer en el marco del proceso para la signatura del TLC hubo un error de apreciación. El gobierno mexicano pensó que el asunto de la migración contaminaría las negociaciones y no consideró que el tema podría utilizarse como un elemento de negociación para condicionar la firma e incluir el tema en las mesas de conversación. Es decir, los representantes mexicanos no aprovecharon a la migración como un factor importante que pudiera mejorar la posición negociadora. Ahora, el gobierno mexicano tiene que encontrar las fórmulas necesarias que le permitan elevar su capacidad de negociación frente

a Estados Unidos y convenir en un futuro cercano la libre movilidad de la mano de obra, pues sólo así este asunto dejará de ser una fuente de conflicto entre México y Estados Unidos. Sin embargo, esto resulta difícil de pensar puesto que, frente a la nueva dinámica de las relaciones internacionales económicas, los países desarrollados prefieren llevar los empleos a los países subdesarrollados, en vez de atraer mano de obra barata a través de la inmigración. Por tanto, las tendencias apuntan a políticas migratorias cada vez más restrictivas por parte de los Estados más fuertes.