

**Favor de no citar sin previa autorización
Please do not quote without permission**

**MEXICO Y ESTADOS UNIDOS
¿DE LA COMPRESION A LA COLABORACION MIGRATORIA?**

**REMEDIOS GOMEZ ARNAU
Secretaria Académica del
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
de la Universidad Nacional Autónoma de México
tel. (52-5) 623 00 13
fax (52-5) 550 03 79
e-mail: arnau@servidor.unam.mx**

Documento preparado para su presentación en el Congreso Anual 1998 de Latin American Studies Association, Hotel The Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, Septiembre 24-26, 1998

Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998.

I. Introducción

El fin del siglo y el inicio de un nuevo milenio traen consigo nuevas posibilidades en muchos campos. En el caso de la migración de mexicanos a Estados Unidos, fenómeno histórico con vigencia de más de un siglo, también ocurre lo mismo. No sólo se han acumulado cambios en el comportamiento del fenómeno mismo, resultado de respuestas a políticas estadounidenses y mexicanas, igualmente se están abriendo posibilidades de un diálogo bilateral más integral sobre el tema a raíz de cambios en la estrategia mexicana para abordar este tema con su contraparte estadounidense, de una mayor participación e interés de organizaciones privadas de ambos países en la cuestión migratoria, y más recientemente, como resultado de la elaboración del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, que con el apoyo financiero de los dos gobiernos, elaboraron académicos de ambos lados de la frontera.

Todos estos acontecimientos están haciendo necesaria la realización de nuevos análisis sobre el tema por parte de los expertos e interesados en el mismo, y como primer paso, resulta importante discernir las causas de los cambios ocurridos y tratar de encontrar las opciones que se abren para el futuro.

II. La migración de mexicanos a Estados Unidos, un tema de preocupación creciente en la agenda diplomática bilateral.

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno histórico que data del siglo pasado, principalmente de la década de 1870, cuando se inician las contrataciones numerosas de mexicanos para el trabajo agrícola y de tendido de vías férreas en territorio estadounidense. Desde entonces y hasta la fecha, esta migración ha pasado por diversas etapas, comprendiendo entre ellas un periodo de 22 años, de 1942 a 1964, cuando la misma se administró de manera bilateral, a través de la participación de los gobiernos de México y Estados Unidos.

Una vez terminados dichos convenios, el flujo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se constituyó básicamente por migrantes que se internaban en territorio estadounidense sin documentos o sin la autorización para laborar en aquel país, ya que los canales legales para hacerlo eran restringidos (a visas de reunificación familiar y trabajadores calificados), a pesar de que los trabajadores mexicanos de poca calificación continuaron siendo demandados en el mercado laboral estadounidense.

Esto empezó a ser motivo de preocupación de las autoridades estadounidenses que trataron de enfrentarlo a través de iniciativas de reforma a la Ley de Inmigración, presentadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de aquel país. En México, también se tomaron medidas para reforzar las labores de protección consular de los migrantes mexicanos, ya que los informes de las Representaciones Consulares mexicanas en Estados Unidos señalaban que los principales problemas que enfrentaban los

trabajadores indocumentados consistían en recibir salarios inferiores a los establecidos, estando además expuestos a abusos y extorsiones.¹

A nivel bilateral, también se generaron reuniones gubernamentales de discusión sobre el tema, tratando de encontrar medidas a adoptar por ambas partes para enfrentar el fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos indocumentados. Durante las mismas, mientras el gobierno mexicano argumentaba que los trabajadores emigraban debido a la publicidad y otras actividades de los empleadores estadounidenses que les facilitaban encontrar trabajo en Estados Unidos; el gobierno estadounidense informaba que su país estudiaba la posibilidad de sancionar a los empleadores que contrataran extranjeros indocumentados.²

En 1986, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de Estados Unidos incorporó diversas preocupaciones de grupos de interés estadounidenses sobre el tema migratorio, entre ellas, la aplicación de sanciones a empleadores. No obstante, el fenómeno de la migración de mexicanos indocumentados ha continuado hasta la fecha, a pesar de que ha habido dos grandes reformas adicionales a la legislación inmigratoria estadounidense, en 1990 y 1996, que junto con diversas medidas de control fronterizo y migratorio aplicadas por las autoridades estadounidenses, han incidido en el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos.

Lo anterior generó y continúa generando tensiones en las relaciones bilaterales entre ambos países, ya que el tema de la migración es, por motivos diferentes, uno de gran sensibilidad para las dos sociedades. Además, la conflictividad que implica el tema migratorio se ha visto recientemente destacada, no sólo por la mayor dureza de las medidas adoptadas por Estados Unidos frente a los migrantes no autorizados, sino principalmente porque se contrasta con el espíritu de colaboración bilateral que se buscó promover con la negociación y posterior entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en América del Norte.

Tradicionalmente, las posturas que los gobiernos de México y Estados Unidos han sostenido frente al fenómeno migratorio, no han permitido llegar a una solución de los problemas que éste genera. Por un lado, Estados Unidos ha seguido una política juricista de señalamiento de los migrantes mexicanos como violadores de sus leyes migratorias, y con base en ello, sus acciones se han concretado a poner en práctica medidas de control migratorio y fronterizo que han implicado detenciones y expulsiones de mexicanos que, en no pocas ocasiones, han violado sus derechos humanos. Por su parte, México también ha seguido una política juricista, basada en señalamientos de respeto a la soberanía de cada Estado (en este caso Estados Unidos) para expedir las leyes y medidas que considere convenientes para regular la entrada y permanencia de extranjeros en su territorio y, en consecuencia, las acciones que ha adoptado se han ubicado también en el ámbito de lo que está jurídicamente permitido (en este caso por el

¹ Para mayor detalle véase Remedios Gómez Arnau. México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos; México: CISAN/UNAM, 1991, pp. 167-168.

² *Ibid.*, pp. 169-170.

Derecho Internacional) expresándose, entonces, en actividades de protección consular y diplomática para velar por el respeto y buscar reparación en caso de violación de los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Aunque México también ha expresado en diversas ocasiones que el fenómeno migratorio es uno de tipo económico, y como tal debería enfocarse, en la práctica no ha adoptado políticas económicas específicas para enfrentar la problemática migratoria.

Todo lo anterior llevó a una especie de estancamiento en las relaciones entre México y Estados Unidos sobre el tema de la migración mexicana a ese país. Situación que, por otro lado, pudo sostenerse mientras Estados Unidos no dictó leyes que restringieran los derechos de los migrantes mexicanos en su territorio o las medidas de control fronterizo no se contrastaran con relaciones más cordiales en otros ámbitos de la agenda bilateral, como sucedió una vez que el TLC se negoció. Por lo tanto, esto empezó a cambiar en la década de 1990.

Desde 1987, ambos gobiernos habían estado incrementando el intercambio de información sobre cuestiones migratorias en el seno del Grupo de Asuntos Migratorios y Consulares, dependiente de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. No obstante, dicho intercambio de información, por sí mismo, evidentemente no estaba permitiendo llegar a una verdadera comunicación sobre el tema migratorio que permitiera encontrar posibilidades reales de solución. En consecuencia y como resultado de las presiones de la opinión pública mexicana ante las medidas cada vez más restrictivas aprobadas en Estados Unidos, y que afectaron a los migrantes mexicanos, el gobierno de México pensó en la necesidad de cambiar de estrategia para intentar lograr un nuevo tipo de relación con Estados Unidos en el ámbito migratorio. Esto llevó eventualmente a que México le propusiera a Estados Unidos la realización de un Estudio Binacional sobre Migración, mismo que se inició en abril de 1995, presentándose sus resultados a los presidentes de México y Estados Unidos, el 14 de noviembre de 1997, en la ciudad de Washington, D.C.

La realización de dicho Estudio representa, desde nuestro punto de vista, un parteaguas en las relaciones entre ambos países sobre el tema migratorio, no sólo por la novedad que implica el uso de un Estudio como instrumento diplomático, sino también por el potencial que guardan las recomendaciones que el mismo presenta a ambos países, y por las nuevas posibilidades que la consecución del Estudio trajo consigo.

A continuación, se explica la manera como surgió la idea del Estudio, habiendo tenido la que esto suscribe el privilegio de participar en los procesos de consideración, negociación y puesta en práctica del mismo. Posteriormente, se tratará de discernir los motivos de la aceptación por parte de Estados Unidos de la realización del Estudio Binacional, lo que este instrumento significó para la política exterior mexicana y para las relaciones entre México y Estados Unidos, así como las implicaciones que se perciben de los resultados que arrojó el Estudio.

III. Nuevas realidades del fenómeno migratorio, agotamiento del enfoque tradicional y promoción de una nueva vía de entendimiento.

Durante 1992, en la segunda mitad de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano se enfrentaba a informaciones provenientes de Estados Unidos en el sentido de que se estaba generando un ambiente de creciente rechazo a la migración indocumentada en ese país, particularmente la proveniente de México. Esto se expresaba a través de medidas estadounidenses de mayor control fronterizo, así como de diversas iniciativas que se estaban introduciendo en el Congreso de Estados Unidos y en Congresos estatales de ese país, para negarles y/o restringirles derechos a los inmigrantes indocumentados y también documentados.

Lo anterior parecía ser la reacción a la difusión de los resultados de diversos estudios realizados en ese país, que señalaban que, durante la década de 1980, los números de inmigrantes hispanos y asiáticos habían crecido más que otros grupos de inmigrantes, además de que los provenientes de América Latina generalmente se caracterizaban por sus pocas calificaciones laborales, su escaso nivel educativo y su ubicación en la escala socioeconómica más baja. Esto se aunó a una situación de recesión económica en Estados Unidos y un ambiente de inquietud entre los estadounidenses por los cambios que la posguerra fría traía consigo, generándoles un sentimiento de inseguridad y descontento propicio para alentar los sentimientos restriccionistas frente a los migrantes.

Lo expresado en líneas anteriores contrastaba con el espíritu de acercamiento que se había generado desde el inicio de las administraciones de los presidentes Salinas y Bush, y que se había reafirmado en 1990, con la decisión de iniciar negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para firmar un Tratado de Libre Comercio en América del Norte.

En México, diversas voces expresaban su crítica frente a esta situación de doble trato por parte de los Estados Unidos, mismos que se mostraban como promotores del libre comercio de bienes y capitales, al tiempo que apoyaban medidas restrictivas del flujo migratorio de trabajadores mexicanos. Por otro lado, esto ocurría cuando diversos estudios aparecidos en Estados Unidos también difundían datos que mostraban que los inmigrantes en general, tanto documentados como indocumentados, habían aportado importantes beneficios a la sociedad y a la economía de ese país.

Lo anterior animó el propósito en la Cancillería mexicana de organizar un foro en donde se pudiera evaluar el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos de una manera seria y objetiva, con la participación no de autoridades gubernamentales de ambos países que difícilmente mantendrían posiciones diferentes de las tradicionalmente esgrimidas, sino con la de académicos de México y Estados Unidos que, ante la presencia observadora de las autoridades competentes de los dos lados de la frontera, analizaran dicha migración.

Como resultado, la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la colaboración de El Colegio de la Frontera Norte, institución académica reconocida por su dedicación al estudio del tema migratorio, organizaron el Seminario titulado “La Migración Laboral Mexicana a Estados Unidos: Una Perspectiva Bilateral desde México”, que se llevó a cabo en octubre de 1993 en la ciudad de México.³

Durante los dos días de sesiones del mencionado seminario, se abordaron por parte de académicos de los dos países aspectos tales como la cuantificación y el impacto de la migración, efectos regionales de la migración, acciones y reacciones frente a la migración, la migración en el contexto de las relaciones bilaterales y perspectivas de la migración a la luz del TLC y de futuras políticas migratorias.

Como parte de las conclusiones generales de este evento, el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, envió el mensaje político que el gobierno mexicano deseaba expresar y señaló: “...nos es imprescindible empezar a buscar algunas fórmulas de corto, de mediano, y de largo plazo para administrar este fenómeno, como administramos otros de la relación bilateral...” Con esto, se le dejaba saber al gobierno de Estados Unidos que México estaba dispuesto a explorar posibilidades de un manejo conjunto del tema migratorio, de manera que éste no quedara fuera del esquema de colaboración que se estaba logrando en el ámbito comercial y financiero. Acto seguido, propuso puntos concretos a considerar para motivar el diálogo, que se derivaban de las discusiones en el Seminario, y señaló: “...hay una serie de elementos que podríamos apuntar como pasos a seguir o a proponerse para el futuro y que podrían dividirse en cinco grandes temas. El primero sería ¿cómo reducir el universo de la migración de mexicanos, tanto documentados como indocumentados a Estados Unidos? La primera respuesta...es el TLC y su aprobación, porque eso llega a agregar desarrollo económico a México y, por ende, a reducir el flujo de personas a largo plazo que buscan empleo fuera de México...Otra forma de reducir el universo migratorio es abrir nuevos programas legales. No se ha hecho hasta ahora un esfuerzo real de buscar seriamente las posibilidades, por ejemplo, de encontrar un programa que pudiera absorber los casos de trabajadores domésticos...Finalmente, está la opción de control de la frontera...Pero si Estados Unidos va a poner una cortina, ya sea de patrulleros de la frontera, o de miembros de la Guardia Nacional, o una cortina física...me parece totalmente contradictorio al espíritu que estamos tratando de crear entre los dos países...”⁴

Como puede apreciarse, la propuesta principal que el representante de la cancillería mexicana hacía a Estados Unidos era la de legalizar el flujo de indocumentados, lo que si bien no necesariamente significaba que México quería un nuevo “convenio de braceros”, sí implicaba que se deseaba volver a un marco legal que amparara la contratación de trabajadores mexicanos. De esta manera, México aceptaba que no era factible esperar, al menos en el corto plazo, una reducción del flujo migratorio mexicano y, por lo tanto, planteaba la necesidad de tomar medidas para regularlo.

³ Véase Secretaría de Relaciones Exteriores. La Migración Laboral Mexicana a Estados Unidos de América: Una Perspectiva Bilateral desde México; México: SER, 1994, 340 pp.

⁴ Ibid., pp. 323-324

A continuación, el subsecretario de Relaciones Exteriores apuntó: “El segundo tema que valdría la pena analizar...es el refuerzo y la consolidación, en lugar de la reducción, de los derechos civiles y humanos de los mexicanos que están en Estados Unidos...Un tercer tema es el relativo a la educación y a las percepciones de la opinión pública en México y Estados Unidos. Es evidente que tenemos que tratar de encontrar fórmulas para cambiar las percepciones que se tienen sobre los temas que estuvimos discutiendo aquí. Esto no sólo implica cambiar el hecho de que en México se piense que la migración es un fenómeno económico y que en Estados Unidos se piense que es un fenómeno criminal y policiaco. Hay que ir más allá y educar a la gente de ambos países sobre qué es el fenómeno migratorio, por qué existe, a qué se debe y qué es lo que representa. Y aquí se habló mucho de la necesidad de conseguir mayores y mejores datos, hacer más investigación, y...enriquecer el debate con hechos y elementos concretos...Hay cosas que se pueden hacer, pero para hacerlas hay que tener un diálogo, abierto, y no una confrontación”⁵

Con lo anterior, México reiteraba a Estados Unidos su preocupación tradicional por los derechos de los migrantes mexicanos y apuntaba la necesidad de informar mejor a la opinión pública para que sus percepciones sobre el fenómeno migratorio no sean únicamente negativas, pues ello dificulta cualquier intento de cooperación bilateral al respecto.

Al final, el subsecretario Rozental dejó en la mesa la propuesta de mantener no sólo la comunicación sobre el tema (algo que ya se hacía a través de la Comisión Binacional entre los dos países), sino, principalmente, la discusión seria y en profundidad sobre el mismo, con el propósito evidente de facilitar detectar alternativas realistas de acción bilateral. De esta manera, señaló: “Para concluir tratemos de que un diálogo como éste no quede solo en esta instancia y en este primer encuentro. Puede haber un diálogo permanente. Existen dos vías: por un lado, está el diálogo gubernamental...por otro lado, sería sumamente útil que se mantuviese en paralelo una discusión, un debate y un intercambio como el que se ha dado aquí en este día y medio. Esperamos que alguno o varios de ustedes sientan que esto fue importante y que como tal vale la pena repetirse. Y si es así, que alguna institución o algún grupo tome la iniciativa como la tomó en esta ocasión el gobierno de México y el Colegio de la Frontera Norte, y de esta forma sigamos en un debate similar, explorando, buscando nuevos caminos, exponiendo nuevas ideas, porque sólo así vamos a lograr enfrentar este fenómeno.”⁶

Al año siguiente, el propio Gobierno mexicano retomaría la sugerencia de un mayor análisis del fenómeno migratorio, al proponer al Gobierno de Estados Unidos, en marzo de 1994, con base en algunas de las ideas manejadas en el Seminario referido, la realización de un Estudio Binacional sobre Migración. Más tarde, en ese mismo año, una organización privada estadounidense, la *Carnegie Endowment for International Peace*, también recogería la convocatoria lanzada por la cancillería mexicana, al iniciar una serie de reuniones entre representantes gubernamentales, académicos y expertos de ambos

⁵ Ibid., pp. 324-325

⁶ Ibid., pp. 326-330

países sobre el tema migratorio, con el fin de discutir en una atmósfera informal pero de amplio impacto político, posibilidades de acción sobre el particular.

IV. Elaboración del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración. Dificultades enfrentadas y resultados obtenidos.

Al proponer México a Estados Unidos la realización de un Estudio Binacional sobre Migración, no se buscaba simplemente apoyar un ejercicio académico bilateral. El objetivo básico era el de promover, a partir de un análisis científico y de amplio alcance, la ubicación, en su dimensión real, de la migración mexicana a territorio estadounidense, para facilitar, con ello, la generación de propuestas de acción para enfrentar de una manera más efectiva y realista el fenómeno migratorio que involucra a ambos países.

Con base en lo anterior, se propuso que el Estudio fuese elaborado por 20 académicos independientes y reconocidos, 10 de cada país, que con financiamiento gubernamental y privado de México y Estados Unidos, trataran de llegar a una base de datos y a una perspectiva comunes sobre el tema.

Por su parte, Estados Unidos probablemente aceptó la propuesta, en buena medida, porque los antecedentes académicos de la Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización, Doris Meissner, debieron facilitarlos, pero también porque es probable que se hicieron las siguientes consideraciones: Por un lado, este ejercicio podría abrir nuevas posibilidades sobre el tema, sin comprometerse de antemano a modificar su política migratoria hacia México. Por otro, el rechazo a la realización de un estudio de este tipo tendría pocas bases para sostenerse y, en cambio, la participación estadounidense en el mismo contribuiría a eliminar tensiones en las relaciones diplomáticas entre los dos países.

Sin embargo, la incertidumbre sobre los resultados que arrojaría el Estudio hizo que en sus inicios, tanto del lado estadounidense como del mexicano, hubiese cierto nerviosismo por parte de algunos representantes gubernamentales involucrados en la temática.

En México, dicho nerviosismo buscó disiparse invitando a investigadores serios y experimentados a elaborar el Estudio, así como incorporando una pluralidad de instituciones, disciplinas y perspectivas para abordarlo. Todo ello se buscó con el propósito de que el análisis del fenómeno migratorio se abordara de una manera amplia, profunda y sin el predominio de un sólo enfoque. A su vez, Estados Unidos correspondió incluyendo investigadores estadounidenses con características similares a las mencionadas.

Cabe mencionar, también, que en un primer momento, la comunicación entre los investigadores mexicanos y estadounidenses se dificultó debido a que cada grupo partía de datos básicamente generados en su propio país, que los llevaban a conclusiones

diferentes en sus análisis. Al desarrollarse los trabajos, tales problemas se superaron pues se percataron de que sus respectivos datos resultaban complementarios antes que contradictorios, ya que simplemente partían de universos de población diferentes o de bases de datos parciales, lo que evidentemente los llevaba a resultados diferentes.

De esta manera, uno de los resultados inmediatos del trabajo conjunto de expertos mexicanos y estadounidenses fue el convencimiento de la necesidad de continuar generando datos y análisis de manera binacional, ya que ello permite tener una visión más amplia y realista de todo el fenómeno migratorio y su gran complejidad.

El Estudio Binacional⁷ contiene cinco capítulos sobre: cuantificación de la migración; características de los migrantes; causas de la migración; efectos económicos y sociales en los dos países; y respuestas a la migración. Incluye también un apartado de conclusiones e implicaciones de política. Para su elaboración, los investigadores revisaron la literatura existente sobre el tema, efectuaron nuevos análisis, visitaron varios lugares de origen y arribo de migrantes, y conversaron con ellos, sus familiares y vecinos. También comisionaron la realización de investigaciones sobre aspectos específicos del fenómeno migratorio a otros expertos de los dos países. Por lo tanto, buena parte de la información que contiene el Estudio Binacional ya era conocida por los especialistas en el tema.

Sin embargo, la principal aportación que hace el Estudio es que reúne la información dispersa en México y Estados Unidos sobre el fenómeno migratorio de mexicanos a ese país e integra una visión bilateral del conjunto. La conformación de esta **perspectiva binacional** constituye, por lo tanto, uno de los principales valores de este Estudio. Ello permitió efectuar estimaciones más confiables, al estar basadas en fuentes de datos mexicanas y estadounidenses, que se contrastaron y complementaron. También facilitó lograr una mayor comprensión del fenómeno como un todo, al incorporar la perspectiva de uno y otro país, sobre los tipos de migrantes a considerar, las causas que explican su migración, los beneficios y costos que genera a los dos países, y los motivos que han animado las respuestas a dicha migración por parte de ambos gobiernos y sociedades.

Además de lo anterior, el Estudio contiene nuevas aportaciones interpretativas, derivadas del uso de información y elementos de análisis **binacionales**, que no sólo se espera enriquezcan el debate académico, sino principalmente, que faciliten el diálogo político entre los dos países.

Las principales conclusiones que presenta el Estudio Binacional son:

⁷ Consúltese para una lectura de los principales resultados: Secretaría de Relaciones Exteriores y U.S. Commission on Immigration Reform. Informe del Estudio Binacional sobre Migración/Report of the U.S.-Mexico Binational Study on Migration; México: Editorial y Litográfica de los Angeles, 1997, 182 pp., y para una lectura detallada de todos los trabajos elaborados: Mexican Ministry of Foreign Affairs and U.S. Commission on Immigration Reform. Migration between Mexico and the United States Binational Study/ Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración; Austin, Texas: Morgan Printing, 1998, 3 volúmenes, 1200 pp.

1. La migración mexicana a los Estados Unidos es un fenómeno complejo y dinámico, con viejas raíces históricas, que se remontan al establecimiento de la frontera entre los dos países en 1848, y especialmente al decenio de 1870, cuando se dieron los primeros flujos migratorios considerables de mano de obra mexicana para el trabajo en campos agrícolas y vías férreas, en territorio estadounidense.

2. En la actualidad, una buena parte del flujo migratorio sigue estando económicamente motivado por las diferencias salariales que afectan la oferta y la demanda, y está sostenido por las redes familiares y sociales que conectan a los dos países.

3. Existen tres tipos básicos de migrantes mexicanos: **migrante temporal** (autorizado o no autorizado cuya residencia principal está en México); **residente permanente** (autorizado o no autorizado que habitualmente reside en Estados Unidos); y **ciudadano naturalizado** de los Estados Unidos (que ha cumplido cinco años de residencia autorizada y otros requisitos).

4. El tamaño total de la población nacida en México residente en los Estados Unidos en 1996 estaba entre los rangos siguientes:

Total de población nacida en México	7.0 - 7.3 millones
Residentes autorizados	4.7 - 4.9 millones
Residentes no autorizados	2.3 - 2.4 millones

Este número de migrantes nacidos en México representa aproximadamente el 3 por ciento de la población total de los Estados Unidos, alrededor del 40 por ciento de la población estadounidense de ascendencia mexicana y es equivalente al 8 por ciento del total de la población de México. Incluye cerca de 500 mil personas que se han naturalizado ciudadanos estadounidenses. Estas cifras de población mexicana son adicionales a los 11 millones de ciudadanos nacidos en Estados Unidos de ascendencia mexicana existentes en 1996 (mexicano-americanos).

5. El decenio de 1980 mostró un aumento masivo de la **migración mexicana autorizada**, debido, en gran parte, al programa de legalización aprobado en 1986. Durante el decenio de 1990, la migración autorizada desde México siguió siendo considerable a medida que los familiares de mexicanos legalizados obtenían la condición de residentes permanentes. Se estima que al menos 1 millón de familiares de personas legalizadas reunirían los requisitos necesarios para solicitar su admisión en los Estados Unidos.

6. Los datos de los censos mexicanos y los métodos de medición indirectos muestran que la pérdida de población mexicana por la migración internacional ha sido sistemática desde 1960. En 1990-1996 la migración neta al exterior fue de 1.9 millón de personas aproximadamente, o alrededor de 315 mil al año. De estos, se estima que aproximadamente 510 mil son migrantes autorizados, 210 mil son familiares legalizados

por la ley de 1986, 550 mil son migrantes legalizados con el Programa Trabajadores Agrícolas Especiales y 630 mil son migrantes no autorizados.

7. El número exacto de entradas de **mexicanos no autorizados** a los Estados Unidos se desconoce, pero en el año fiscal de 1995 se realizaron más de 1.3 millón de aprehensiones de personas que intentaron entrar sin ser inspeccionadas en la frontera entre los dos países. Sin embargo, esta cifra refleja un registro de eventos no de individuos.

8. Los estudios realizados en la frontera mexicana sobre **migrantes temporales** (generalmente indocumentados) muestran una disminución del número de personas que se trasladaron en ambas direcciones entre 1993 y 1995 (el número de migrantes del sur al norte disminuyó de 790 mil a 540 mil y el número de migrantes del norte al sur disminuyó de 624 mil a 433 mil). Esta disminución de la tasa de circulación puede explicarse por algunas hipótesis, la más probable de las cuales es que muchas personas están decidiéndose a establecer su residencia en Estados Unidos o prolongar su estancia allí. Esto, a su vez, puede deberse a que la circularidad se está viendo afectada por los mayores controles fronterizos, la migración de familias completas y la creciente participación de los migrantes en empleos urbanos que son menos estacionales.

9. Más de la mitad de los migrantes temporales trabajan en la agricultura; el 13 por ciento de los residentes permanentes trabajan en este sector; y menos del 10 por ciento de los mexicanos naturalizados estadounidenses se ubican en dichas labores. Existe, por lo tanto, una creciente urbanización y diversificación laboral de los migrantes que los lleva a empleos manufactureros y de servicios, así como a destinos diferentes de los tradicionales estados de California, Texas e Illinois.

10. En la actualidad, los nuevos empleadores y agentes laborales junto con las redes sociales de parientes y amigos, enlazan una lista cada vez mayor de industrias, ocupaciones y zonas estadounidenses con una lista, también creciente, de comunidades mexicanas que envían migrantes a los Estados Unidos.

11. Hay razones para creer que los elevados niveles de migración actuales podrían representar un pico en el volumen de la migración de México a los Estados Unidos. En el próximo decenio, los cambios en la demografía mexicana (que implicarían un número menor de personas en el grupo de edad propenso a migrar), y otros cambios estructurales en México y Estados Unidos (como la generación de más empleos por el crecimiento de la economía mexicana y una mayor oferta de trabajadores estadounidenses poco calificados por su exclusión de los programas de asistencia social), podrían empezar a disminuir las presiones y oportunidades migratorias.

12. Es difícil establecer una evaluación equilibrada de los impactos de la migración debido a la falta de datos. Sin embargo, puede afirmarse que la migración tiene efectos variados y produce tanto beneficios como costos a ambos países.

13. Las remesas de dinero tienen un papel importante en muchas comunidades mexicanas pero la migración crea costos debidos a la pérdida de capital humano y la desintegración social. Por otra parte, las remesas de dinero varían mucho entre los migrantes, dependiendo de sus ganancias en los Estados Unidos y de los costos de los viajes de ida y vuelta. Además, la mayor parte de las ganancias de los migrantes no se agrega directamente a la economía de México pues es gastada en los Estados Unidos. Las remesas de dinero fueron equivalentes al 57% de las divisas disponibles por medio de la inversión directa en México en 1995, y al 5% del ingreso total proporcionado por las exportaciones mexicanas.

14. Los propios migrantes, las empresas, los consumidores y la economía son quienes más se benefician en los Estados Unidos, con costos incurridos por los gobiernos estatales y locales y trabajadores poco calificados. En el mercado laboral, los costos asociados a la migración son, sobre todo, para los "sustitutos" de esta mano de obra, es decir, los nuevos migrantes mexicanos compiten principalmente con otros trabajadores poco calificados, sobre todo los migrantes mexicanos previos que ya son residentes. En el aspecto fiscal, los migrantes mexicanos no son más proclives a usar los servicios de bienestar social que los estadounidenses comparables. Los **migrantes temporales** y los **residentes recientes** dependen poco de los servicios gubernamentales porque son jóvenes y, a menudo, su estatus no autorizado hace que no reúnan los requisitos necesarios para ello. No obstante, cuando la investigación sobre **residentes** muestra que los gobiernos estatales y locales pagan más en servicios a las familias nacidas en México que lo que reciben en impuestos, esto es debido, en buena medida, a que sus ingresos más bajos resultan en impuestos pagados menores. El costo fiscal mayor se relaciona con la educación, que puede verse como un gasto público pero también como una inversión a futuro.

15. En diversas ocasiones, los migrantes no autorizados son víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos, tanto por funcionarios gubernamentales como por los traficantes de personas, de ambos lados de la frontera, y esto sigue siendo una causa de tensiones a nivel binacional.

16. Las respuestas políticas de México y Estados Unidos a la migración han tenido un carácter episódico. Y, debido a la influencia de varios grupos de presión, las políticas de migración han sido muy a menudo contradictorias y han tenido resultados inesperados.

17. Con la política de abrir la frontera al comercio y la inversión, más no al trabajo, se genera una situación propicia para que las tensiones bilaterales sigan existiendo.

18. Los resultados del Estudio señalan la conveniencia de un **mayor diálogo** y de **mecanismos consultivos** con visión hacia el futuro para facilitar la cooperación bilateral en el logro de soluciones mutuamente beneficiosas frente a la migración no autorizada entre México y Estados Unidos.

19. La demanda, la oferta y las redes son todos ellos factores que contribuyen a los movimientos migratorios y, por consiguiente, las soluciones deben incluir a los tres factores, ser polifacéticas y aplicarse en los dos países.

20. La integración económica y social entre México y Estados Unidos significa una mayor necesidad de acomodar, e incluso de facilitar, la movilidad de personas entre los dos países. Ambas naciones deberían facilitar los movimientos autorizados y reducir las barreras a la entrada autorizada de migrantes.

21. Los dos países deberían explorar maneras de **optimizar los beneficios y minimizar los costos de la migración**, por ejemplo, reduciendo los costos de transferencia de remesas y ayudando a las familias a emplearlas con fines productivos. Deberían también de **continuar la investigación y colección de datos binacionales**.

22. Los Estados Unidos y México deberían estudiar cuidadosamente el concepto de un programa bilateral de trabajadores extranjeros. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que tal programa podría estimular nuevas redes de migración, que viniesen a añadir y no a sustituir a los trabajadores no autorizados.

23. Debería darse atención a las maneras de aliviar los trastornos que representa para las comunidades mexicanas la migración, particularmente la separación y la ruptura de las familias.

Como puede apreciarse, el Estudio Binacional aborda el fenómeno de la migración de mexicanos al Norte desde distintos ángulos, conformando un panorama bastante completo del mismo.

El propósito de este ejercicio binacional fue que sus resultados sirvieran de base para promover nuevas investigaciones sobre aspectos poco estudiados, y principalmente para propiciar un diálogo más efectivo entre los dos países, a fin de administrar mejor dicha migración.

Aún cuando todavía queda abierta la pregunta planteada al inicio de si la mayor comprensión del fenómeno nos llevará también a la colaboración, por el momento pueden apuntarse algunos logros concretos derivados del Estudio Binacional.

IV. El impacto del Estudio Binacional

Desde la perspectiva mexicana, podrían señalarse los siguientes resultados obtenidos del mencionado esfuerzo bilateral:

1. Un primer punto a destacar es el hecho de que en el Estudio se establezcan de una manera binacional los rangos calculados del volumen de mexicanos residentes en Estados Unidos. Esto ayuda a reducir las especulaciones que generalmente han existido

sobre los números de la migración mexicana al vecino país del norte, distinguiéndola, además, del grupo de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano y que muchas veces se suman, resultando entonces en cálculos exagerados de los **mexicanos** en territorio estadounidense.

2. Otro aspecto relevante en relación con los datos demográficos es la distinción que se hace entre residentes **autorizados y no autorizados**, quedando claro que los primeros son un número mayor que los segundos, lo que contradice las diversas estimaciones poco fundamentadas hechas sobre una dimensión mayor de los llamados en México migrantes indocumentados, y en Estados Unidos, inmigrantes ilegales.

3. De manera especial, debe destacarse la hipótesis que plantea el Estudio sobre los efectos que han tenido las medidas de control fronterizo puestas en marcha por Estados Unidos, y que parecen haberse traducido en una mayor permanencia de los migrantes mexicanos no autorizados en territorio estadounidense, a fin de evitarse los gastos más altos y los problemas mayores que ahora implica atravesar la frontera entre los dos países. De ser esto así, el Estudio habría revelado una consecuencia de la política migratoria estadounidense que no se había considerado hasta ahora.

4. Un acuerdo relevante del Estudio es la convención de utilizar los términos **autorizados y no autorizados**, en lugar de los de indocumentados o ilegales, para distinguir a los migrantes mexicanos. Lo anterior debido a que se consideró que aquellos términos reflejaban mejor la realidad, ya que cerca de la mitad de los migrantes sí entran con documentos pero se quedan en Estados Unidos más tiempo de lo que éstos se los permiten, o bien, se contratan en el mercado laboral, violando así lo establecido por sus documentos migratorios.

5. Por lo que se refiere a las causas de la migración, resulta importante que el Estudio haya señalado claramente que éstas se ubican tanto del lado de México como de Estados Unidos, pues claramente se expresa que la migración obedece a factores de oferta, demanda y redes, mismos que se localizan en los dos territorios involucrados.

6. En lo relativo a las características de los migrantes mexicanos, se considera trascendente el señalamiento de que la pobreza y poca instrucción de éstos, y que generalmente ha sido uno de los motivos de rechazo a tales migrantes, no sólo tiene que ver con la oferta desde México, sino también con el tipo de demanda laboral en Estados Unidos. En este sentido, si bien la mayoría de los migrantes mexicanos proceden de los estratos socioeconómicos bajos, estos buscan migrar y logran sus propósitos porque el tipo de trabajos que se les ofrecen en Estados Unidos no requieren que tengan mayor instrucción. A su vez, el nivel de pobreza o de bajos ingresos que los caracteriza en México y que los impulsa a migrar, se perpetúa, por otro lado, al llegar a Estados Unidos, pues aunque los salarios ahí son más altos en relación con los prevalecientes en territorio mexicano, resultan ser de los más bajos en comparación con los existentes en el conjunto del mercado laboral estadounidense.

7. Por lo que respecta al impacto de la migración mexicana, es importante destacar que el Estudio reconoció que existen pocas investigaciones en los dos países sobre tal aspecto, siendo más numerosas en Estados Unidos las relativas a los costos y en México las que se refieren a la llegada de remesas. De esta manera, el Estudio hace un llamado a efectuar más análisis sobre los costos y beneficios de la migración tanto para México como para Estados Unidos.

8. Cabe señalar, además, que resulta de gran relevancia el que el Estudio haya expresado que los migrantes mexicanos aportan beneficios a los empresarios, la economía y la sociedad estadounidenses, y que los costos que generan son más limitados de lo que comúnmente se maneja. Por otro lado, la competencia que representan los migrantes mexicanos es básicamente frente a otros migrantes mexicanos previos que en relación con grupos de nativos estadounidenses.

9. Por lo que se refiere al impacto en México, el Estudio destacó un elemento que generalmente se pasa por alto en las investigaciones sobre la migración y que se refiere a los costos que ésta implica para las familias y localidades de donde salen, así como para la sociedad mexicana en general. En cuanto a la importancia que las remesas tienen para la economía mexicana, el Estudio señaló atinadamente que ésta varía dependiendo de las ganancias obtenidas por los migrantes y de los costos de sus viajes de ida y vuelta, por lo tanto, los beneficios que genera no son iguales para todas las familias ni todas las comunidades.

10. En relación con las expectativas a futuro, es de destacarse lo expresado por el Estudio en el sentido de que en el próximo decenio, la menor incorporación de mexicanos en el grupo de edad propenso a migrar disminuirá las presiones demográficas de dicha migración.

11. Por último, se considera como un acierto de la investigación efectuada binacionalmente el que como parte de sus recomendaciones haga un llamado a aplicar un **enfoque integral** al fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos, lo que implica involucrar a los dos países, ya que reconoce explícitamente que la aplicación de enfoques unilaterales sólo obtendrá resultados parciales. También deja claro que la política de abrir la frontera al comercio y la inversión, mas no al trabajo, genera una situación propicia para que las tensiones bilaterales sigan existiendo, de ahí que sugiera considerar posibilidades de abrir más canales legales a la migración, aunque advierte que esto debe analizarse con cuidado pues los canales adicionales podrían estimular nuevas redes de migración que viniesen a añadir en lugar de sustituir a los trabajadores no autorizados.

Como resultado del Estudio Binacional y de los beneficios que se reconocieron a la reunión de datos y análisis de los dos países, agencias gubernamentales de México y Estados Unidos acordaron continuar colaborando en el intercambio de datos y estadísticas relevantes para evaluar el fenómeno migratorio.

Por otro lado, el día de la entrega de los resultados del Estudio Binacional a los miembros del Grupo de Asuntos Migratorios y Consulares dependiente de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, se reconoció, específicamente, la conveniencia de efectuar más investigaciones binacionales sobre los diversos aspectos de la migración mexicana que han sido poco estudiados, como por ejemplo, la dinámica que los caracteriza en los diversos segmentos del mercado laboral estadounidense en que se insertan.

Otro efecto que ha tenido el mencionado Estudio y que se considera tanto o más relevante que los expresados anteriormente, es el de haber abierto nuevas opciones a considerar, no sólo por parte de los dos gobiernos, sino por los propios académicos participantes, los cuales al contar ahora con una perspectiva más amplia sobre el tema, pueden plantear nuevos enfoques o nuevas posibilidades de acción binacional.

Al respecto, cabe mencionar que la coordinadora estadounidense del Estudio, Susan Martin, ha expresado, después de la terminación del mismo, que “es sólo recientemente que funcionarios y expertos en ambos países han reconocido que los tres factores - demanda, oferta y redes- deben ser parte de cualquier nueva estrategia para administrar la migración”; agregando que “la manera como son vistos los impactos de la migración depende en buena medida de donde uno se sienta al analizar los efectos. Desde la perspectiva de los empleadores y los migrantes mismos, la migración tiene beneficios definitivos -bajos salarios y una constante fuente de mano de obra para los empleadores; salarios más altos que los disponibles en México para los trabajadores. Si otros mexicanos y residentes estadounidenses se benefician es un asunto más complicado.”⁸

Por su parte, otro de los participantes estadounidenses, Sidney Weintraub, ha señalado, también después de concluído el Estudio, que “no existe una bala de plata, por lo menos en el corto plazo, para eliminar las tensiones que rodean al tema de la migración tanto en México como Estados Unidos...Acumulativamente, una colección de propuestas modestas...puede ser sustancial...La práctica del involucramiento México-Estados Unidos en asuntos migratorios es relativamente nuevo y sus logros substantivos son todavía bastante modestos. El diálogo hasta ahora ha sido su propia ganancia. La expectativa es que la continuación del involucramiento traerá más logros concretos. Esta es una razón importante para buscar el progreso por medio de incrementos y no de grandes saltos. Mientras más se logre, más fácil será obtener avances en el futuro”⁹

⁸ Véase Susan Martin. “Mexico-U.S. Migration”, en Brookings Institution and Inter-American Dialogue. Immigration in U.S. Mexican Relations. A Report of the U.S.-Mexican Relations Forum; Washington, D.C., January 1998, p. 6.

⁹ Véase Sidney Weintraub. “Ways to Ease Migration Tensions between Mexico and the United States” en *Ibid*, pp. 7 y 15.

VI. Comentarios finales

La elaboración del Estudio Binacional sobre Migración refleja no sólo un cambio de estrategia de la política exterior mexicana y el uso de un nuevo instrumento para el ejercicio de la diplomacia entre los dos países, sino también el ingreso a una etapa con nuevo potencial de impacto político por parte de las redes existentes entre académicos y civiles de las dos sociedades.

En este último sentido cabe destacar la labor realizada por la *Carnegie Endowment for International Peace*, al tiempo que se elaboraba el Estudio Binacional, y que como ya se había señalado, trataba de facilitar la generación de nuevas posibilidades de acción a través del intercambio de ideas y la discusión franca e informal entre representantes gubernamentales, académicos y expertos de los dos países en el tema migratorio.

Aunque todavía no se puedan apreciar los resultados de estos esfuerzos en una gran medida acordada por los gobiernos de México y Estados Unidos que ubique el tratamiento del fenómeno migratorio en una nueva dimensión, la semilla está sembrada y el potencial está ahí presente. Lo que resta es esperar que las condiciones sigan siendo propicias para que las nuevas ideas y los nuevos enfoques continúen floreciendo y, eventualmente, con la suma del esfuerzo proveniente de varias partes, la realidad podrá transformarse.