

NÚMERO 162

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Percepciones sociales sobre la migración en
México y Estados Unidos: ¿hay espacios
para cooperar?

OCTUBRE 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2007. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La migración es un enigma para la relación México-Estados Unidos: es un motor de integración social y económica y, al mismo tiempo, una fuente importante de desacuerdo y tensión bilateral. A pesar de la complementariedad económica y demográfica del mercado laboral de ambos países y de la magnitud del flujo migratorio, en pocas ocasiones ha habido negociaciones formales en este ámbito. La negociación y coordinación bilateral de políticas migratorias son excepcionales mientras que la acción unilateral, el patrón dominante. El resultado es la ausencia de mecanismos institucionales bilaterales que regulen y ordenen la migración. ¿A qué obedece la dificultad para avanzar hacia un régimen bilateral migratorio? El propósito de este trabajo es analizar la evidencia empírica que arrojan los estudios de opinión sobre la falta de convergencia y traslape en las percepciones sociales acerca de la migración en México y Estados Unidos como un factor de política interna que reduce los incentivos y los márgenes para una mayor cooperación bilateral. Se identifican posibles áreas de negociación y quid pro quo aceptables para ambos públicos que podrían servir de base para acuerdos bilaterales.

Abstract

Migration is a puzzle for US-Mexican relations: it is an engine for social and economic integration between the two countries, but also a very important sources of bilateral disagreement and tension. Despite the existence of highly complementary demographic and economic structures that has given rise to a dynamic transnational labor market and migration flows, Mexican and American governments have occasionally established formal conversations and negotiations for a common regulatory scheme on this issue. Bilateral negotiation and policy coordination are exceptional while unilateral action has been the dominant policy response. The main consequence of unilateralism is the lack of bilateral institutional mechanisms for regulating and ordering migratory flows. Why has it been so difficult to built a bilateral migratory regime? The purpose of this paper is to analyze the empirical evidence from a series of recent public opinion surveys on the relative small space of convergence and overlapping between US and Mexican perceptions as an explanatory variable explaining the absence incentives for greater levels of bilateral cooperation at governmental level. The paper identifies several bargaining spaces and trade offs acceptable for both publics that offer opportunities for forging bilateral agreements.

Introducción

La migración ha jugado un papel ambivalente, y hasta paradójico, en la relación entre México y Estados Unidos. A pesar de la complementariedad estructural —económica y demográfica— que históricamente ha existido entre la oferta y la demanda laboral de ambos países, el flujo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos ha sido uno de los temas más difíciles de la agenda bilateral y una fuente recurrente de desacuerdos y tensiones diplomáticas. Por un lado, los flujos migratorios han sido una constante de la relación desde finales del siglo XIX y la punta de lanza del proceso de integración socioeconómica entre los dos países a lo largo de las últimas tres décadas; por el otro, se trata de un asunto en el que la cooperación entre gobiernos ha sido limitada y, por largos periodos, prácticamente inexistente. Mientras que a través de la migración transnacional los actores sociales han construido una impresionante red de vínculos familiares, profesionales, sociales, económicos y culturales, en pocas ocasiones los gobiernos se han sentado a dialogar para acordar esquemas de regulación de los flujos migratorios y el movimiento de personas entre los dos países. El diálogo bilateral sobre migración no sólo ha sido intermitente sino que además, cuando ha ocurrido, ha carecido de una visión compartida de largo plazo y ha evitado abordar el fondo del problema sobre cómo regular coordinadamente un mercado laboral binacional altamente dinámico; el diálogo se ha centrado en reducir los costos de políticas y acciones unilaterales en ambos lados de la frontera.

Ante estas paradojas surgen al menos tres preguntas: ¿Cuáles son los factores que explican la falta de diálogo y coordinación bilateral frente al fenómeno de la migración entre los dos países? ¿Existen bases sociales para que los gobiernos acerquen sus posiciones y se decidan a coordinar en forma explícita sus políticas en materia de migración? ¿Hay condiciones políticas internas favorables para que las medidas legislativas y las decisiones de política migratoria en México y Estados Unidos se vayan ajustando a las realidades del mercado laboral por la vía unilateral?

Los analistas han tratado de explicar la ausencia de instituciones y la falta de cooperación bilateral en materia migratoria de diversas maneras y con base en distintos enfoques teóricos: la asimetría de poder, la falta de intereses nacionales convergentes, la diversidad de actores con intereses encontrados del lado estadounidense, el nacionalismo antiestadounidense en México y los sentimientos antimexicanos en Estados Unidos, los costos políticos internos en México de regular la salida de personas y los costos políticos en Estados Unidos de abrir sus fronteras, por mencionar sólo algunas de las numerosas hipótesis al respecto.

Este trabajo ofrece elementos de análisis y datos empíricos para tratar de entender los retos y desafíos que enfrentan México y Estados Unidos en la identificación de espacios de diálogo y negociación para construir una agenda de cooperación en materia migratoria que permita avanzar hacia la apertura regulada del mercado laboral y el movimiento transfronterizo de personas en condiciones de seguridad y legalidad. La migración es sin duda la asignatura pendiente más importante y el problema más apremiante que enfrenta actualmente la relación bilateral en un contexto en el que la lógica transnacional de las redes sociales y los mercados se mueve en sentido contrario a la lógica nacional de los ciclos político-electorales y las preocupaciones de seguridad. Frente a esta situación, no es casual que en los últimos años la cuestión migratoria se haya movido al centro del debate nacional en los dos países. Los gobiernos de México y Estados Unidos enfrentan cada vez más presiones para encontrar salidas políticamente viables a las contradicciones entre la dinámica del mercado y las exigencias de la seguridad. El reto consiste en diseñar políticas que reduzcan los problemas sociales, económicos y de seguridad que genera el dato duro de los aproximadamente 6.2 millones de inmigrantes mexicanos indocumentados que actualmente residen en Estados Unidos y los cerca de 500 mil más que cada año abandonan el país ante las deficiencias de la economía mexicana para generar suficientes oportunidades de empleo bien remunerado y canales de movilidad social.

El propósito del trabajo es ir más allá del estudio de la relación entre los gobiernos para indagar cuáles son las actitudes y percepciones sociales sobre el fenómeno de la migración y las opciones de política para enfrentarlo, en un momento en el que el *statu quo* se vuelve cada vez más insostenible. El análisis de la opinión pública es poco frecuente en los estudios académicos sobre la relación bilateral, aunque el tema de las percepciones mutuas ha sido objeto de atención por parte de analistas interesados en conocer las opiniones, prejuicios o actitudes de los líderes políticos y funcionarios públicos directamente responsables de tomar decisiones y conducir la política exterior. Se trata de una ausencia comprensible por la relativa escasez de datos y por el hecho de que las opiniones de la población general pueden parecer a primera vista irrelevantes cuando se trata de entender la dinámica de conflicto y cooperación en una relación tan asimétrica como la que existe entre México y Estados Unidos, o las decisiones de política exterior en un país con un sistema político cerrado y centralizado como fue el caso de México hasta hace poco. ¿Por qué preocuparse entonces por conocer y analizar las percepciones de estadounidenses y mexicanos con respecto a la migración?

Una consecuencia no prevista del proceso de democratización del sistema político mexicano es que, al abrirse los canales para la expresión pública de la pluralidad de intereses sociales y la participación de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones, se incrementó el peso de la política interna

sobre la dinámica de la relación entre México y Estados Unidos. Conocer e identificar dónde están los consensos y disensos entre la población general y los líderes políticos de los dos países en los temas de la agenda bilateral es una tarea cada vez más importante para poder entender cómo se formulan las políticas mutuas y cuáles son los espacios de negociación entre dos países que, por primera vez, operan simultáneamente dentro de sistemas democráticos y abiertos, donde el poder se encuentra disperso. Cuando los presidentes de dos gobiernos democráticos dialogan y negocian sobre temas altamente visibles y controvertidos, se encuentran acotados por un sistema de pesos y contrapesos que otorga facultades a otros poderes, la opinión pública, los medios de comunicación, los grupos de interés y los ciclos del calendario político-electoral. Además, en un contexto democrático resulta imposible aislar la política interna de la política exterior, pues las voces y opiniones internas divergentes sobre temas de la agenda internacional de un país son públicas, de forma tal que pueden afectar el ánimo de la opinión pública y la posición de los líderes de los países con los cuales se está negociando, abriendo o cerrando las posibilidades de entendimiento a nivel intergubernamental.

Los estudios de opinión son una herramienta analítica útil para entender cómo y por qué en ciertos momentos un tema particular de la agenda bilateral, como el de la migración, se politiza mientras que otros pierden relevancia y visibilidad. La politización de un asunto es un proceso que puede surgir desde arriba, por iniciativa de algún actor político que busca maximizar sus rendimientos electorales, o desde abajo, como consecuencia de la movilización de grupos sociales y de interés que buscan influir sobre los gobiernos para que den respuesta a sus demandas, afectando así en forma indirecta los términos de la relación bilateral. En las elecciones presidenciales estadounidenses de 2004 y en las intermedias de 2006, la migración fue un tema de campaña que afectó en forma negativa el ambiente político de la relación bilateral. Desde la perspectiva de México, un conocimiento preciso de las opiniones y actitudes de las bases sociales y electorales de los actores políticos en Estados Unidos que toman decisiones que lo afectan (alcaldes, gobernadores, congresistas, presidentes) resulta indispensable para diseñar e instrumentar estrategias de cabildeo y comunicación social que le permitan influir en los términos del debate estadounidense sobre migración.

La primera parte del trabajo reconstruye brevemente las distintas etapas y ciclos de cooperación y conflicto en torno a la migración por los que ha atravesado la relación bilateral desde la segunda mitad del siglo XX y documenta la serie de intentos fallidos por establecer un régimen bilateral. En la segunda parte se identifican las áreas de divergencia y convergencia a nivel de la opinión pública de ambos países con base en la evidencia empírica recabada por distintas encuestas en México y Estados Unidos, en particular por los estudios de opinión pública y política exterior *México y el mundo*,

realizados en 2004 y 2006 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), en coordinación con el Chicago Council on Global Affairs (CCGA). A la luz de esta evidencia, en la tercera sección del trabajo se apuntan algunas reflexiones sobre las posibilidades de que el patrón de acción unilateral frente a la migración que ha prevalecido desde 1965 se modifique, bien a través de la negociación bilateral o de la adopción de políticas migratorias más convergentes en ambos países.

1. La migración en la relación México-Estados Unidos: encuentros y desencuentros

Por lo general, las respuestas y políticas gubernamentales frente al fenómeno migratorio han sido formuladas, diseñadas e instrumentadas de manera independiente y unilateral por las autoridades federales y estatales de cada país sin tomar en cuenta los intereses y posiciones del país vecino o las posibles repercusiones, positivas o negativas, que dichas medidas puedan tener al otro lado de la frontera. La negociación bilateral y la coordinación de políticas han sido la excepción mientras que la acción unilateral, la regla general. Estados Unidos se ha ocupado del tema de la migración en forma intermitente respondiendo a los ciclos político-electorales, a las presiones de grupos de interés, a la movilización de sectores sociales o a los vaivenes de su economía. En esta lógica la política migratoria estadounidense ha seguido un patrón cíclico en el que se alternan periodos de endurecimiento de los controles al ingreso y permanencia de trabajadores extranjeros con periodos de apertura de los canales legales a la inmigración. Algo que no ha variado y que se ha mantenido constante a lo largo del tiempo hasta convertirse en un rasgo característico de la visión estadounidense sobre la migración es la manera de entender el problema como un asunto de carácter esencialmente interno, en el que poco o nada tienen que decir los gobiernos de los países de origen de los inmigrantes. Por lo general, Estados Unidos ha sido reticente a tratar la migración como un asunto bilateral.

El patrón de comportamiento por parte de México con respecto a la migración ha oscilado entre la inacción derivada de la ausencia de una política formal y explícita frente al fenómeno, y la adopción de políticas de protección a los derechos de los mexicanos en Estados Unidos a través de la red consular y del acercamiento a las organizaciones sociales y comunitarias de migrantes y mexicano-americanos. A nivel interno, en distintos momentos los gobiernos federales y estatales en México han adoptado acciones encaminadas a reducir los incentivos económicos a la emigración (por ejemplo, el fomento a la industria maquiladora en los años sesenta y setenta) o a la captación de remesas como palanca al desarrollo de las zonas expulsoras de mano de obra (como los programas Dos por Uno y Tres por Uno).

A diferencia de la posición dominante en Estados Unidos, en México los actores gubernamentales han tendido a evadir la dimensión interna del fenómeno migratorio para centrarse en los aspectos bilaterales. La manera de entender el problema en México ha sido diametralmente distinta a la visión estadounidense. Para México la migración es un tema de política exterior, en tanto que para Estados Unidos se trata de un asunto de política interna. Mientras que en México existe una propensión a ver el fenómeno como el resultado inevitable de las fuerzas del mercado, en Estados Unidos generalmente se piensa que es posible controlarlo en forma unilateral abriendo o cerrando las barreras físicas y legales.

Un periodo excepcional dentro de este patrón histórico de tratamiento unilateral del fenómeno migratorio son las dos décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, durante las cuales se mantuvieron vigentes los convenios de braceros (1942-1964). Estos acuerdos representan el único caso en la historia de la relación entre México y Estados Unidos en el que realmente ha existido un interés compartido por coordinarse bilateralmente para regular el reclutamiento, la contratación y la repatriación de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y en el que ambos gobiernos han asumido compromisos explícitos en materia de migración. El gobierno estadounidense se comprometió a asegurar que los empleadores cumplieran cabalmente con los derechos laborales contractuales de los trabajadores mexicanos, mientras que el compromiso del gobierno mexicano consistió en vigilar que la oferta de mano de obra se canalizara a través de los canales legales y en cooperar en la repatriación de los trabajadores una vez terminado su contrato. A la larga, la idea de una administración gubernamental del fenómeno demostró cierta inflexibilidad para responder a las realidades cambiantes del mercado laboral y ninguno de los dos gobiernos estuvo en condiciones de cumplir totalmente con los compromisos que había asumido. Las acciones gubernamentales no lograron evitar que surgiera un dinámico mercado paralelo de trabajadores indocumentados al margen del programa oficial. Por otra parte, a medida que fueron cambiando las condiciones internacionales —la segunda guerra mundial y la guerra de Corea— que habían generado la situación de escasez de mano de obra en Estados Unidos que hizo posible el esquema bilateral de administración del flujo de trabajadores, el interés de Estados Unidos por sostenerlo fue desapareciendo hasta darlo por terminado *unilateralmente* en 1964.

Durante algún tiempo México siguió insistiendo en la necesidad de retomar el enfoque bilateral y negociar un nuevo convenio de trabajadores temporales sin encontrar eco por parte de Estados Unidos. Poco a poco, el gobierno mexicano fue abandonando la idea de un acuerdo migratorio ante la evidencia de que Estados Unidos no tenía realmente la intención o la capacidad para cerrar el acceso al flujo de trabajadores mexicanos indocumentados. Entre 1965 y 1991, año en el que se inicia la negociación del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLCAN), México no volvió a buscar formalmente un acuerdo bilateral en materia migratoria con Estados Unidos y centró su atención en atender las demandas de protección de un flujo cada vez mayor de trabajadores mexicanos indocumentados ante la falta de un convenio de trabajadores temporales y la ausencia de acuerdos internos en Estados Unidos para abrir los canales a la inmigración legal. Estudiosos del tema, como Francisco Alba y Manuel García y Griego,¹ se refieren a este periodo en términos de un equilibrio o entendimiento tácito entre los intereses de los dos países en el cual el gobierno de Estados Unidos mantenía una política no explícita de puertas semiabiertas a la inmigración indocumentada, mientras que el gobierno mexicano se limitaba a observar el funcionamiento de esta “válvula de escape” a una economía incapaz de generar suficientes oportunidades de empleo sin articular una política explícita al respecto más allá de la protección consular. Es decir, Estados Unidos seguía la política de no aplicar cabalmente las medidas de control a la migración ilegal contempladas en su legislación y México seguía “la política de no tener política”.

Manuel García y Griego² distingue varios momentos en la posición mexicana en las casi tres décadas entre el fin de los convenios de braceros y el TLCAN, durante las cuales la política mexicana se quedó “sin brújula y sin timón”, y osciló entre el enfoque bilateral, la acción unilateral y el silencio oficial. Entre 1965 y 1974, México intentó activamente, pero sin éxito, reanudar los convenios de braceros, pero de 1974 a 1978, la posición cambió radicalmente con las críticas y el rechazo público del gobierno de Echeverría a los programas de trabajadores temporales con el argumento de que no garantizaban la protección de los derechos de los migrantes. Durante la segunda mitad del sexenio de López Portillo (1979-1982), el gobierno mexicano consideró de nuevo la posibilidad de buscar la protección de los trabajadores mexicanos a través de un acuerdo bilateral, aunque no dio mayor prioridad al tema. En la siguiente administración, México simplemente no formuló una política explícita en materia de migración e incluso se abstuvo de emitir opiniones oficiales con respecto a las distintas iniciativas de reforma a las leyes migratorias que se discutían en el seno del Congreso de Estados Unidos.

¹ Véase Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero-ITAM, 1998, pp. 59-99; Manuel García y Griego, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, en Blanca Torres (coordinadora), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 87-118.

² Manuel García Griego, “Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 551-580.

Finalmente, el *statu quo* anterior de ausencia de diálogo bilateral e *impasse* en materia de regulación migratoria en Estados Unidos se modificó a partir de 1986 con la promulgación de la Ley sobre Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés). Esta acción unilateral del Congreso de Estados Unidos tendría enormes consecuencias sobre los patrones de migración entre los dos países y las actitudes de los dos gobiernos frente al problema. La IRCA, mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, representó una solución de compromiso entre quienes demandaban un control mayor de la inmigración y quienes propugnaban por la regularización y el reconocimiento de los derechos laborales de los indocumentados. A la vez que introdujo medidas inéditas de control a la inmigración ilegal como las sanciones a empleadores que contrataran indocumentados e incrementó el número de agentes de la patrulla fronteriza, también incluyó mecanismos de apertura como una amnistía a dos tipos de personas: extranjeros sin documentos que pudieran demostrar su ingreso y residencia en el país antes de 1982, y trabajadores agrícolas que hubieran trabajado al menos 90 días entre 1985 y 1986.

La IRCA marcó el principio del gradual desmantelamiento de la política tradicional de puertas semiabiertas a la inmigración ilegal en Estados Unidos. A medida que del lado estadounidense fueron endureciéndose los controles y la vigilancia en la frontera, del lado mexicano fueron aumentando las presiones sobre el gobierno para que hiciera frente a la nueva situación. Simultáneamente, la legalización de alrededor de 2.7 millones de personas —80% de origen mexicano—, junto con el incremento de las barreras físicas y legales a la inmigración, fue erosionando las condiciones que en el pasado habían permitido la circularidad de los flujos, alargando los tiempos de estancia de los emigrantes mexicanos temporales en Estados Unidos, multiplicando los incidentes fronterizos y elevando las demandas de protección y asistencia legal sobre la red de consulados mexicanos. En este nuevo contexto, durante la segunda mitad de la década de los ochenta la migración se convirtió en uno de los irritantes más visibles de la relación bilateral, después del narcotráfico. A medida que en Estados Unidos ganaban terreno las posiciones duras de control a la inmigración, la política de la inacción dejaba de ser una opción viable para México.

En los años noventa, el cambio de actitud que significó la decisión de impulsar el TLCAN fue vista por muchos actores gubernamentales y no gubernamentales en México como una oportunidad inédita para retomar la ruta del diálogo y la negociación bilateral en materia de migración. Consideraciones de política interna llevaron al gobierno de Estados Unidos a rechazar la posibilidad de incluir en las negociaciones comerciales el tema de la movilidad de la mano de obra y la apertura de los mercados laborales. Por su parte, el gobierno mexicano se opuso a que las cuestiones energéticas formaran parte de la agenda de negociación comercial. Aun cuando la

migración estuvo formalmente ausente en el proyecto de integración económica entre los países de América del Norte, lo cierto es que del lado estadounidense había la expectativa tácita, que resultaría finalmente falsa, de que el libre comercio daría un fuerte impulso al crecimiento y la generación de empleos en México, contribuiría a cerrar la brecha salarial entre los dos países y por ende reduciría gradualmente el flujo de emigrantes mexicanos a Estados Unidos. Del lado mexicano la expectativa era diferente pero no menos optimista. Se esperaba que la misma dinámica de la asociación comercial traería consigo mayores niveles de conocimiento, entendimiento y confianza mutua entre los actores políticos, económicos y sociales de los dos países, lo que a la larga, generaría condiciones políticas internas más favorables a la cooperación en los temas políticamente sensibles y controvertidos, como la migración, que habían quedado fuera de las negociaciones del TLCAN.

Ni la expectativa estadounidense con respecto a la reducción de los flujos migratorios ni la esperanza mexicana de que la liberalización comercial conduciría a una política migratoria y de fronteras cada vez más abierta a la libre movilidad de la mano de obra resultaron ciertas. En materia de migración, tanto la realidad como las respuestas políticas al fenómeno se movieron exactamente en el sentido contrario a las expectativas de quienes impulsaron el proceso de integración regional en América del Norte. Los primeros doce años de vigencia del TLCAN atestiguaron un aumento sin precedentes en el número de mexicanos que anualmente emigraron en forma temporal o permanente a Estados Unidos, así como en el tamaño de la población mexicana indocumentada en ese país. Paralelamente, la política migratoria estadounidense se endureció en forma gradual pero sostenida a lo largo de estos doce años, lo que se tradujo en un aumento constante de los controles físicos y la vigilancia en la frontera con México.

Resulta irónico que paralelamente a la entrada en vigor del TLCAN, Estados Unidos puso en marcha los primeros dispositivos en la frontera para cerrar el acceso en puntos urbanos de intenso tránsito de indocumentados en Texas, California y Arizona: la Operación *Hold the Line* (Operación Manteniendo la Línea de Defensa) en McAllen y El Paso en 1993, la Operación *Gatekeeper* (Operación Guardián) en San Diego-Tijuana en 1994, y la Operación *Safeguard* en Tucson, Arizona en 1995. El cierre de los puntos tradicionales de acceso tuvo efectos secundarios como el desvío de las rutas hacia zonas menos vigiladas pero más peligrosas para los migrantes, el aumento en los tiempos de estancia, la expansión de las redes clandestinas de polleros y la formación de organizaciones antiinmigrantes de propietarios y granjeros en los estados fronterizos, como los *Minuteman*, directamente afectados por el desvío del paso de inmigrantes por nuevas rutas.

El saldo más dramático del endurecimiento de los controles fronterizos desde la segunda mitad de los años noventa sería el incremento en el número

de muertes de mexicanos en su intento por cruzar la frontera hacia Estados Unidos. De acuerdo con los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el periodo 1995-2005 fallecieron 3,333 mexicanos durante su trayecto a Estados Unidos por zonas desérticas a causa de condiciones climáticas extremas, falta de alimentos y agua, y accidentes. El número de muertes comenzó a elevarse en 1996, cuando aumentó a 68 casos, hasta alcanzar una cifra récord de 491 en 2000. De 2001 a 2006, la cifra anual de muertes de emigrantes mexicanos indocumentados en la frontera ha oscilado entre 369 y 400 casos.

En 1996 el Congreso de Estados Unidos promulgó una nueva ley de migración, la Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés), que restringió aún más los canales para ingresar, residir y trabajar legalmente en ese país, redujo los servicios de salud y educación para los inmigrantes legales y aumentó las sanciones y los controles a la inmigración ilegal. A nivel estatal, en varios estados se hizo sentir el avance de un ambiente más hostil a la inmigración, particularmente la no autorizada, con el surgimiento de iniciativas para cerrar el acceso a los indocumentados a servicios públicos, como la iniciativa 187 en California. A diferencia de la experiencia de integración económica en Europa, en América del Norte las fronteras no sólo no se abrían como consecuencia del libre comercio sino que, por el contrario, se encontraban más cerradas y vigiladas unilateralmente que en etapas anteriores. Algunos datos sobre el crecimiento simultáneo de los intercambios transfronterizos y los controles migratorios ilustran las dos caras de esta contradicción. Mientras que el comercio terrestre de mercancías y servicios a través de la frontera aumentó de 88 mil millones de dólares en 1994 a 211 mil millones de dólares en 2001, lo que representó un incremento de 139.7%, del lado de los controles, el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SNI por sus siglas en inglés) se incrementó 170% en el periodo 1995-2000 al pasar de 1,575 a 4,255 millones de dólares, y las detenciones anuales de indocumentados en la frontera crecieron en el mismo periodo de 979,101 a 1,643,679 personas, un incremento de 68%.

En estos años se registraron cambios importantes en la posición mexicana frente al fenómeno de la migración. En primer lugar, el gobierno mexicano buscó activamente un acercamiento con la comunidad mexicana en Estados Unidos y promovió el establecimiento de organizaciones comunitarias, cívicas y clubes sociales entre los emigrantes a través del establecimiento en 1990 de una oficina especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. En segundo lugar, promovió la creación de mecanismos de diálogo bilateral en materia de migración sin revivir la idea de un nuevo acuerdo de trabajadores temporales. El propósito era contar con canales de comunicación que permitieran desactivar incidentes y focos de conflicto en la frontera, mejorar la protección de los derechos de

los mexicanos en Estados Unidos e iniciar estudios que permitieran hacer un diagnóstico compartido del problema. De esta forma, en 1994, los dos gobiernos acordaron reunir a un grupo de expertos de los dos países para la elaboración de un Estudio Binacional sobre migración, que se publicó en 1997, aunque finalmente no contó con el aval del gobierno estadounidense. También se llevaron a cabo reuniones interburocráticas de alto y medio nivel en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional para dar seguimiento al tema migratorio, sin que esto se tradujera en un diagnóstico compartido del problema y mucho menos en el abandono del enfoque unilateral. La comunicación bilateral sobre el tema había mejorado junto con el ambiente político general de la relación, pero, a pesar de la reducción de incidentes diplomáticos relacionados con la migración, no hay indicios de que hubiera existido una voluntad real de avanzar hacia una mayor coordinación de políticas.

En el 2000 se abrió una ventana de oportunidad para que México intentara nuevamente modificar los límites a la cooperación en materia migratoria entre los dos países. El cambio simultáneo de administraciones en México y Estados Unidos, la llegada al poder de dos presidentes cercanos ideológicamente y en estilo personal, y la primera alternancia política en México después de 75 años de hegemonía priísta, crearon un ambiente políticamente propicio para la búsqueda de un nuevo acercamiento. Una de las primeras decisiones de política exterior que tomó la administración de Fox fue la iniciativa de colocar el tema de la migración al centro de su estrategia de acercamiento con Estados Unidos en el ánimo de dar un nuevo impulso al proceso de integración en América del Norte para acercarlo al modelo europeo. Desde la perspectiva del gobierno mexicano, el cambio en la posición frente a la migración por parte de los sindicatos estadounidenses y el interés entre los empleadores y el partido republicano por promover en el congreso de su país iniciativas para un programa de trabajadores temporales, indicaban que había condiciones propicias para abordar la agenda pendiente de la migración que se había quedado en el tintero en las negociaciones comerciales de los años noventa. En los primeros meses de 2001, la posición mexicana pareció avanzar rápidamente. El gobierno de Estados Unidos aceptó, aunque con cautela y timidez, la propuesta mexicana de iniciar conversaciones para definir la agenda de un eventual acuerdo migratorio de alcance integral que contemplaba cinco temas: vías para la regularización de indocumentados mexicanos residentes en Estados Unidos, programas de trabajo temporal, ampliación de las cuotas a mexicanos en los esquemas de visas existentes, mecanismos de control y vigilancia fronteriza, y financiamiento al desarrollo de las regiones expulsoras de mano de obra.

De esta forma, por primera vez después de cuatro décadas desde que se denunció el último convenio de braceros, ambos gobiernos aceptaban oficialmente abordar las cuestiones migratorias en forma bilateral. Así, se

había roto, al menos temporalmente, la resistencia histórica por parte de Estados Unidos a tratar la migración como una cuestión bilateral. Un aspecto novedoso de la estrategia mexicana era que establecía una agenda amplia en la cual se retomaba la búsqueda de un acuerdo de trabajadores temporales a la vez que se aceptaba la posibilidad de vincular la migración con otros temas como el control fronterizo y el desarrollo económico. Esta posición marcaba una ruptura con el patrón tradicional de comportamiento por parte de México de aislar y tratar por separado asuntos controvertidos como la migración, a fin de evitar que contaminaran el ambiente político de la relación. Asimismo, se optaba por tomar la iniciativa y asumir una posición proactiva en un tema en el que generalmente se había tenido una actitud reactiva y defensiva. Como parte de la nueva estrategia y con el propósito de mejorar la capacidad de México para cabildear y comunicar sus posiciones en materia migratoria, se fortalecieron los mecanismos de acercamiento con las comunidades mexicanas en Estados Unidos a través de la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2003.

En estas nuevas circunstancias, el principal reto para México consistía en hacer un cálculo realista de la viabilidad política de avanzar su propuesta de una negociación migratoria en paquete, lo que se conoció como la “enchilada completa”, según lo denominó su principal promotor, el entonces canciller Jorge Castañeda. El cálculo resultaba particularmente difícil dado que la coalición de actores políticos en Estados Unidos que propugnaban por un programa de trabajadores temporales se oponía frontalmente a la idea de una eventual amnistía, en tanto que quienes priorizaban el tema de la regularización de los indocumentados rechazaban los esquemas de trabajo temporal. En retrospectiva, la apuesta inicial por “la enchilada completa” probó ser una estrategia equivocada pues terminó por impedir que se hubieran dado negociaciones parciales en temas específicos como el de trabajadores temporales cuando aún había un ambiente político favorable para ello. Tampoco quedaba claro que México estuviera en condiciones de asumir compromisos creíbles en los temas de interés para Estados Unidos, como eran el control de las fronteras comunes para regular la salida de emigrantes por la frontera norte e impedir el ingreso de transmigrantes desde la frontera sur. Desde un principio, el tema más controvertido en Estados Unidos fue el de la regularización. Muy pronto la administración Bush y el ala conservadora del partido republicano dejaron en claro que no había posibilidades de una amnistía o de un esquema de legalización automática similar al que se adoptó en 1986, que un mayor control sobre la frontera era una condición necesaria para cualquier diálogo bilateral y que no había ni interés ni recursos para canalizar recursos a programas para el desarrollo en México.

En 2001, la renovada preocupación por la seguridad a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre cerró de tajo la posibilidad de un acuerdo

migratorio y condujo en forma inmediata al escalamiento de medidas unilaterales por parte de Estados Unidos para aumentar la seguridad, la vigilancia y el control físico de los flujos a través de la frontera con México. Se endurecieron las políticas migratorias y de refugio y asilo en Estados Unidos y se pusieron en marcha medidas para restringir y vigilar la entrada y permanencia de extranjeros. La nueva agenda de seguridad antiterrorista llevó a la creación de una nueva secretaría de estado, el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), lo que significó una reestructuración burocrática profunda de todas y cada una de las agencias encargadas de diseñar e instrumentar las políticas en materia de inmigración y control de fronteras. En suma, se produjo un cambio radical en las prioridades, la agenda, la estrategia y los actores de la política exterior de Estados Unidos a nivel global que afectó negativamente el incipiente diálogo bilateral sobre migración.

A partir de ese momento la posibilidad de abrir negociaciones bilaterales para un acuerdo migratorio integral perdió toda viabilidad política en Estados Unidos y las iniciativas más importantes sobre migración se trasladaron del ámbito bilateral al ámbito interno de la acción legislativa y burocrática en el congreso y los aparatos de seguridad de Estados Unidos. Entre 2002 y 2003, el gobierno mexicano trató sin ningún éxito de relanzar las conversaciones migratorias buscando acercarse a las preocupaciones de seguridad de su vecino, en tanto que el gobierno estadounidense se enfrascó en una guerra global contra el terrorismo que le impedía mirar al sur. Los límites internos a la cooperación volvieron a operar: mientras que en México la mayoría rechazó la intervención militar de Estados Unidos en Irak, en Estados Unidos el temor a otro ataque terrorista elevó el apoyo por parte de la opinión pública a una política antiinmigración y de fronteras selladas. Así, el modelo de acción unilateral volvió a operar y México perdió de nuevo el timón para enfrentarse a una situación diametralmente distinta a la que había previsto cuando lanzó la iniciativa de un acuerdo migratorio. La guerra contra el terrorismo escaló y endureció los controles a la inmigración no sólo en la frontera sino también al interior de Estados Unidos, complicando la situación de millones de mexicanos indocumentados en ese país y el ambiente político de la relación bilateral. Aunque ambos países buscaron conciliar posiciones y reducir el potencial de conflicto a través de un acuerdo sobre “fronteras inteligentes” en 2002, en la práctica sus respectivas preferencias en materia migratoria se encontraban más alejadas que en cualquier otro momento desde mediados de los años ochenta.

En 2004, las elecciones presidenciales en Estados Unidos abrieron una nueva posibilidad de cambiar el *statu quo* migratorio, ya no a través de un gran acuerdo entre México y Estados Unidos, sino de una reforma a las leyes migratorias en ese país que retomaba, sólo en parte, la agenda de las conversaciones bilaterales de 2001 previas al 11 de septiembre. Teniendo en

mente su reelección, en enero de ese año el presidente Bush puso de nuevo el tema en la agenda interna al plantear un plan para un amplio programa de trabajadores temporales que beneficiaría tanto a extranjeros indocumentados residentes en Estados Unidos como a nuevos inmigrantes. Aunque la iniciativa ni siquiera despegó en el congreso por el veto del ala conservadora del partido republicano que la consideró inaceptable por tratarse de una “amnistía velada” y la oposición del partido demócrata que la consideró insuficiente por no contemplar una ruta inmediata a la residencia permanente, sí parece haber tenido éxito como estrategia de campaña, pues el partido republicano y el presidente Bush obtuvieron una mayor proporción del voto latino del que habían obtenido cuatro años antes.³

A partir de ese momento, el gobierno mexicano readecuó su estrategia a las nuevas circunstancias dejando para una coyuntura más propicia en el futuro la iniciativa de un acuerdo bilateral. Según el entonces subsecretario para América del Norte, “entre 2003 y 2006, la estrategia fue promover una reforma migratoria integral, como condición necesaria para el establecimiento de nuevos mecanismos migratorios bilaterales.”⁴ Con este fin, el gobierno mexicano reforzó las medidas de cooperación bilateral en el combate al terrorismo y al crimen organizado, desplegó un esfuerzo de cabildeo y buscó “dar credibilidad al compromiso de México con el principio de responsabilidad compartida.”⁵ En este punto, la tarea política a nivel interno fue tan o más importante que la labor diplomática, pues a fin de poder apuntalar la estrategia mexicana en el exterior era indispensable que primero se lograra definir una posición oficial que contara con el suficiente respaldo por parte de los actores políticos y sociales interesados en el tema. De esta forma, en octubre de 2005, el gobierno mexicano difundió ampliamente en los medios mexicanos y estadounidenses un documento elaborado por un grupo plural de funcionarios, legisladores, académicos y representantes de la sociedad civil, “México frente al fenómeno migratorio”, en el que por primera vez se hacía un esfuerzo por enunciar los principios, objetivos y líneas de acción de una política migratoria integral. La intención era dar muestras, principalmente al público y a los tomadores de decisión en Estados Unidos, de que México estaba dispuesto a asumir responsabilidades concretas para atender el fenómeno de la migración. Uno de los puntos más relevantes del documento es que señalaba que para dar viabilidad a un programa de trabajadores temporales era necesario que México participara en

³ El recuento del proceso de reforma migratoria entre 2004 y 2006 que aquí se presenta se basa en el análisis de T. Alexander Aleinikoff, “No Illusions: Paradigm Shifting on Mexican Migration to the United States in the Post-9/11 World”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, México Institute, *U.S.-México Policy Bulletin*, núm. 5, enero de 2005, 13 pp.

⁴ Gerónimo Gutiérrez Fernández, “Reflexiones sobre el debate migratorio entre México y Estados Unidos,” ponencia dictada durante la inauguración del *Congreso Internacional de Migración*, México, 5 de octubre de 2006.

⁵ *Ibid.*

su diseño, administración, supervisión y evaluación con base en el principio de responsabilidad compartida.

Uno de los principales problemas de la nueva estrategia mexicana es que no deslindaba con precisión la agenda mexicana de la agenda estadounidense, por lo que enviaba mensajes ambiguos de cara a la opinión pública con respecto a los objetivos específicos que se buscaba alcanzar. Las distintas iniciativas de reforma migratoria que se han discutido en el Congreso de Estados Unidos entre 2004 y 2006 tienen una agenda y prioridades distintas a la iniciativa mexicana de la “enchilada completa”: son de carácter unilateral, no contemplan fondos para el desarrollo económico de las zonas de emigración ni mecanismos de coordinación fronteriza o migratoria con los países de origen, e incorporan medidas coercitivas de seguridad y control que no estaban previstas en la iniciativa mexicana, como más vigilancia en la frontera, aplicación estricta de las sanciones a empleadores, y deportación o incluso penalización de quienes violen las leyes migratorias o den asistencia a extranjeros indocumentados.

En 2005 y 2006 el proceso de reforma migratoria en Estados Unidos no siguió el camino que México esperaba. En diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó la Ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Inmigración ilegal, conocida como Ley Sensenbrenner y ante la incapacidad del congreso federal para concertar una reforma migratoria, los gobiernos y las legislaturas estatales empezaron a tomar iniciativas. Tan sólo en 2006, en 27 estados se aprobaron iniciativas sobre migración, en algunos casos para sancionar a los empleadores y en otros para arrestar a indocumentados, limitar su acceso a los servicios públicos o impedirles la obtención de licencias de conducir.

2. Las sociedades frente a la migración: las brechas de opinión

El recuento anterior conduce a una serie de preguntas sobre las bases sociales detrás de la falta de entendimiento bilateral y de la prevalencia de un modelo de acción unilateral en materia de migración: ¿Qué tan distintas y divergentes son las percepciones sociales sobre la migración, los emigrantes y las políticas migratorias en México y Estados Unidos? ¿Existen consensos nacionales en materia de migración? ¿Hay bases sociales para una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos? ¿Qué esperan mexicanos y estadounidenses de una eventual negociación bilateral sobre migración y qué concesiones están dispuestos a dar a cambio?

En los últimos años, la profesionalización de los estudios de opinión en México ha hecho posible la realización de investigaciones empíricas comparables sobre las actitudes y opiniones de la población mexicana y estadounidense sobre asuntos internacionales, lo que permite contar con datos inéditos para comenzar a abordar algunas de estas preguntas. Los

estudios de opinión pública arrojan datos interesantes sobre las actitudes de mexicanos y estadounidenses hacia la migración que ayudan a entender la gran dificultad para establecer mecanismos eficaces de concertación y diálogo bilateral y alcanzar acuerdos en torno a una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos. Veamos.

2.1. Prioridades y percepciones contrapuestas

Un primer dato que arrojan las encuestas es que hay una brecha importante en la forma en que ambas sociedades abordan y entienden el problema. Las cuestiones migratorias ocupan un lugar muy distinto en la agenda de política interna y exterior de cada país. En el caso de México, la administración del presidente Fox colocó el objetivo de promover un acuerdo bilateral sobre migración de carácter integral en el centro de su estrategia de política exterior hacia Estados Unidos. En contraste, para Estados Unidos la migración es un asunto eminentemente interno cuyos efectos y consecuencias en materia de su política exterior ocupan un lugar secundario frente a otras prioridades como la seguridad nacional.

No es casual ni sorprendente que la migración ocupe hoy en día un lugar prominente en la agenda de la política exterior de México. Tanto la realidad como la percepción hablan de un fenómeno en franca expansión que ha adquirido dimensiones inéditas. La magnitud de los flujos de emigrantes mexicanos a Estados Unidos y su impacto económico, social y político en México no tiene precedentes. Según datos del CONAPO, la pérdida neta anual de población por este concepto pasó de un promedio de 235 mil personas en la década 1980-1990, a 296 mil en el quinquenio 1990-1995, a 360 mil en el periodo 1995-2000, hasta alcanzar 390 mil personas en 2001-2004. Otras fuentes, como el *Pew Hispanic Center*, estiman que entre 2000 y 2004 ingresaron para permanecer en Estados Unidos 2.4 millones de mexicanos, lo que equivaldría a un promedio anual de 575 mil emigrantes.⁶ Entre 1990 y 2005, la población nacida en México residente en Estados Unidos aumentó de 4.4 millones de personas a 11.2 millones, cifra equivalente a poco más de 10% de la población total del país. El corolario ha sido el surgimiento de amplias redes sociales, familiares y profesionales de alcance transnacional que conectan cotidianamente a millones de mexicanos con el exterior. En cuanto al impacto económico, las remesas crecieron a un ritmo mayor de 10.3% entre 1991 y 2000, tasa que se elevó a 25.3% en los siguientes cinco años. En 2004, por primera vez, las remesas superaron a la inversión extranjera, generando un ingreso equivalente a 78% del valor de las exportaciones de petróleo crudo y a 2.5 puntos porcentuales del PIB. Mientras que en 1991 los mexicanos residentes en el extranjero enviaron al país 2,660 millones de dólares, catorce

⁶ Jeffrey S. Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington, D.C.: Pew Research Center Project, 21 de marzo de 2005.

años después los ingresos por este concepto alcanzaron la cifra récord de 20,035 millones de dólares. En 2006 rebasaron la cifra de 24 mil millones de dólares, de acuerdo con las cifras del Banco de México.

En lo que se refiere al ámbito de las percepciones, los resultados de las encuestas *México y el mundo* sobre política exterior, levantadas en 2004 y 2006, confirman que efectivamente la migración es un asunto de alta prioridad para la mayoría de los mexicanos. En 2004 88% de los encuestados calificó a la protección de los mexicanos que viven en el extranjero como un objetivo *muy importante* de la política exterior, ubicándolo a la cabeza de una lista de doce posibles. Dos años después, la protección de los emigrantes mexicanos descendió al segundo lugar en la lista de prioridades con una mayoría de 73% que le asignan el nivel más alto de importancia, sólo tres puntos porcentuales menos que al tema de la promoción de las exportaciones que ocupó el lugar número uno en la encuesta de 2006. Cabe hacer notar que hay diferencias regionales en términos de la importancia que el público mexicano asigna a la migración en la agenda de la política exterior. En los estados del norte que hacen frontera con Estados Unidos, la protección a los mexicanos en el exterior continuó siendo la primera prioridad (81%) en 2006, al igual que en 2004, mientras que en el centro y el sur-sureste del país descendió a la segunda posición, con 72 y 69% respectivamente de los encuestados que lo consideraron como un objetivo *muy importante*.

Cuando contrastamos la prioridad que asigna la opinión pública en México a la protección de los mexicanos en el extranjero con la visión que tienen los estadounidenses sobre las prioridades de su política exterior, encontramos brechas de opinión muy profundas. Para 78% (2004) y 76% (2006) de los encuestados en Estados Unidos, la meta de política exterior más importante es la protección de los empleos de los trabajadores estadounidenses, lo que en sí mismo conlleva una actitud cautelosa hacia la entrada de extranjeros que compitan por una oferta limitada de puestos de trabajo. Otros datos confirman la existencia de un ambiente poco favorable hacia la inmigración: mayorías considerables en 2004 (59%) y 2006 (58%) opinaron que controlar y reducir la entrada de inmigrantes ilegales es un objetivo *muy importante* de la política exterior de su país. En 2004 y en 2006, el control y la reducción de la inmigración ilegal se ubicó en el sexto lugar dentro de una lista de catorce prioridades para la política exterior estadounidense.

Las actitudes hacia la inmigración legal también muestran un sesgo desfavorable, aunque en menor medida. La serie de tiempo del CCGA indica que la población se encuentra dividida con respecto a si el número de inmigrantes que entran a Estados Unidos por los canales legales debería aumentar, reducirse o mantenerse igual. En los últimos cuatro años la proporción de personas que piensan que la inmigración legal debe reducirse (61% en 2002, 54% en 2004 y 46% en 2006) es mayor que el segmento de quienes opinan que debe mantenerse igual (30% en 2002, 31% en 2004 y 39%

en 2006) o elevarse (7, 11 y 13% respectivamente). Sin embargo, cabe hacer notar que el nivel más alto de rechazo a un aumento de la inmigración legal se registró en 2002, y que a partir de entonces se observa una disminución de 15 puntos porcentuales en las actitudes desfavorables y un aumento de nueve puntos en las opiniones favorables.

A pesar de que el porcentaje de quienes están a favor de reducir la inmigración legal ha venido descendiendo, el hecho de que cerca de la mitad de los estadounidenses quieran que se admitan menos inmigrantes legales de los que se admiten actualmente significa que una proporción importante de la población estaría reticente a aceptar medidas para la regularización de extranjeros indocumentados que representan la opción más cercana a las percepciones mexicanas, pues esto implicaría reducir la inmigración ilegal a cambio de aumentar la legal. El desfase entre la distribución de preferencias en México y en Estados Unidos también se observa en relación con el asunto de los trabajadores temporales. De acuerdo con los resultados de *México y el mundo* de 2004, 52% de los estadounidenses se mostró en contra de la propuesta del presidente Bush de abrir un nuevo programa de trabajadores temporales, en tanto que 83% de los mexicanos apoyó la idea.

Otro dato igualmente importante que arrojan las encuestas es que la migración provoca percepciones negativas de amenaza y vulnerabilidad mutua en los dos países, aunque por razones distintas. Mayorías importantes en México y en Estados Unidos ven en la contraparte un riesgo potencial o una fuente de problemas graves para su país. Sesenta y seis por ciento de los mexicanos considera que el endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos es un problema grave para México, en tanto que 51% de los estadounidenses piensa que la entrada a gran escala de inmigrantes y refugiados a su país es una amenaza muy grave. Desde la perspectiva mexicana, el endurecimiento de los controles a la inmigración en Estados Unidos es un problema grave que preocupa a un porcentaje significativamente mayor de personas (66%) que la entrada y permanencia de inmigrantes ilegales de terceros países a territorio mexicano (50%). A diferencia de los estadounidenses, para los mexicanos la inmigración no es todavía una fuente tan importante de preocupación, en tanto que el escenario de una frontera norte sellada que obstaculice o aumente los costos a la emigración de trabajadores mexicanos en busca de empleo y mejores condiciones de vida en Estados Unidos constituye un riesgo mayor.

**TEMAS DE LA AGENDA MIGRATORIA
BRECHA DE PRIORIDADES Y PERCEPCIONES**

	MÉXICO			EEUU	
	2004	2006		2004	2006
Objetivos de política exterior <i>% que considera como "muy importante"</i>					
Proteger los intereses de los mexicanos en otros países	88	73	Proteger los empleos de los trabajadores estadounidenses	78	76
			Controlar y reducir la inmigración ilegal	59	58
Percepciones de amenaza mutua <i>% que percibe como "amenaza grave"</i>					
El endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos	n.d.	66			
La entrada de extranjeros sin documentos a territorio mexicano	n.d.	50	La entrada a gran escala de inmigrantes indocumentados a Estados Unidos	51	51
Preferencias <i>% de acuerdo con</i>					
Si pudiera se iría a vivir a EU	33	33	La migración legal debe reducirse	54	46
Programa de trabajadores temporales	83	n.d.	Programa de trabajadores temporales	44	n.d.

Fuente: *México y el mundo 2004 y 2006.*

La conclusión que se deriva de los datos anteriores es que las percepciones públicas con respecto a cuáles deben ser las prioridades de la política exterior de cada país en relación con la migración no son convergentes ni complementarias sino que se contraponen entre sí. Para Estados Unidos, el asunto tiene que ver con su papel de país receptor de inmigrantes y no a la inversa, como en el caso de México, donde la condición de país emisor es predominante. En Estados Unidos hay un ambiente poco favorable hacia la inmigración, particularmente la ilegal, mientras que en México la opinión pública tiene como prioridad la defensa de los mexicanos en el exterior y ve como amenaza un eventual cierre de la frontera norte. La fuerte demanda social por la protección de los empleos para los ciudadanos estadounidenses explica el temor de algunos sectores de que los inmigrantes les quiten fuentes de trabajo, ejerzan una presión a la baja en los salarios y sean una carga fiscal adicional sobre la estructura de servicios públicos. La centralidad del tema del empleo para la opinión pública estadounidense coadyuva al actual ambiente público poco favorable a la inmigración y proclive a la adopción de políticas restrictivas de los derechos sociales de los residentes extranjeros,

legales e ilegales, que limitan su acceso a servicios públicos de salud, educación y seguridad social. Las preocupaciones estadounidenses chocan con las percepciones dominantes en México, donde el extenso reclamo social a favor de garantizar la protección de los mexicanos en el exterior se traduce en críticas constantes y crecientes por parte del público mexicano al endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos en Estados Unidos. En suma, lo que para los estadounidenses es un derecho ciudadano básico (proteger sus empleos y fronteras), para los mexicanos es un trato injusto y discriminatorio.

2.2. Asimetría de interés y ciclos de atención

Los estudios de opinión pública en Estados Unidos indican que generalmente el tema de la inmigración no se ubica a la cabeza de los problemas más importantes del país y que, para la mayoría de los estadounidenses, es un asunto secundario. Inclusive en momentos en los que el tema migratorio ha tenido mayor visibilidad pública como en la primavera y el verano de 2006 a raíz de las marchas en protesta por la aprobación de la ley Sensenbrenner en la Cámara de Representantes, que contemplaba la imposición de sanciones penales a quienes prestan servicios a los indocumentados, se ha mantenido por debajo del nivel de interés que suscitan otros temas, como la seguridad nacional (Irak y terrorismo), el empleo, la seguridad social, el crimen y la energía.

Si bien los datos indican que la migración generalmente no es una prioridad para la opinión pública en Estados Unidos, también ofrecen evidencia sólida de que la atención pública tiende a ser cíclica e intermitente, y que en los últimos dos años, la preocupación por la inmigración ha venido aumentando. Según el seguimiento mensual del Pew Research Center sobre los grandes temas nacionales, el nivel de atención pública a la inmigración llegó a su nivel más alto en mayo y junio de 2006, cuando 10 y 11%, respectivamente, de los estadounidenses la calificaron como el principal problema que enfrenta su país, después de meses en los que se había mantenido entre 2 y 4%. El detonador de la atención fueron las movilizaciones de los grupos pro-inmigración, el intenso debate legislativo para reformar las leyes migratorias y las campañas de cara a las elecciones intermedias de noviembre. Sin embargo, después de estas elecciones en las que el partido republicano perdió la mayoría en las dos cámaras del congreso, el interés público por el tema migratorio descendió al nivel anterior (4%).⁷ Una mirada de más largo plazo de los datos indica que la preocupación social por los problemas asociados a la presencia de un número cada vez mayor de inmigrantes ilegales en Estados Unidos ha venido creciendo desde 2001. La

⁷ Pew Hispanic Center, "The State of American Public opinion on Immigration in Spring 2006: A review of Major Surveys", *Fact Sheet*, 17 de mayo, 2006; Jodie T. Allen y Carroll Doherty, "What Was and Wasn't on the Public Mind... And How Opinions Changed During 2006", Pew Research Center Publications, 20 de diciembre de 2006.

proporción de personas que piensan que los inmigrantes son una carga para el país porque quitan trabajos y no pagan impuestos se incrementó en 14 puntos en los últimos seis años, de 38% en 2000, a 44% en 2005 y a 52% en 2006.⁸

El interés y la preocupación por la inmigración también varía según distintos segmentos de la población y regiones del país. Según los datos del Pew Hispanic Center, en 2006 42% de los estadounidenses a nivel nacional calificó a la inmigración como un gran problema para el país. La inmigración es motivo de mayor preocupación entre las personas de la tercera edad (50%), los republicanos conservadores (49%), las personas con menores niveles de educación (47%). Se observan también regiones donde la preocupación pública es significativamente más alta que el promedio nacional. Mientras que 21% de los estadounidenses a nivel nacional piensan que la inmigración es un gran problema en su comunidad, en algunas ciudades como Las Vegas y Phoenix la proporción de personas que comparten esa opinión se eleva a 36 y 55% respectivamente. Como señala el estudio del Pew Hispanic Center, más que una preocupación constante y generalizada, encontramos ciclos y bolsas de atención, particularmente en zonas urbanas de los estados con mayor inmigración.

2.3. Ambivalencia hacia la inmigración y falta de consenso en Estados Unidos

Las encuestas confirman que la opinión pública estadounidense se encuentra profundamente dividida con respecto a los beneficios y los costos de la inmigración. La ambivalencia tiene profundas raíces históricas, ideológicas y culturales. Para algunos, Estados Unidos es un país que históricamente se ha construido con el esfuerzo de los inmigrantes por lo que cerrar las puertas a la inmigración significa negar su propia identidad multicultural y democrática. Para otros, por el contrario, la llegada a gran escala de inmigrantes de países lejanos o con los que no se comparten rasgos culturales fundamentales para la cohesión social (idioma, religión, tradiciones, valores políticos) representa una amenaza a los valores nacionales, la vida comunitaria, y la seguridad interna y externa del país.

Según la encuesta del Pew Hispanic Center de 2006, 52% de los estadounidenses considera que los inmigrantes representan una carga económica y fiscal, mientras que 41% piensa que el país se fortalece con su trabajo y talento. El balance entre estas dos percepciones ha cambiado drásticamente en los últimos cinco años: en 2000 había más personas que veían a los inmigrantes como una influencia económica benéfica (50%) que las que pensaban que representan una carga (38%). La ausencia de consensos es tajante cuando se pregunta acerca del impacto cultural y social de la

⁸ The Pew Research Center y Pew Hispanic Center, "No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary", 30 de marzo de 2006, p. 15.

inmigración: 48% del público considera que la inmigración amenaza los valores y tradiciones culturales de la sociedad estadounidense, en tanto que 45% piensa que los fortalece. Las personas con menor nivel educativo, los blancos, los negros, los republicanos conservadores, y particularmente quienes enfrentan una situación financiera personal precaria, tienden a ver en mayor proporción a la inmigración como una carga. Por el contrario, los más educados, los hispanos, los demócratas liberales y las personas con una buena situación económica personal muestran una mayor inclinación a pensar que la inmigración es benéfica para el país tanto en términos económicos como sociales.⁹ Un dato que ilustra las divergencias de opinión por origen étnico es que mientras que entre la población blanca la relación entre quienes ven a los inmigrantes como una carga económica y quienes los consideran un beneficio es de 55 a 38%, en la población hispana encontramos la imagen invertida y amplificada: de 29 a 64%.

La población estadounidense también está dividida con respecto a qué hacer y cómo enfrentar el problema de la inmigración, particularmente la ilegal. Las opiniones se distribuyen entre las dos posiciones que dominan el actual debate migratorio en el congreso: *a)* la visión "blanda", a favor de abrir los canales legales para la regularización de los indocumentados y la contratación temporal de trabajadores, y *b)* el enfoque "duro", a favor de aumentar los controles para impedir la entrada ilegal de indocumentados a través de las fronteras y aplicar en forma estricta dentro del territorio nacional las leyes federales y estatales que prohíben la contratación de extranjeros sin papeles y restringen su acceso a los sistemas de salud pública y asistencia social.

En lo que respecta a las políticas de regularización, la encuesta del Pew Hispanic Center muestra que los estadounidenses se encuentran divididos casi en partes iguales entre quienes están a favor de permitir que los inmigrantes ilegales permanezcan en Estados Unidos bajo un programa de trabajo temporal (32%), quienes opinan que deben poder regularizar su situación como residentes permanentes (32%) y quienes consideran que deben ser deportados a sus países de origen (27%). Los republicanos conservadores se inclinan más por un programa de trabajadores temporales (46%) que por un esquema de regularización permanente (19%), en tanto que los demócratas liberales prefieren esta última opción (49%) a la primera (27%). En suma, no hay consenso en torno a las distintas opciones de política pública para enfrentar el problema de los casi 12 millones de extranjeros que residen ilegalmente en Estados Unidos.

En relación con las políticas de control, los datos revelan una opinión pública menos dividida, aunque sin mayorías claras. Cerca de la mitad de los estadounidenses (49%) consideran que aumentar las sanciones a los

⁹ *Ibid.* p. 7.

empleadores que contraten indocumentados es una medida más eficaz para reducir la inmigración ilegal de mexicanos a Estados Unidos que desplegar un mayor número de agentes de la patrulla fronteriza (33%) y sólo 9% se inclina a favor de la construcción de bardas y muros en la frontera con México.¹⁰ Estos datos indican que hay un ambiente más favorable al endurecimiento de la aplicación de las leyes migratorias al interior de Estados Unidos que a la adopción de medidas de para sellar la frontera. Esta preferencia se refleja en el apoyo mayoritario (76%) a medidas como el requisito obligatorio de contar con una credencial de identificación oficial (licencia de conducir, seguro social) que certifiquen el estatus legal de las personas para su contratación, y el establecimiento de una base de datos nacional de todas la personas, independientemente de su nacionalidad, que son elegibles para trabajar (66%). Resulta sorprende el apoyo mayoritario a medidas como ésta en una sociedad tan celosa de sus libertades individuales y renuente a otorgar al Estado facultades amplias en materia de regulación económica y social, como la estadounidense.

2.4. Nivel de contacto y actitudes hacia la migración

La importancia que el ciudadano promedio en México otorga a la migración tiene raíces profundas en las realidades mismas del fenómeno. La encuesta CIDE-COMEXI revela que más de la mitad de los mexicanos (52%) tiene algún familiar viviendo fuera del país, de forma tal que conoce y ha experimentado en forma directa y cercana los efectos y realidades de la migración. De aquí que el fenómeno migratorio no sea un asunto ajeno o extraño para las condiciones de vida de la mayoría de los hogares mexicanos, aun cuando no reciban directamente remesas de sus parientes que residen y trabajan en el exterior. Hay elementos que nos llevan a pensar que inclusive esta cifra podría ser relativamente conservadora, ya que en 2004 la proporción de encuestados con parientes en el extranjero fue de 61%, nueve puntos porcentuales más alta que en 2006. Los datos indican que en los estados que tienen frontera con Estados Unidos el segmento de población con familiares en otro país no sólo es más elevado (61%) que en la zona centro (53%) o en el sur y sureste (37%) sino que también tiende a ser más estable. Mientras que en el norte este porcentaje se mantuvo casi igual entre 2004 y 2006, en el centro y el sur-sureste descendió en 11 puntos porcentuales respectivamente.

En Estados Unidos también se observa una relación entre el grado de contacto con la inmigración, la preocupación frente al problema y las opiniones sobre los inmigrantes. Según una encuesta del Pew Hispanic Center, las personas que viven en zonas donde hay una alta concentración de inmigrantes tienen una menor probabilidad de considerarlos como una carga social o una amenaza a los valores tradicionales de la sociedad

¹⁰ *Ibid.* p. 20.

estadounidense; sin embargo, es precisamente en estas zonas donde se observa una mayor propensión a percibir la inmigración como un problema importante a nivel local. Por el contrario, en los lugares de baja inmigración, porcentajes mayores de la población tienen percepciones negativas sobre el impacto económico, social y cultural de los inmigrantes, aunque no consideran que se trate de un gran problema local. También tienen una opinión más negativa de los hispanos y los asiáticos que las personas que viven en lugares con muchos inmigrantes. En contraste, los hijos de inmigrantes tienen opiniones más positivas que quienes no tienen antecedentes de inmigración reciente: 58% del primer grupo considera que la entrada de nuevos extranjeros fortalece al país frente a 34% que cree que es una carga, en comparación con 37 y 56% en el segundo grupo.

En las regiones en Estados Unidos con baja concentración de inmigrantes, 60% del público opina que la entrada de un número creciente de extranjeros amenaza las costumbres sociales y los valores tradicionales de Estados Unidos, 52% está a favor de que la inmigración legal se reduzca, pero únicamente 10% piensa que se trata de un gran problema para su comunidad. En contraste, en zonas con alta concentración de inmigrantes, la proporción de personas que comparten estas mismas opiniones baja a 47 y 37% en relación con las primeras dos preguntas, pero se eleva a 33% en lo que a la tercera se refiere.¹¹ En suma, un mayor grado de exposición y contacto con el fenómeno migratorio tiene consecuencias diferenciadas: actitudes más favorables hacia los inmigrantes pero una mayor preocupación por el fenómeno.

2.5. Emigrantes e inmigrantes: ¿derechos iguales o diferentes?

Desde la perspectiva de la opinión pública mexicana, el hecho de vivir en forma temporal o permanente en otro país no significa que las personas pierdan sus derechos y obligaciones como ciudadanos nacionales mexicanos. La encuesta de *México y el mundo* de 2004 muestra que una mayoría considerable de 68% piensa que los mexicanos que viven en otro país deben tener exactamente los mismos derechos y obligaciones que los que viven dentro del territorio nacional. En este punto no se observan diferencias significativas entre las distintas regiones del país, aunque en el norte la proporción de personas que comparten esta opinión es ligeramente más alta (72%). Esta opinión es consistente con la importancia que se asigna a la protección de los mexicanos que residen fuera como una tarea prioritaria que debe desempeñar el gobierno mexicano a través de sus representaciones consulares y diplomáticas.

Sin embargo, otros datos de la encuesta *México y el mundo* de 2006 permiten identificar actitudes ambivalentes, y hasta contradictorias, en la manera en la que los mexicanos entienden el alcance de los derechos de su

¹¹ *Ibid.* p. 5.

nacionalidad y están dispuestos a extenderlos o compartirlos con otros. La ambivalencia se refleja en dos temas puntuales: las actitudes hacia los extranjeros nacionalizados y las opiniones con respecto a los migrantes de terceros países que ingresan sin papeles al territorio nacional bien para quedarse a vivir en México o para ir a trabajar en Estados Unidos.

En lo que se refiere al primer tema, la percepción mayoritaria de que los mexicanos por nacimiento no pierden ninguno de sus derechos por el hecho de emigrar convive con una actitud contrapuesta hacia los extranjeros que obtienen la nacionalidad mexicana y que viven permanentemente en México. Hay una diferencia muy marcada en la actitud de la población general hacia los mexicanos por nacimiento, independientemente de su lugar de residencia, que hacia los mexicanos por naturalización quienes en ningún momento dejan de ser percibidos como extranjeros. No son vistos de la misma manera ni son sujetos de los mismos derechos. Ochenta y uno por ciento de los encuestados se opone a que los extranjeros nacionalizados puedan ser electos como diputados o senadores, 73% considera que tampoco podrían ocupar el cargo de rector en las universidades públicas mexicanas y 55% rechaza la idea de que puedan jugar en la selección mexicana de fútbol. En general el rechazo es de cinco a once puntos porcentuales más alto en el sur-sureste y el centro del país que en el norte.

Desde la perspectiva de la opinión pública mexicana hay una brecha entre la importancia que se asigna a los temas asociados con la emigración de mexicanos al exterior en comparación con la atención que se presta al fenómeno de la inmigración ilegal de terceros países a México o que transitan por territorio mexicano hacia Estados Unidos. De acuerdo con los datos de 2006 de la encuesta *México y el mundo*, 59% de los mexicanos considera como un objetivo muy importante de la política exterior controlar la entrada y permanencia de extranjeros sin documentos a territorio mexicano. Dentro de la lista de prioridades de la política exterior, el control de la inmigración se coloca en el octavo lugar, una diferencia de 14 puntos con respecto al tema de la protección de los mexicanos que viven fuera del país. No se trata solamente de una diferencia en el orden de prioridades, sino también de la manera tan distinta en la que se percibe el mismo fenómeno cuando se mira desde el punto de vista de México como país expulsor o como receptor de mano de obra. La población general está más atenta y preocupada por lo que pasa con la emigración que con los posibles efectos de la inmigración de terceros países, es decir, mira principalmente al norte y no al sur. Para 66% de los mexicanos el aumento de los controles a la migración por parte de Estados Unidos representa una amenaza muy grave para el país mientras que una proporción significativamente menor (50%) piensa que la entrada de extranjeros o inmigrantes indocumentados a territorio mexicano también lo es. Cabe resaltar que, contrariamente a lo esperado, en los estados del sur y sureste del país donde los efectos de la inmigración desde los países

centroamericanos son más directos, existe una percepción de amenaza con respecto a la inmigración menor en ocho puntos porcentuales a la que se observa en los estados de la frontera norte (44 y 52%, respectivamente).

Nuevamente, se observan contradicciones e inconsistencias entre las actitudes hacia los mexicanos que emigran al norte *vis à vis* las actitudes hacia los centroamericanos que emigran desde el sur. La condición de "extranjero" asociada al hecho de haber nacido en otro país, de hablar una lengua diferente, de hablar el español con un acento distinto, o de tener costumbres y tradiciones ajenas a las de la cultura mexicana genera sentimientos, actitudes y opiniones negativas, de rechazo o de cierta distancia. La opinión general de los mexicanos sobre los migrantes centroamericanos está dividida en proporciones iguales: 46% tiene una impresión muy o algo favorable mientras que el otro 46% expresa opiniones desfavorables. El porcentaje de personas con actitudes positivas hacia los inmigrantes y transmigrantes centroamericanos es más alto en el norte (49%) que en el sur y sureste (36%), donde el fenómeno está más cerca.

La ambivalencia también aflora cuando se pregunta a la población acerca de las políticas que deben adoptar los gobiernos frente a la migración. Si se trata de capturar la opinión de los mexicanos con respecto a la manera en la que el gobierno de Estados Unidos debe tratar a los emigrantes mexicanos, la inclinación mayoritaria es a favorecer políticas de fronteras abiertas y ampliación de los canales legales de movilidad laboral. Cuando se les pide que miren hacia el sur, las respuestas que se obtienen son más favorables a políticas de control fronterizo similares a las que se critica cuando es Estados Unidos quien las adopta. La encuesta CIDE-COMEXI de 2004 encontró que la gran mayoría (83%) de los mexicanos respalda la propuesta de la administración Bush de establecer un programa de trabajadores temporales, en tanto que poco más de la mitad (52%) del público estadounidense la rechaza y 44% la apoya.

Dos años más tarde, ante una pregunta similar con respecto a los centroamericanos que ingresan a territorio nacional desde la frontera sur, la misma encuesta obtuvo una distribución de opiniones entre la población general en México muy contrastante con las actitudes hacia los mexicanos que cruzan la frontera norte. En la encuesta de 2006, a la pregunta de "¿qué acciones debe tomar el gobierno mexicano frente al ingreso de centroamericanos sin documentos ni autorización a territorio nacional?" sólo un poco más de una quinta parte de los encuestados (26%) consideró que la puesta en marcha de un programa de trabajadores temporales es la opción que se debe seguir, mientras que la mayoría favorece alguna de las dos opciones de control fronterizo que se plantean: 51% se manifiesta a favor del establecimiento de una patrulla fronteriza, y 15% de la construcción de un muro en la frontera con Guatemala y Belice.

Del lado de la opinión pública estadounidense, también se observan diferencias de opinión en cuanto a los derechos de los inmigrantes. Los estadounidenses hacen una clara diferenciación entre distintas categorías de inmigrantes de acuerdo con su condición legal y se inclinan por otorgar un trato diferente a los indocumentados en el ánimo de sancionar a aquellos que han violado las leyes estadounidenses. Según el estudio del Pew Hispanic Center, uno de cada seis estadounidenses opina que la inmigración ilegal es un problema mayor que la inmigración legal, en tanto que cerca de una cuarta parte (22%) considera que ambas son un problema igualmente importante. La condición de ilegalidad, más que la inmigración en sí, es el principal motivo de preocupación. El mismo estudio revela la falta de acuerdos en el público estadounidense con respecto a cómo tratar a los inmigrantes indocumentados que se encuentran viviendo en el país: si restringirles sus derechos por estar fuera de la ley o reconocérselos. Mientras que una franca mayoría (67%) se opone a que los indocumentados tengan acceso a la seguridad social y a los servicios de salud pública que ofrecen los gobiernos estatales y locales a la población, un porcentaje mayor (71%) considera que a los hijos de estos inmigrantes debe permitírseles asistir a las escuelas públicas.¹² Es decir, hay una inclinación mayoritaria a favor de la aplicación selectiva y diferenciada de las políticas que restringen los derechos de quienes han violado las leyes migratorias para no hacerlas extensivas a sus hijos. Cincuenta y cuatro por ciento de los encuestados a nivel nacional, por ejemplo, rechaza las iniciativas para enmendar la Constitución a fin de quitar la ciudadanía a los hijos de inmigrantes ilegales que nazcan en territorio estadounidense. Hay una división partidista con respecto a este tema: en tanto que 52% de los republicanos están en contra de otorgar el derecho a la ciudadanía a los hijos de extranjeros indocumentados, 60% de los demócratas están a favor. Es un asunto que divide fuertemente a la sociedad estadounidense, tanto por consideraciones de cultura cívica y apego a principios democráticos como la defensa y protección de los derechos humanos *vis à vis* el apego y cumplimiento de la ley, como por consideraciones de orden material, como los costos fiscales.

Cabe hacer notar que las opiniones sobre los derechos de los inmigrantes también varían en forma significativa de acuerdo con la identidad partidista y el origen étnico de los encuestados. Tanto los ciudadanos con antecedentes familiares de inmigración reciente¹³ como los hispanos están mayoritariamente a favor de que los indocumentados tengan acceso a los servicios públicos y en contra de que sean excluidos —54 y 64% a favor, 41 y 33% en contra, respectivamente—, a la vez que se oponen mayoritariamente (66 y 74%, respectivamente) a la exclusión de los hijos de inmigrantes ilegales

¹² Pew Research Center for the People and the Press, y Pew Hispanic Center, “No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America’s Immigration Quandary”, *Survey*, 30 de marzo de 2006, pp. 3-4.

¹³ Extranjeros que han obtenido la ciudadanía e hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos.

de las escuelas públicas. La gran mayoría de la población sin antecedentes de inmigración reciente, los blancos y los republicanos, consideran que los extranjeros ilegales no deben tener acceso a los servicios públicos (73, 76 y 80%, respectivamente), aunque en ningún caso apoyan mayoritariamente la exclusión a la educación pública de los niños indocumentados.

2.6. ¿Ambiente antiinmigración o antimexicano?

Las encuestas revelan que aunque la opinión pública estadounidense está dividida con respecto al trato que deben recibir los inmigrantes y tiende a discriminarlos en función de su estatus legal, no tiene fundamento la visión dominante en los medios de comunicación en México de que hay un ambiente mayoritariamente antimexicano en Estados Unidos. Hay evidencia de un ambiente poco favorable hacia la inmigración, pero no de un sesgo antimexicano. La mayoría del público estadounidense no concuerda con las opiniones de los sectores abiertamente xenófobos, a pesar de la presencia que tienen en los medios de comunicación, principalmente en televisión y radio.

En general, no hay indicios de un sustrato antimexicano en las actitudes en contra de la inmigración en Estados Unidos. Los resultados de la encuesta *México y el mundo 2004* revelan que la opinión pública en Estados Unidos no comparte las difundidas y polémicas tesis de Samuel Huntington a favor de una política migratoria selectiva y más restrictiva frente a la inmigración mexicana. El argumento de Huntington es que, debido a razones culturales y de cercanía geográfica con su lugar de origen, los inmigrantes mexicanos, a diferencia de aquellos que provienen de otros países, tienen enormes dificultades para integrarse a la sociedad estadounidense por lo que representan una amenaza para la seguridad interna, el tejido social y los valores que dan cohesión a ese país. Contrariamente a esta visión, 82% de los estadounidenses tienen una opinión positiva de los inmigrantes mexicanos pues consideran que trabajan duro. Un porcentaje menor pero aún mayoritario (54%) percibe que los mexicanos sí respetan las leyes de ese país y sólo 42% opina que aprenden a hablar inglés. Hay una percepción generalizada de que el idioma es una barrera importante.¹⁴

Resulta sorprendente la percepción mayoritaria entre la opinión pública estadounidense de que los mexicanos respetan la ley a pesar de que muchos de ellos ingresaron y residen en forma ilegal en ese país. El dato es aún más significativo si tomamos en cuenta la reciente movilización y visibilidad pública de grupos antiinmigrantes en algunos estados y el sesgo negativo de la cobertura de los medios masivos de comunicación sobre el tema migratorio que resalta la ilegalidad del fenómeno y la falta de control sobre las fronteras.

¹⁴ La encuesta del Pew Hispanic Center encuentra que 58% de los estadounidenses piensan que los inmigrantes no aprenden inglés con suficiente rapidez. p. 27.

Otras encuestas arrojan evidencia en el mismo sentido. De acuerdo con el estudio del Pew Hispanic Center, “actualmente el público estadounidense ve a los inmigrantes con una mezcla de admiración y preocupación”;¹⁵ 44% del público en Estados Unidos considera que los inmigrantes recientes de países latinoamericanos y asiáticos están menos dispuestos a integrarse y adaptarse a la sociedad estadounidense que los inmigrantes europeos que llegaron a principios del siglo XX, en tanto que un porcentaje ligeramente mayor (49%) piensa que, por el contrario, su adaptabilidad es igual o mayor. Los hispanos son notablemente más proclives (40%) que los blancos (13%) a creer que los inmigrantes actuales están dispuestos a asimilarse e integrarse a Estados Unidos.

Los datos del Pew Hispanic Center también apuntan en el sentido de una mejoría en las percepciones sobre los inmigrantes de países latinoamericanos a partir de los años noventa. La proporción de personas en Estados Unidos que consideran que los inmigrantes latinoamericanos trabajan duro y tienen valores familiares sólidos, aumentó 15 y 8 puntos porcentuales respectivamente entre 1993 (65 y 80%) y 2006 (72 y 80%). Las opiniones y actitudes negativas tendieron a descender en el mismo periodo: la percepción de que los inmigrantes latinos contribuyen a incrementar la criminalidad cayó en 29 puntos porcentuales, de 62% en 1993 a 33% en 2006. Otro dato consistente con los anteriores es que una amplia mayoría (75%) de los estadounidenses tiene una buena o muy buena opinión de los hispanos.

En general, no hay evidencia de que las opiniones contrarias a la inmigración estén asociadas con opiniones críticas hacia México o actitudes xenófobas hacia los mexicanos, aunque hay sectores minoritarios que comparten ambas visiones. La serie de tiempo de *Gallup* con respecto a las percepciones de otros países, indican que las opiniones favorables sobre México crecieron en forma sostenida y gradual a lo largo del periodo 1990-2005, de 49.5 a 74.3%. Sin embargo, a partir de entonces se observa un descenso a 64% en 2006 y 60% en 2007. La encuesta *México y el mundo* también refleja esta caída en la imagen de México en Estados Unidos, en una escala de 0 a 100, de 54 en lo que respecta a sentimientos favorables en 2004, a 47 en 2006. Es difícil valorar si se trata de un fenómeno temporal o del inicio de una tendencia negativa. Es posible que el aumento de la violencia asociada al narcotráfico y al crimen organizado en México, principalmente en la zona fronteriza con Estados Unidos, junto con el clima de conflicto y polarización que caracterizó a la elección presidencial en 2006, hayan tenido un impacto negativo sobre la imagen de México en Estados Unidos.

¹⁵ *Ibid.* p. 26.

2.7. Identidad y migración:

¿quiénes son los emigrantes potenciales?

Mientras que en Estados Unidos cerca de la mitad de la población (46%)¹⁶ considera que el flujo actual de inmigrantes legales a ese país debe reducirse, en México hay una proporción relativamente estable de la población que expresa su anhelo o deseo de emigrar a Estados Unidos. Según los datos de las encuestas *México y el mundo*, 2004 y 2006, un tercio de la población encuestada se iría a vivir a Estados Unidos si pudiera. En 2004 se registró la misma proporción (33%) de emigrantes potenciales que en 2006, aunque ese año no se observaron diferencias significativas entre las distintas regiones del país. En cambio, en 2006 se observó una mayor proporción de emigrantes potenciales en los estados del norte de la república (42%) que en los del sureste (30%) y el centro (31%). Estas diferencias regionales sugieren que probablemente la cercanía geográfica es un factor que afecta positivamente la intención de emigrar al norte, aunque el hecho de que dos años antes no se hubieran observado hace poco plausible que se trate de una relación estable. También es probable que la incertidumbre respecto a quién podía ganar las elecciones en 2006 haya influido en la opinión de los encuestados. Aquí el punto importante a indagar son los factores que inciden en la intención o el deseo de irse a vivir “al otro lado”. ¿Cuál es el perfil de los mexicanos que, si pudieran hacerlo, emigrarían a Estados Unidos?

De acuerdo con la información recabada por la encuesta *México y el mundo* de 2006 se encontró que algunas variables sociodemográficas, como género, edad, educación y urbanización, parecen tener un impacto menor o distinto al esperado. Un simple análisis de estadística descriptiva de los datos muestra que más hombres (36%) que mujeres (30%) desean emigrar, aunque la diferencia no es muy significativa. Al analizar los datos por grupos de edad, se observa que la proclividad a emigrar es notablemente más alta en el segmento entre 29 y 40 años (37%), seguido por el de jóvenes de 18 a 28 años (31%) y adultos entre 41 y 60 años (30%). La proporción de personas mayores de 61 años que se iría a vivir a Estados Unidos se reduce hasta 22%, quince puntos porcentuales menos que el grupo de edad con mayor inclinación a emigrar, entre 29 a 40 años.

En cuanto al nivel educativo, la relación no es lineal aunque sí apunta en el sentido de que la educación está asociada con una menor preferencia por emigrar. Esta correlación negativa entre educación y emigración es más notable en el segmento con el nivel más alto de educación que en los estratos educativos intermedios. Mientras que 47% de las personas sin ninguna educación formal se iría a vivir a Estados Unidos, esta proporción disminuye notablemente entre quienes terminaron la primaria (31%), aumenta ligeramente entre quienes terminaron la secundaria (34%) y la preparatoria

¹⁶ Dato de la encuesta de 2006 del Chicago Council on Global Affairs.

(35%), y vuelve a disminuir un poco entre las personas con universidad completa (29%). Contrariamente a la hipótesis de que la población rural tiene mayor proclividad a la emigración que la población urbana, se encontró una diferencia insignificante entre ambos grupos y en sentido contrario al esperado: 32% de la población rural emigraría frente a 33% de la urbana.

Algunos de los resultados anteriores son consistentes con los hallazgos de encuestas similares, pero otros no, de forma tal que se requiere mayor investigación sobre el tema. La encuesta CIDAC-Zogby de 2006 reporta que 45% de los mexicanos considera que su vida sería mejor si cruzara ilegalmente la frontera para trabajar en Estados Unidos, aunque un porcentaje ligeramente superior (47%) piensa lo contrario. El dato es interesante, particularmente por el hecho de que confirma que cerca de la mitad de los encuestados percibe que la decisión de emigrar le traería beneficios futuros aun cuando no contara con papeles y tuviera que cruzar ilegalmente. Desde otro ángulo, cabe resaltar el hecho de que el porcentaje de personas que creen que emigrar mejoraría sus condiciones de vida es quince puntos más alto en la zonas rurales (55%) que en las urbanas (40%). De igual manera, conforme aumenta el nivel de educación, disminuye la percepción de que habría una mejoría en las condiciones de vida como trabajador ilegal en Estados Unidos.¹⁷

Las predicciones que se derivan de los resultados de la encuesta CIDAC-Zogby no coinciden totalmente con el análisis del estudio CIDE-COMEXI. De acuerdo con los resultados de CIDAC-Zogby, la relación negativa que se encontró entre urbanización, educación y emigración indicaría que a medida que en México avance el proceso de modernización, el país contará con una población más educada y urbana por lo que el segmento de personas dispuestas a arriesgarse a emigrar ilegalmente a los Estados Unidos tenderá a reducirse. En contraste, de acuerdo con el estudio *México y el mundo* del CIDE y el COMEXI, esta predicción no se sostiene en relación con la urbanización, y en lo que respecta a la educación sólo se observaría si la mayoría de la población tuviera un grado universitario. Una hipótesis que podría ayudar a explicar los resultados tan diferentes a los que llega la encuesta de CIDAC-Zogby en comparación con los de la encuesta CIDE-COMEXI sobre la relación entre educación, urbanización y proclividad a emigrar, es el hecho de que mientras que en la primera encuesta se introduce el elemento de cruzar ilegalmente al otro lado, en la segunda no se hace ninguna mención acerca de las condiciones legales en las que se plantea la posibilidad de dejar el país y por tanto no recoge los posibles elementos de riesgo. En este caso, el mecanismo causal es el grado de información: las personas que viven en centros urbanos y tiene mayor escolaridad suelen estar mejor informadas con

¹⁷ Reporte de la encuesta CIDAC-Zogby México y Estados Unidos. Cómo miramos al vecino, México, D.F. a 22 de marzo de 2006, p. 17.

respecto a los riesgos de emigrar ilegalmente que quienes viven en zonas rurales y carecen de educación.

EMIGRANTES POTENCIALES
¿Si pudiera se iría a vivir a Estados Unidos?

	Sí %	No %
Sexo		
Hombre	36	55
Mujer	30	58
Edad		
18 a 28	31	54
29 a 40	37	54
41 a 60	30	61
61 o más	22	70
Educación		
Sin primaria	47	42
Primaria completa	31	59
Secundaria completa	34	51
Preparatoria completa	35	59
Universidad completa	29	54
Población		
Urbana	33	57
Rural	32	56
Ingreso (salarios mínimos)		
0 a 1	32	60
1 a 3	38	52
3 a 5	30	60
5 a 7	29	61
7 a 10	27	63
10 a 30	34	55
Sector económico		
Construcción	43	53
Industria	41	48
Pesca y ganadería	36	64
Comercio	36	56
Servicios	36	55
Educación	27	56
Agricultura	26	62
Identidad		
Local	34	59
Nacional	32	56
Tiene familiares		
Si	40	52
No	25	64
Recibe remesas		
Si	42	48
No	30	60

Fuente: *México y el mundo*, 2004 y 2006.

Otra serie de variables que podrían incidir en la inclinación a emigrar a Estados Unidos son de carácter económico y se refieren al ingreso, el sector económico en el que se labora o tipo de actividad que se realiza, y las condiciones económicas a nivel nacional e individual. En términos de nivel de ingreso familiar, no se encontró un patrón de relación consistente y las diferencias en la proporción de personas que se irían a vivir a Estados Unidos en los distintos grupos de ingreso son menos amplias de lo que se hubiera esperado, pues no rebasan los once puntos porcentuales. Los dos grupos de ingreso con menor inclinación a emigrar se ubican entre 5 y 7 salarios mínimos (29%) y entre 7 y 10 salarios mínimos (27%), mientras que quienes reciben de 1 a 3 salarios mínimos tienen la inclinación más alta (38%) seguidos por el segmento entre 10 y 30 salarios mínimos (34%), el de ingresos más bajos con menos de 1 salario mínimo (32%) y el de 3 a 5 salarios mínimos (30%). En suma, el deseo de emigrar está igualmente presente en sectores socioeconómicos distintos con ingresos bajos, medios y altos.

Donde sí se encontraron diferencias importantes fue en términos del sector económico y tipo de actividad. En los sectores de la construcción y la industria se observaron los porcentajes más altos de personas que se irían a vivir a Estados Unidos si pudieran (43 y 41%), seguidos del de servicios (36%), pesca y ganadería (36%), y comercio (35%). Los porcentajes más bajos se encontraron en el sector de educación (27%) y agrícola (26%). Estos datos son consistentes con los hallazgos de los estudios demográficos que apuntan hacia una diversificación de los patrones tradicionales de emigración en cuanto a región de origen y tipo de actividad.

Varios analistas consideran que la percepción que los individuos tienen de la situación económica por la que atraviesa el país puede ser un factor determinante en su deseo de arriesgarse a emigrar y buscar una mejoría en sus condiciones de vida o las de su familia en el extranjero. Aunque el argumento resulta plausible y lógico, no se encontró evidencia empírica que lo sustente. Sorprende el dato de que la proporción de emigrantes potenciales entre quienes consideran que la situación económica del país al momento de la encuesta era mejor a la del año anterior sea más alta (36%) que entre quienes pensaban que era peor (28%). Cuando la pregunta se plantea en términos de cómo perciben los individuos su propia situación económica personal en el futuro, tampoco se observan diferencias importantes en la proclividad a emigrar entre los que creen que su situación mejorará al año siguiente (35%) y quienes, por el contrario, piensan que empeorará (33%).

Es posible que, como argumentan los teóricos constructivistas, variables de carácter cultural, subjetivo y simbólico, relacionadas con el sentido de pertenencia o las identidades sociales de las personas tengan un impacto mayor en su nivel de anhelo o de rechazo a la idea de abandonar su país de origen, que consideraciones pragmáticas relacionadas con sus intereses o su bienestar material. Desde el punto de vista de la identidad nacional, se

encontró que la proporción de emigrantes potenciales entre quienes se identifican primordialmente como mexicanos es muy similar a la de quienes sienten a su localidad o estado de origen como su identidad primaria: 32% en el primer grupo y 34% en el segundo expresaron su deseo de emigrar.

El factor que parece tener más peso de todos los analizados hasta ahora son las redes familiares y sociales. Cuarenta por ciento de los encuestados que tienen familiares fuera del país se irían a vivir a Estados Unidos, mientras que sólo 25% de las personas que no tienen parientes en el extranjero lo harían. De igual manera, la inclinación a emigrar entre quienes reciben remesas es doce puntos más alta (42%) que entre el segmento de la población que no recibe dinero de parientes que trabajan en el extranjero. No es posible inferir generalizaciones a partir de estos datos, pero sí sugerir que las redes familiares pueden ser tanto factores de atracción para la emigración por el deseo de reunificación al núcleo social básico como de reducción de los riesgos de aventurarse a dejar el país o la localidad de origen. De ser así, estarían asociadas simultáneamente con la identidad, la lealtad y el apego de las personas y con sus cálculos racionales de bienestar y de seguridad material individual.

3. En busca de un enfoque realista frente a la migración: reflexiones sobre el futuro

La principal conclusión que se deriva del análisis de los datos que arrojan los estudios de opinión es que no hay condiciones favorables para que México y Estados Unidos lleven a cabo negociaciones bilaterales para un acuerdo amplio e integral en materia de migración. Por el contrario, en ambos países la inclinación a favor de la acción unilateral actualmente es mayor a la que había antes del último intento fallido por negociar un acuerdo migratorio en 2001. Inclusive del lado mexicano, voceros de la nueva administración panista de Felipe Calderón se han pronunciado a favor de “desmigratizar” la relación con Estados Unidos y dejar de lado la iniciativa de la administración de Fox de buscar un acuerdo migratorio bilateral, al menos en el corto plazo.¹⁸ Al parecer dentro del nuevo equipo existe la percepción de que el despliegue de una diplomacia pública activa para impulsar la apertura del mercado laboral binacional y la flexibilización de las leyes migratorias en Estados Unidos podría tener efectos contraproducentes en el debate migratorio en curso en ese país, pues el equilibrio de fuerzas entre “duros” y “blandos” en materia de migración es tan delicado que cualquier declaración pública por parte de

¹⁸ De acuerdo con el nuevo embajador de México en Estados Unidos, el primer paso para relanzar la relación bilateral es la “desmigratización” obligada de la agenda. Lo que significa evitar que siga siendo el tema central. Véase Arturo Sarukhán, “Relanzar la relación con Estados Unidos: una ruta crítica”, *Nexos*, núm. 351, marzo 2007, p. 29.

México podría desatar una reacción negativa entre los sectores antimigración más radicales.

La disyuntiva para México está entre seguir insistiendo en la necesidad de un enfoque bilateral hacia un eventual acuerdo migratorio con Estados Unidos o apostar a que una eventual reforma integral de las leyes migratorias resulte cercana a sus preferencias. Esta última opción podría adoptar dos modalidades distintas: una pasiva y otra activa. Un enfoque pasivo consiste en mantener un bajo perfil y observar de cerca, sin tratar de influir, el desarrollo del debate político y legislativo sobre migración en Estados Unidos. La modalidad activa significa definir una posición explícita y articular un discurso claro para promover sus percepciones y tratar de influir activamente en el proceso de reforma de las leyes migratorias estadounidenses, evitando hacer pronunciamientos críticos que enrarezcan el ambiente político de la relación o polaricen el debate migratorio en Estados Unidos. Existe también la posibilidad de que, de no darse los acuerdos internos necesarios para definir una posición proactiva en la materia, el gobierno mexicano caiga en el inmovilismo o retome el patrón de inacción, falta de rumbo y ausencia de una política explícita, que caracterizó a los años setenta y ochenta.

Mientras que en Estados Unidos la población y la clase política se encuentran fuertemente divididas en torno a la cuestión migratoria, en México persisten las presiones políticas para que el gobierno asuma mayor responsabilidad sobre el tema. De acuerdo con el sondeo *México y el mundo* de 2004, un sector mayoritario de la opinión pública mexicana (54%), inclusive mayor al que encontramos en la opinión pública estadounidense (50%), considera que México tiene mayor responsabilidad que Estados Unidos en dar soluciones al problema de la emigración de mexicanos indocumentados a ese país. Los mexicanos no piensan que éste sea un problema exclusivo de Estados Unidos ni que el gobierno estadounidense tenga que hacerse cargo de su solución. Si bien esta actitud refleja un sentido de responsabilidad compartida, no necesariamente apunta hacia una preferencia por la acción concertada con Estados Unidos. De hecho, puede traducirse en demandas internas para que México asuma una posición más crítica frente a las medidas de seguridad y control migratorio por parte de Estados Unidos, tome medidas más eficaces para aligerar la situación de los mexicanos del otro lado de la frontera, incremente la inversión para generar empleos en las zonas expulsoras y se pronuncie activamente a favor de una reforma integral de las leyes migratorias en ese país.

Independientemente de las decisiones y acciones que adopten los gobiernos, no hay indicios de que los flujos vayan a disminuir en el mediano plazo, pues los factores que los motivan —brecha salarial, demanda laboral, redes sociales— siguen tan dinámicos hoy como en las últimas dos décadas. Las propias dimensiones del problema obligarán a los gobiernos a tomar decisiones. El grado de politización del tema migratorio en México, tanto a

nivel estatal como federal, hace poco probable que el gobierno mexicano retome la vía de la inacción. De igual manera, es improbable que Estados Unidos se sienta a la mesa a negociar un acuerdo migratorio de largo alcance con México. El escenario más factible es la acción unilateral en los dos países: México se verá obligado a articular una política migratoria más explícita, activa y coherente hacia el norte y hacia el sur, y Estados Unidos, a su vez, tendrá que dar alguna salida a los 12 millones de indocumentados que se encuentran en su territorio a través de algún tipo de reforma, parcial o general, de las leyes migratorias. ¿Significa esto que es una quimera pensar que México y Estados Unidos pueden trabajar conjuntamente para administrar y mejorar las condiciones en las que opera actualmente la migración? No necesariamente.

Varias encuestas revelan que las percepciones a favor o en contra de una eventual negociación bilateral sobre migración cambian cuando el tema se vincula con otros asuntos —energía, inversión, narcotráfico, desarrollo— de igual o mayor importancia para la población de ambos países y, por lo tanto, que es posible superar las preferencias nacionales contrapuestas en torno a la migración. La clave está en identificar lo que sería mutuamente aceptable para la opinión pública de ambos países, esto es, qué tipo de concesiones estarían dispuestos mexicanos y estadounidenses a dar a cambio de un mejor arreglo migratorio.

El sondeo de CIDAC-Zogby de 2006 midió la disposición de mexicanos y estadounidenses para negociar distintos tipos de acuerdo en materia de migración. En un caso se indagó qué tanto apoyo tendría en uno y otro país un plan de ayuda para el desarrollo por parte de Estados Unidos a cambio de que México imponga controles a la emigración ilegal. Mientras que 57% de los estadounidenses se manifestó de acuerdo, 53% de los mexicanos lo rechazó. El que los estadounidenses estén dispuestos a canalizar recursos para el desarrollo de México es un dato muy relevante, pues contrasta con la posición poco receptiva por parte del gobierno de Estados Unidos a las sugerencias de su contraparte mexicana de establecer fondos de compensación similares a los de la Unión Europea, a fin de reducir las brechas de desarrollo en América del Norte. Sorprende también la oposición de los mexicanos a una iniciativa como ésta cuando tradicionalmente la posición gubernamental en México ha sido francamente favorable. En otra pregunta se planteó la disponibilidad a negociar un acuerdo distinto en el que Estados Unidos se compromete a reducir las restricciones a la inmigración a cambio de que México permita la inversión estadounidense en petróleo. Aunque la mayoría en ambos países se manifestó en desacuerdo con intercambiar petróleo por migración, nuevamente, los estadounidenses se mostraron más dispuestos a negociar (38%) que los mexicanos (20%).

Las encuestas *México y el mundo* de 2004 y 2006 incluyen preguntas similares sobre la disposición a negociar algún tipo de acuerdo migratorio

cuando se vincula con otros temas altamente sensibles para la población, como la seguridad, la energía y el desarrollo. Los resultados confirman la conclusión general del estudio CIDAC-Zogby en el sentido de que los mexicanos son más reticentes que los estadounidenses a negociar para cambiar los términos de la relación en materia migratoria, aunque permiten identificar algunos espacios potenciales para la cooperación. Por ejemplo, en 2004 64% de los estadounidenses se mostró de acuerdo con otorgar mayores facilidades a los mexicanos para trabajar temporalmente en su país a cambio de que México hiciera un mayor esfuerzo para detener el tráfico de drogas y la migración ilegal a Estados Unidos. Lo interesante es que, a diferencia de la pregunta análoga del sondeo CIDAC-Zogby donde se encontró un rechazo por parte de los mexicanos, una vez que se introduce el tema del combate al narcotráfico como parte de la negociación, la reticencia mexicana se desvanece, al grado que 70% en 2004 y 71% en 2006 de los mexicanos aceptaría un acuerdo de este tipo. Lo que esto significa es que la manera en la que los gobiernos y los líderes presentan y plantean los problemas puede ampliar o reducir los espacios de negociación y las posibilidades de llegar a un acuerdo mutuamente aceptable para ambas sociedades.

Si bien el resultado anterior indica que hay cierto margen de maniobra para construir intercambios y concesiones mutuas a fin de modificar el actual estatus migratorio a través de una negociación bilateral, otros datos muestran que se trata de un margen estrecho. A pesar del interés de los mexicanos por el tema de la migración, según la encuesta *México y el mundo* de 2004, la mayoría (71%) no están dispuestos a permitir que se abra el sector petrolero a la inversión estadounidense a cambio de un acuerdo migratorio. Los mexicanos tampoco están dispuestos a asumir el papel de aliados militares de Estados Unidos a cambio de concesiones en materia de migración; 73% rechazan una negociación bilateral de este tipo.

De lo anterior es posible sacar tres conclusiones generales. Primero, las resistencias internas a adoptar un enfoque bilateral en materia de migración persisten mientras no hay una vinculación explícita con otros temas de la agenda. Segundo, del lado mexicano hay más resistencias que del lado estadounidense para avanzar una negociación bilateral sobre migración en la que se otorguen concesiones en áreas sensibles, como energía, cooperación militar y asistencia para el desarrollo. Tercero, el combate al narcotráfico es el único punto de encuentro que permitiría construir una agenda viable de negociación bilateral para avanzar acuerdos de cooperación en materia de migración.

Si, como sugieren las encuestas, los costos internos de no hacer nada son altos y los espacios para una negociación bilateral muy estrechos, las preguntas relevantes son ¿cómo articular una estrategia que permita avanzar gradualmente a través de políticas y acciones unilaterales hacia un nivel de convergencia mayor? ¿Qué estrategias podría adoptar el gobierno mexicano

para contribuir a empujar una reforma integral de las leyes migratorias en Estados Unidos que por un lado contenga o neutralice la escalada de controles físicos y legales a la inmigración y, por el otro, abra lo más posible los canales legales de ingreso, estancia y trabajo para los mexicanos?

Conclusiones

Hay un profundo desfase en los términos del debate político sobre migración entre México y Estados Unidos. En Estados Unidos se percibe como un asunto de política interna mientras que en México se entiende preferentemente como una cuestión de política exterior. La principal preocupación para Estados Unidos es la seguridad, en tanto que para México los aspectos económicos, sociales y de derechos humanos resultan prioritarios. Mientras que en la sociedad estadounidense hay una división profunda con respecto a abrirse o cerrarse a la inmigración, en México existe un consenso social a favor de la libre movilidad de la mano de obra y de una frontera abierta al norte, aunque hay una gran indiferencia y ambigüedad con respecto a su papel como país de inmigrantes y transmigrantes y a qué tipo de frontera se quiere en el sur.

En el mediano plazo, las respuestas unilaterales seguirán siendo más probables que las bilaterales. Los espacios para una negociación en materia migratoria están muy acotados por tres razones: primero, por la brecha de percepciones sociales y prioridades gubernamentales con respecto a la migración que separa a los dos países; segundo, por la escasez de posibles vínculos temáticos para llegar a acuerdos mutuamente aceptables; y tercero, por la falta de definición de una política migratoria explícita por parte de México. Hasta muy recientemente (2001-2006) en México no se habían dado condiciones para que los actores políticos intentaran formular y enunciar en forma explícita y clara los objetivos y las estrategias en materia migratoria. En la práctica, persiste la ambigüedad y hay una falta de coherencia entre el tratamiento que se da a la emigración mexicana al norte y la manera en la que se responde a la inmigración y la transmigración desde el sur, lo que resta credibilidad a la hora de negociar con Estados Unidos. Mientras que para México es relativamente evidente lo que esperaría Estados Unidos de una negociación bilateral en materia de migración (un compromiso creíble para un control eficaz de las fronteras), para Estados Unidos la posición de México no está clara. No es evidente cuáles son los objetivos prioritarios de México (programa de trabajo temporal, regularización, financiamiento para el desarrollo de zonas expulsoras, infraestructura fronteriza) ni hasta dónde está dispuesto a conceder ni qué significa, en la práctica, su idea de responsabilidad compartida. ¿Cuál es la parte que le tocaría a México hacer: desarrollar empleos, poner obstáculos legales o físicos a la emigración, sellar la frontera sur?

Bibliografía

- Alba, Francisco, "Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coordinadores), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México: Instituto Matías Romero-ITAM, 1998, pp. 59-99.
- Aleinikoff, Alexander, "No Illusions: Paradigm Shifting on Mexican Migration to the United States in the Post-9/11 World", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, *U.S.-México Policy Bulletin*, núm. 5, enero de 2005, 13 pp.
- Arturo Sarukhán, "Relanzar la relación con Estados Unidos: una ruta crítica", *Nexos*, núm. 351, marzo de 2007, p. 29.
- CIDAC-Zogby, *Cómo miramos al vecino. Reporte de la encuesta CIDAC-Zogby México-Estados Unidos*, México: CIDAC, 22 de marzo de 2006.
- Fernández de Castro, Rafael, "La migración sobre la mesa de negociación", en Rafael Fernández de Castro (coordinador), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México: ITAM-Ariel, 2002, pp. 111-129.
- García y Griego, Manuel, "Dos tesis sobre seis décadas: la emigración hacia Estados Unidos y la política exterior mexicana", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México: CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 551-580.
- _____, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en Blanca Torres (coordinadora), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México: El Colegio de México, 1990, pp. 87-118.
- González Guadalupe, y Susan Minushkin, *México y el mundo 2006. Opinión pública y política exterior en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2006.
- _____, *México y el mundo 2006. Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2006.
- _____, *México y el mundo. Visiones globales 2004. Opinión pública y política exterior en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004.
- _____, *México y el mundo. Visiones globales 2004. Un estudio comparativo de opinión pública y política exterior en México y Estados Unidos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004.
- Gutiérrez Fernández, Gerónimo, "Reflexiones sobre el debate migratorio entre México y Estados Unidos", ponencia dictada durante la inauguración del *Congreso Internacional de Migración*, México, D.F., 5 de octubre de 2006.
- Passel, Jeffrey S., *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington, D.C.: Pew Research Center Project, 21 de marzo de 2005.

- _____, *Estimates of the Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S... Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center Research Report, 7 de marzo de 2006.
- Pew Hispanic Center, "The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006: A Review of Major Surveys", *Fact Sheet*, 17 de mayo de 2006.
- Pew Research Center for the People and the Press, y Pew Hispanic Center, "No Consensus on Immigration Problem or Proposed Fixes. America's Immigration Quandary", *Survey*, 30 de marzo de 2006.
- Santibáñez, Jorge, "La migración internacional: la asignatura pendiente de México", en Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coordinadores), *La agenda internacional de México 2006-2012*, México: Ariel, 2006, pp. 135-146.
- Suro, Roberto, *Attitudes toward Immigrants and Immigration Policy: Surveys among US Latinos and in Mexico*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center Report, 16 de agosto de 2005.
- Suro, Roberto, Richard Fry y Jeffrey Passel, *Hispanics and the 2004 Election: Population, Electorate and Voters*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center Report, 27 de junio de 2005.
- Suro, Roberto y Gabriel Escobar, *2006 National Survey of Latinos: the Immigration Debate*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, 13 de julio de 2006.
- Weintraub, Sindey, "The Immigration Debate: What We Have Learned", en *CSIS Issues in International Political Economy*, núm. 78, junio de 2006.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190
- Arellano, David, *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, DTAP-191
- Sour, Laura y Munayer Laila, *Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria en México*, DTAP-192
- Casar, Ma. Amparo, *La cultura política de los políticos en el México democrático*, DTAP-193
- Arellano, David y Lepore Walter, *Economic Growth and Institutions: The Influence of External Actors*, DTAP-194
- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387
- Scott, John, *Agricultural Policy and Rural Poverty in Mexico*, DTE-388
- Hogan, William, Rosellón Juan y Vogeslang Ingo, *Toward a Combined Merchant-Regulatory Mechanism for Electricity Transmission Expansion*, DTE-389
- Roa, Ma. José y Cendejas José Luis, *Crecimiento económico, estructura de edades y dividendo demográfico*, DTE-390
- Kristiansen, Tarjei y Rosellón Juan, *Merchant Electricity Transmission Expansion: A European Case Study*, DTE-391

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Líderes, opinión pública y política exterior en México, Estados Unidos y Asia: un estudio comparativo*, DTEI-153
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Leaders, public opinion and foreign policy in Mexico, the United States, and Asia: a comparative study*, DTEI-154
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Opinión pública y política exterior en México*, DTEI-155
- González, Guadalupe y Minushkin Susan, *Public opinion and foreign policy in Mexico*, DTEI-156
- Ortiz Mena, Antonio, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido*, DTEI-157
- Ortiz Mena, Antonio y Fagan Drew, *Relating to the Powerful One: Canada and Mexico's Trade and Investment Relations with the United States*, DTEI-158
- Schiavon, Jorge, *Política exterior y opinión pública: México ante el mundo*, DTEI-159

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidential-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191
- Lehoucq, Fabrice, *Policymaking, Parties and Institutions in Democratic Costa Rica*, DTEP-192
- Benton, Allyson, *Do Investors Assess the Credibility of Campaign Commitments? The Case of Mexico's 2006 Presidential Race*, DTEP-193
- Nacif, Benito, *Para entender las instituciones políticas del México democrático*, DTEP-194
- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42
- Meyer, Jean, *La Iglesia católica de los Estados Unidos frente al conflicto religioso en México, 1914-1920*, DTH-43

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.**

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.