

Iniciativa S. 744.

## De las urgencias electorales a las respuestas estratégicas\*

### Initiative S. 744. From electoral emergencies to strategic responses

José Miguel Candia\*\*

Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México

ISSN: ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/752013/atci/candiajm>

#### Resumen

El tema migratorio ha sido de difícil tratamiento en la agenda bilateral México-Estados Unidos. En junio de 2013, el Senado de la Unión Americana aprobó la Iniciativa S. 744, que procura eludir viejos paradigmas y prejuicios y concentrarse en lo sustantivo. No obstante, en el primer bimestre de 2014 arreció la ofensiva conservadora del Partido Republicano que impugna algunos componentes medulares de la iniciativa. Hay elementos para pensar que la derecha republicana impondrá su mayoría en la cámara baja y la propuesta bipartidista del Senado quedará estancada.

**Palabras clave:** trabajo temporal, migración indocumentada, seguridad nacional, terrorismo y narcotráfico, legalización y ciudadanía

#### Abstract

The migration has been a difficult subject in the Mexico-United States bilateral agenda. In June 2013, the US Senate approved Initiative S. 744, which seeks to avoid old paradigms and prejudices and to concentrate in fundamental aspects. However, in the first two months of 2014, the Republican Party conservative offensive worsened, refuting some of the core statements of the initiative. There are elements that lead us to believe that the republican right wing will impose its majority in the House of Representatives and the bipartisan measure of the Senate will be suspended.

**Key words:** temporary work, undocumented migration, national security, terrorism and drug trafficking, legalization and citizenship



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

\* Algunos de los temas que se abordan en este ensayo fueron presentados en el VIII Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo, León, Guanajuato, noviembre de 2013.

\*\* Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México  
[jcandia@prodigy.net.mx](mailto:jcandia@prodigy.net.mx)

## Migrantes mexicanos: un aporte sustantivo al mercado laboral estadounidense

**E**l 27 de junio de 2013, el Senado de Estados Unidos aprobó, con 62 votos a favor y 32 en contra, el proyecto Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act 2013 (Ley para la Seguridad Fronteriza, Oportunidades Económicas y Modernización Migratoria, 2013). La propuesta, también conocida como Iniciativa S. 744, fue elaborada por una comisión bipartidista de ocho legisladores y representa el intento de mayor alcance formulado por el gobierno de Estados Unidos, en materia migratoria, desde la finalización del Programa Bracero en 1964 y después del malogrado proyecto de establecer un referente macro como fue la Immigration Reform and Control Act, de 1986.

Una lectura histórica de los procesos migratorios arroja un dato de enorme relevancia: la fuerza laboral mexicana ha constituido durante décadas un contingente significativo del mercado de trabajo estadounidense. De los numerosos flujos migratorios que contribuyeron a poblar su vasto territorio, o bien a cubrir de manera temporal las necesidades de mano de obra, la población mexicana resultó la de menor conflictividad social y la que logró incorporarse mejor a las actividades productivas.

Los estudios sociológicos y antropológicos han explicado que todo fenómeno migratorio, cuya raíz es la búsqueda de empleos e ingresos más remunerativos, tiene dos espacios clave a los cuales debe adecuarse el trabajador visitante: *a*) el contexto de los grandes referentes valorativos y anclajes culturales básicos del país receptor: religión, idioma, usos y costumbres, leyes y normas jurídicas que regulan el ingreso y la permanencia de extranjeros y las relaciones obrero-patronales, así como los reglamentos y disposiciones de cumplimiento obligatorio; *b*) el aspecto específicamente ocupacional y las variables implícitas en el desarrollo de una actividad laboral remunerada. Para las economías de destino, la presencia del trabajador extranjero tiene una justificación primaria en la demanda insatisfecha

de mano de obra en determinadas actividades productivas y en ciertas ocupaciones que no son atendidas por la población local o bien donde la oferta de trabajadores nativos resulta insuficiente. Si estas carencias persisten, aunque tengan carácter estacional, pueden detonar desajustes en el mercado de trabajo y afectar el desarrollo de ciertas áreas de la economía. Las habilidades, los conocimientos y la experiencia son factores esenciales en el empate entre los perfiles requeridos por las empresas y los atributos del trabajador visitante (Dunn, 2005).

Pese a tratarse de población que en su mayoría es de habla castellana y religión católica, con costumbres alimenticias y festividades ancestrales, el encuentro con anfitriones de habla inglesa, cultores de los valores protestantes y herederos de tradiciones británicas, no dio lugar a persecuciones, encierros en “reservas” ni exclusiones humillantes. Aun considerando las repatriaciones forzadas de trabajadores mexicanos en los años treinta, si se compara con algunas experiencias trágicas de traslado y reubicación de minorías nacionales o religiosas en el este y en el centro de Europa, la llegada y el establecimiento de comunidades y barrios formados por mexicanos fue un proceso mucho menos traumático. Por el contrario, quedan registros de la aplicación de algunas medidas restrictivas para el ingreso de extranjeros originarios de Asia, de Italia y de algunos países del este de Europa, castigados en esos años por guerras y crisis económicas. Otras evidencias demuestran la preocupación de las autoridades judiciales por los grupos políticos o sindicales de militancia anarquista o promotores de asociaciones obreras y difusores de ideas socialistas. No se desconocen las deportaciones de mexicanos ni el trato discriminatorio que sufrieron, en algunos casos, los connacionales, pero el ejemplo que se incluye en este artículo es válido cuando se compara con la situación de seguridad que vivieron las comunidades originarias de Europa del Este, migrantes italianos y asiáticos.

La continuidad de los flujos de mexicanos originó un extendido sistema de redes de contención en ciertas ciudades estadounidenses. Fue particularmente significativo el entramado de “clubes” en los estados de California y Texas. Estos espacios ocuparon un lugar relevante como estancias transitorias mientras el recién llegado encontraba empleo y un lugar donde establecerse. En ocasiones estas redes respondían a lazos de amistad o parentesco, pero en la mayoría de los centros de reunión y “clubes” el vínculo más fuerte era el estado y municipio de origen. Las asociaciones de michoacanos, zacatecanos, jaliscienses y poblanos, entre otras, se estructuraban a partir del reconocimiento primario de haber nacido y vivido parte de su infancia y juventud en localidades de la misma entidad federativa.

Las redes no fueron sólo un espacio de refugio material para el recién llegado, con el tiempo contribuyeron a superar la barrera del idioma, a reconocer pautas

de conducta urbana, normas disciplinarias y de seguridad en el trabajo, y a convivir y aceptar instrucciones de patrones y supervisores. En el plano de las transgresiones a las leyes y reglamentos, las comunidades mexicanas no superaron el nivel de delitos de orden común cometidos por el resto de la población, incluidos los ciudadanos de origen sajón, protestantes y de habla inglesa. No se registran medidas especiales de seguridad hacia la población extranjera de origen mexicano, como ocurrió con ciertas comunidades asiáticas, italianas o centro-europeas partícipes o vinculadas a delitos considerados graves, como el juego clandestino, la trata de blancas, la venta ilegal de bebidas y la falsificación de pasaportes y visas. A finales del siglo XIX, la formación de los primeros sindicatos obreros y partidos de izquierda añadió un nuevo factor de preocupación para las autoridades migratorias estadounidenses.

En cuanto a las condiciones prevalecientes en los mercados de trabajo no hay indicadores fieles para argumentar que los migrantes mexicanos hayan sido responsables del incremento del desempleo entre ciertas franjas de la población estadounidense, ni aun en los periodos de recesión económica más pronunciada. Las actividades y los puestos ocupados por la fuerza laboral mexicana se orientaron siempre a los espacios en los que resultaba insuficiente la presencia de los jornaleros nacionales. Durante décadas, las tareas de cosecha y empaque de verduras, frutas y hortalizas, junto con las labores más simples de la industria de la construcción y del sector restaurantero, constituyeron el destino laboral de la mayoría de los migrantes mexicanos. Con el tiempo, la composición y el perfil ocupacional de los mexicanos que cruzaban la frontera con Estados Unidos se fueron modificando; tanto el género como la edad de los migrantes cambiaron y también se alteraron las variables educativas y las especialidades y oficios de quienes decidían abandonar el lugar de origen para buscar un puesto de trabajo en el mercado laboral estadounidense. En otros apartados de este ensayo volveremos sobre el tema (Levine, 2005).

De la simple enumeración de los factores expuestos es posible afirmar que, pese al enorme espacio que ocupa la comunidad mexicana entre las colectividades de extranjeros que desde el siglo XIX arribaron a territorio estadounidense, y a la magnitud de los flujos de trabajadores que cruzan la frontera de manera temporal, la población mexicana ha registrado un aceptable nivel de inserción y de adaptación a las costumbres y normas jurídicas que regulan la vida cotidiana de los ciudadanos estadounidenses (Parra Ruiz y Gámez Frías, 2012).

El historial policiaco y las disposiciones de seguridad interna que adoptaron las autoridades norteamericanas en los años más duros de la crisis económica, en los que proliferaron las bandas dedicadas a actividades ilícitas y se multiplicaron las huelgas y los enfrentamientos sociales, no hubo medidas persecutorias

que afectaran especialmente a la comunidad mexicana. No obstante –y más como producto de presiones políticas domésticas–, en el ámbito específico del trato hacia los mexicanos residentes, o a quienes ingresaban como trabajadores temporales, existió siempre un regateo de visas y permisos de estancia transitoria, otorgamiento de ciudadanía o visado de residentes permanentes.

Sólo las condiciones especiales generadas por la Segunda Guerra Mundial abrieron espacio para las negociaciones que posibilitaron la firma del Programa Bracero (1942-1964), hasta la fecha el único acuerdo bilateral de carácter macro destinado a regularizar la entrada y salida de trabajadores temporales, sin olvidar el ya citado proyecto Immigration Reform and Control Act de 1986, que por razones de política coyuntural no llegó a transformarse en el instrumento de legalización migratoria para los mexicanos indocumentados radicados en Estados Unidos, ni de los jornaleros que cruzan la frontera sin visa de trabajo. Después de los citados programas, los instrumentos generados por las cancillerías de ambos países se han enfocado sobre todo a atender aspectos puntuales. Entre otros, deben mencionarse los siguientes: incremento de la seguridad en el cruce de la frontera, otorgamiento de la *green card* para los mexicanos establecidos en territorio estadounidense, ampliación del número de visas H-2A para jornaleros agrícolas y H-2B para empleados urbanos de baja calificación, permisos especiales de trabajo para personas con perfiles profesionales requeridos por las empresas y mayor tolerancia para los mexicanos con más de diez años de residencia y trámites de legalización ya iniciados. En algunas ocasiones, y de manera tangencial, se abordaron los tres aspectos que constituyen el meollo de un intento serio de replantear el actual esquema migratorio: a) regulación de los flujos de trabajadores mexicanos temporales; b) incremento de efectivos y equipos de seguridad en la línea fronteriza, y c) el tema que tal vez sea la fibra más sensible para las autoridades estadounidenses: la legalización de la vasta comunidad de mexicanos que residen en su territorio en calidad de indocumentados.

Como recordamos, las negociaciones para un acuerdo macro que sostuvieron los presidentes George W. Bush y Vicente Fox fueron trágicamente interrumpidas por los atentados del 11 de septiembre de 2001.

## **Iniciativa S. 744: el tema migratorio en un nuevo contexto internacional**

En las últimas dos décadas, algunos acontecimientos externos y otros factores vinculados al mantenimiento de estándares aceptables de seguridad interior se

resquebrajaron y, junto con ellos, se modificaron radicalmente las premisas a partir de las cuales Estados Unidos decide si autoriza el ingreso y la estancia de extranjeros en su territorio. En 1989, el derrumbe del bloque soviético quitó de la agenda a un viejo competidor por la hegemonía mundial, pero fue un proceso de implosión que tuvo un alto costo; la caída de la Unión Soviética hizo trizas antiguos paradigmas y abrió el escenario a nuevos protagonistas, algunos de conducta imprevisible para la diplomacia estadounidense. Ante estas condiciones, la mayor potencia militar de la historia no tuvo otra alternativa que cargar sobre sus espaldas la responsabilidad de instrumentar las políticas necesarias para conservar un orden internacional acotado a ciertas certidumbres.

El otro factor que cambió los parámetros de seguridad formulados por el Departamento de Estado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial fue la identificación de un *enemigo interno*, cuya presencia desbarata la imagen del adversario visible y reconocido de otras épocas. Al terminar la Guerra Fría, esta conceptualización se ubicó como el objeto de interés dominante de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos (Hernández, 2012). Para los organismos de seguridad y para buena parte de la opinión pública, la nueva figura es casi un personaje de Hollywood, como si se tratara de una especie de “alien”, encarnado ahora bajo la piel de cordero de un visitante amable, que en realidad oculta la figura de un sujeto escurridizo y simulador. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y, en menor medida pero con igual significado, la participación de migrantes de origen checheno en las explosiones del 15 de abril de 2013, en Massachusetts, confirmaron que los riesgos para la seguridad nacional no están ni en Moscú ni en Beijing. El tiempo devoró a los elegantes personajes de John Le Carré, envueltos en el *glamour* de la vida europea. El peligro se encuentra ahora de las fronteras hacia dentro, vestido de zapatero marroquí o de vendedor de salchichas en la Quinta Avenida de Nueva York.

La prensa del 16 de abril de 2013 dio a conocer el contenido de la Iniciativa S. 744, obra de un acuerdo bipartidista del *Gang of Eight* (Grupo de los Ocho). Dicha propuesta llegó al Senado estadounidense un día después con el rótulo de Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act. Este documento, de 867 cuartillas, surgido del trabajo conjunto de ocho legisladores, cuatro demócratas (Michael Bennet, de Colorado; Dick Durbin, de Illinois; Chuck Schumer, de Nueva York, y Robert Menendez, de Nueva Jersey) y cuatro republicanos (John McCain, de Arizona; Lindsey Graham, de Carolina del Sur; Mike Lee, de Utah, y Jeff Flake, de Arizona), está estructurado sobre tres grandes ejes temáticos y procura abordar aquellos aspectos que

han constituido la eterna manzana de la discordia entre los gobiernos mexicanos y las autoridades migratorias estadounidenses.

Uno de los pilares de la propuesta es reformar el régimen de asignación de visas de modo que se privilegie la reunificación familiar; para esta tarea se solicita la colaboración de quienes contratan mano de obra extranjera. Cabe señalar que se ampliará el sistema de verificación electrónica (*e-verify*) en las empresas y se simplificarán los procedimientos administrativos. El segundo aspecto por resolver es en extremo delicado por las objeciones de las corrientes políticas más conservadoras y ciertas asociaciones civiles “herederas de los fundadores de la gran nación americana”. Se trata de diseñar un instrumento jurídico y un mecanismo administrativo que, sin mencionar el concepto de *amnistía*, posibilite la legalización de millones de mexicanos que radican en Estados Unidos de manera indocumentada. Con este fin se propuso crear el Registered Provisional Immigrant Status (RPI Status), primer requisito para obtener la calidad de residente y antesala para tramitar la ciudadanía. Las autoridades evaluarán las solicitudes de residencia permanente con un “sistema de mérito”, mediante el cual asignarán puntos por experiencia laboral, escolaridad, dominio del inglés y lazos familiares.

El cabildeo previo y las negociaciones con los senadores que integran el ala derecha del Partido Republicano propiciaron que durante el debate de aprobación de la iniciativa, votada el 27 de junio de 2013, con 62 congresistas a favor y 32 en contra, se incorporara el tema de la seguridad fronteriza, conocida como la enmienda Corker-Hoeven. Lo grave es que este añadido, además de modificar el proyecto original, es un *prerrequisito* para iniciar el proceso de aplicación de la normativa que establece la Iniciativa S. 744 (Castañeda, 2013).

De acuerdo con lo pactado en el Senado, el Departamento de Seguridad Interna deberá comprometerse a incrementar los recursos destinados a contratar más elementos y equipos de control – radares, detectores de personas que cruzan la línea, helicópteros y aviones de reconocimiento– y a poner en marcha los trabajos de ampliación de la barda cuya construcción inició el presidente Bush en 2001. Se estima que Estados Unidos invertirá en los próximos años más de 46 mil millones de dólares en materia de seguridad fronteriza. El presupuesto destinado a la ampliación de la valla es otro rubro de seguridad que requerirá fondos adicionales; los defensores de la enmienda sostienen que estos recursos se obtendrán de los pagos por trámites de regularización de casi 12 millones de indocumentados. El tramo de la frontera que está cubierto por la barda supera los 560 kilómetros y se espera llegar, en los próximos dos años, a 1 200 kilómetros, que fue lo estipulado en el proyecto original. Cabe recordar que la línea limítrofe que comparten ambos países es de 3 326 kilómetros.

## La reforma migratoria en el marco de la nueva geopolítica internacional

Durante la última década del siglo XX, los gobiernos estadounidenses dispusieron a su antojo de la formulación y el manejo de los dispositivos de seguridad en la frontera. Las medidas unilaterales se acentuaron después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y apareció por primera vez –al menos de forma explícita– el enfoque que definía la “migración” como una cuestión de *seguridad nacional*. Esta lectura xenofóbica sentó las bases ideológicas para diseñar una nueva política pública en materia de ingreso de ciudadanos extranjeros: cada trabajador visitante era un riesgo potencial para el orden interno. La desaparición del “enemigo comunista” trasladó el problema de la seguridad al hábitat propio; el riesgo mutó del agente doble al servicio de otro Estado al visitante de apariencia humilde que llega a buscar trabajo (Benítez Manaut, 2006).

Las cada vez más restrictivas medidas y la desaceleración económica provocaron que los flujos de trabajadores indocumentados se redujeran en el periodo 2008-2012. No obstante, si se comparan los cruces de mexicanos con o sin visa con el incremento de asiáticos y centroamericanos en territorio estadounidense en esos años, puede decirse que se mantuvieron relativamente estables. En valores absolutos, se estima en 12 millones el número de connacionales que radican en Estados Unidos, de los cuales casi siete millones carecen de visas que amparen su residencia (Fundación BBVA Bancomer, 2013: 7). En las últimas dos décadas se añadió un dato sustancial: la composición por edad, sexo, escolaridad, experiencia laboral y nivel de calificación profesional abrió el universo de migrantes de manera significativa y lo volvió más heterogéneo. No nos detendremos ahora en el análisis de todas estas variables, pero cabe señalar que los indicadores clásicos del trabajador mexicano de origen rural –varón, joven y casi analfabeto– se redujeron notablemente. Ahora existe un amplio segmento de población que decide cruzar la frontera, con destacada participación de la mujer, de entre 15 y 49 años, que cuenta con niveles medios de educación formal (secundarias técnicas, preparatoria, egresados del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica –Conalep– y de planteles como el Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial –Cecati–, el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios –CBTIS– y el Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario –CBTA–), aunque se ha incrementado el número de migrantes con licenciaturas y posgrados (Trigueros Legarreta, 2012).

Sobre el punto anterior se han tejido varias hipótesis, en algunas se *sobrestima el factor calificación* y a partir de ello se procura explicar el estancamiento relativo

de mexicanos que migran a Estados Unidos. De acuerdo con esta línea de razonamiento, se trata de un desfase entre la calidad de la oferta de la fuerza laboral y las exigencias de la demanda. En otras palabras, los migrantes mexicanos no reúnen los requisitos educativos que exigen los sectores más dinámicos de la economía estadounidense y quedan relegados a la industria de la construcción, preparación y venta de alimentos, cosecha y empaque de productos del campo, tareas simples de mantenimiento y reparación de maquinaria y equipos y trabajos de carácter doméstico (Fundación BBVA Bancomer, 2013: 27-28). Hay una categoría ocupacional integrada por quienes se dedican al cuidado de niños y personas de la tercera edad, o que atienden a sujetos afectados por discapacidades físicas o intelectuales o con padecimientos crónicos. El desempeño de este tipo de labores, definidas como “empleos de proximidad”, exige niveles de educación media superior –en algunos casos se trata de enfermeras especializadas o personal paramédico– y suelen tener elevados niveles de remuneración.

El “vector calificación”, como argumento para explicar el estancamiento relativo de la migración mexicana en los últimos cuatro años, parece insuficiente y restringido a un núcleo hasta cierto punto reducido de especialidades de las llamadas “ciencias duras” (físico-matemáticas, ingenierías, diseño de sistemas, química y biología) asociadas a la economía del “conocimiento”, como lo explican Aragonés y Salgado (2012).<sup>1</sup> Por lo tanto, sólo en parte resulta válido como factor causal para explicar el desaliento de miles de potenciales migrantes. En cambio, el seguimiento de las condiciones prevalecientes en la economía estadounidense muestra que las variables de mayor peso como “factores de atracción o rechazo” han sido los ciclos de crecimiento o recesión del producto bruto de dicho país (Fujii, 2013). Otro elemento por considerar es el incremento de los riesgos al cruzar la frontera. Si la recompensa resulta menos atractiva que los posibles daños que supone el cruce de la línea fronteriza, el desánimo resulta más fuerte que las expectativas de obtener mejores ingresos. Este cálculo costo-beneficio es determinante del incremento o de la disminución de las intenciones de migrar en las personas (Delgado Wise, Márquez C. y Puentes, 2013).

Otros enfoques enfatizan el crecimiento y la estabilidad de la economía mexicana como factores de “anclaje” para los potenciales migrantes. A despecho de las señales preocupantes que exponen un serio estancamiento en la distribución del ingreso y una muy modesta generación de nuevos empleos, esta lectura

<sup>1</sup> El propósito de este trabajo no es ahondar en cada uno de los tópicos que se mencionan, por lo que se cita la bibliografía básica para que el lector interesado indague el tema por su cuenta.

exalta las bondades de las políticas neoliberales de las últimas cuatro administraciones (Salinas, Zedillo, Fox y Calderón). Así, se afirma que México ha superado la etapa más crítica del estancamiento y se encamina hacia un ciclo de crecimiento sostenido con tasas anuales de tres y cuatro por ciento (Papademetriou, Meissner y Sohen, 2013).

Ahora bien, ¿hacia dónde apunta una de las propuestas más audaces de los últimos años para normalizar la situación de los mexicanos radicados en Estados Unidos y que procura, al mismo tiempo, normar el ingreso de los migrantes temporales? Veamos primero algunas cifras para dimensionar el universo poblacional al que está dirigida la Iniciativa S. 744 antes de hacer explícita la hipótesis de este ensayo.

La mayor parte de las fuentes y archivos disponibles presentan cantidades estimadas, los cálculos más confiables hablan de casi siete millones de mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos y que podrían beneficiarse de la reforma que impulsa el gobierno de Obama (Fundación BBVA Bancomer, 2013: 7-9). Uno de los capítulos de la Iniciativa S. 744 abre opciones para los denominados *dreamers* (jóvenes soñadores).<sup>2</sup> Se trata de migrantes no documentados que ingresaron a Estados Unidos cuando tenían 15 años o menos y que en la actualidad han concluido una carrera universitaria o de nivel técnico, cuentan con el bachillerato terminado y han prestado servicio durante dos años en las fuerzas armadas. Cerca de 850 mil migrantes pueden optar por esta alternativa de regularización. Otro apartado del proyecto está destinado a legalizar a los trabajadores agrícolas que no cuentan con visa y que se han ocupado de manera permanente en labores del campo en los dos años previos a la aprobación de la nueva normativa. La *blue card* se asignará con la condición de que continúen realizando tareas rurales durante un periodo de cinco a ocho años; en esta categoría quedan comprendidos más de 180 mil trabajadores mexicanos.

### **La propuesta bipartidista: factores coyunturales y componentes estratégicos**

Varios factores se entrecruzan en la formulación de un instrumento jurídico complejo y con una enorme carga política como la propuesta que aprobó el Senado de Estados Unidos el 27 de junio de 2013. Un componente es de carácter

<sup>2</sup> Igual comentario que el formulado respecto al tema educativo. No se pretende analizar en detalle este asunto ya que no es el propósito central del ensayo.

eminentemente electoral; ninguno de los dos grandes partidos que definen la vida institucional estadounidense quiere perder los beneficios del voto de las comunidades latinas, por tradición orientadas a favor de los candidatos demócratas y cada vez más determinantes en los escrutinios de algunos estados de la Unión Americana (Calderón, 2004). En buena medida, la constitución del Grupo de los Ocho, que tuvo a su cargo la tarea de redactar la iniciativa y limar asperezas, es un dato de indiscutible realismo político; nadie quiere perder las simpatías de un segmento del electorado que puede ser decisivo para inclinar los resultados en una elección reñida.

En este aspecto, lo sustantivo de la propuesta no difiere de proyectos anteriores, tal vez el único matiz sea la mayor disposición del Partido Republicano para negociar, incluyendo la opción de otorgar la ciudadanía a los extranjeros residentes que normalicen su situación legal. Pueden puntualizarse algunos principios rectores de la actual propuesta que guardan similitud con el proyecto que formuló el gobierno del presidente Bush a principios de 2004: *a)* deben crearse los mecanismos jurídicos y administrativos que faciliten la legalización de los migrantes no documentados que radican en territorio estadounidense, sin que ello signifique aplicar un principio de ley de “amnistía” ni recompensar inequitativamente a los residentes ilegales; *b)* Estados Unidos tiene el deber irrenunciable de proteger sus fronteras e impedir que ingresen agentes que puedan dañar el patrimonio público o pongan en riesgo los bienes y la vida de sus ciudadanos; *c)* las nuevas leyes migratorias deben ser funcionales a los requerimientos de los mercados de trabajo y a la demanda de fuerza laboral que manifieste el aparato productivo; *d)* es necesario generar un sistema de incentivos para aquellos trabajadores temporales que, una vez que hayan cumplido con los plazos establecidos en sus contratos, quieran regresar a su país de origen (Zebadúa, 2004).

Pero hay otros elementos de naturaleza más delicada y de efectos más trascendentes para el futuro de Estados Unidos como potencia mundial. El final del siglo XX y el inicio del XXI coincidieron con una sucesión de cambios geopolíticos que redoblaron su responsabilidad en cuanto garante y “policía” del orden internacional. Ya mencionamos los pros y contras del derrumbe del bloque soviético: desapareció el gran adversario ideológico, pero el planeta se pobló de cientos de potenciales enemigos con estrategias de confrontación menos convencionales y remisos a debatir sus demandas en los ámbitos destinados a resolver controversias entre Estados.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 son el referente paradigmático de las nuevas condiciones de la seguridad mundial. La emergencia de organizaciones clandestinas agrupadas a partir de identidades nacionales, étnicas, regionales o

religiosas traslada el conflicto a un plano de manejo más difícil para los postulados de la diplomacia convencional. Así lo entendió el gobierno de Bush cuando, casi al momento del derrumbe de las Torres Gemelas, y pasando por encima del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ordenó la ocupación de Afganistán y fabricó un relato a modo para justificar la invasión de Irak.

Toda su estrategia de seguridad fue reordenada en torno a un puñado de principios básicos; sin pretender agotarlos, es posible identificar algunos postulados esenciales: *a*) protección militar de los bienes de las compañías estadounidenses; *b*) control de las zonas de producción de energéticos (gas y petróleo) o lugares estratégicos para el tránsito de esos productos; *c*) vigilancia especial en regiones o países que son reservas importantes de minerales estratégicos de escasa disponibilidad: uranio y litio; *d*) control de países con capacidad potencial para generar armas nucleares o producir y comercializar tecnologías sofisticadas; *e*) seguimiento de organizaciones político-sociales animadas por sentimientos antioccidentales y con capacidad para desarrollar acciones militares que puedan representar un peligro para la seguridad de Estados Unidos, de sus empresas o de sus bases militares en distintos puntos del planeta; *f*) control y seguimiento de organizaciones políticas surgidas a partir de bases religiosas islámicas y del comportamiento de los países con mayoría de población musulmana (Hernández, 2012: 25-29). Éstas son algunas de las razones que explican el interés del gobierno de Obama por formular una estrategia de largo aliento con México y quitarle presión a la frontera sur.

La cuestión migratoria con México parece menor en el listado de asuntos mencionados, pero, si es así, cabe preguntar entonces: ¿en qué capítulo de la agenda definida por la comunidad de inteligencia de Estados Unidos encaja el tema migratorio con México?

Los asuntos relacionados con la frontera con México transitan por otros carriles, en concreto sobre cuatro aspectos acerca de los cuales el gobierno de Obama quiere dar una respuesta duradera, que ahorre fricciones coyunturales y asegure el diseño de una agenda estable. Los temas centrales son: *a*) legalizar la situación de la comunidad mexicana que radica en suelo estadounidense y que no cuenta con documentación en regla; *b*) asegurar un sistema de ingresos y salidas para los trabajadores temporales que evite cruces ilegales por zonas de riesgos; *c*) normar los ingresos de forma tal que respondan naturalmente a los ciclos agrícolas y a las fases de recesión o crecimiento de la economía estadounidense; *d*) reforzar el sistema de vigilancia de la frontera para controlar el tráfico ilegal de personas, la venta de drogas y armas y el ingreso de migrantes provenientes de

países o regiones sobre los que pesan restricciones por temas de seguridad, en particular ciudadanos árabes o asiáticos.

Pese a la nueva ofensiva conservadora registrada en el Congreso de Estados Unidos durante enero y febrero de 2014, y que parece haber entrampado la iniciativa en la lógica de los intereses electorales, no puede dejar de señalarse que la gran apuesta de la gestión del presidente Obama pasa, en buena medida, por la sanción de una reforma migratoria de amplio alcance. En este sentido, es oportuno subrayar los principales objetivos del proyecto bipartidista: establecer un canal jurídico y administrativo que permita legalizar a los residentes, hacer más sistemático el proceso de asignación de visas temporales, abrir la posibilidad de obtener la ciudadanía para los extranjeros con muchos años de estancia ilegal, atender los problemas inmediatos de quienes cruzan la línea limítrofe en busca de un ingreso digno y, al mismo tiempo, alcanzar un objetivo de largo plazo: desactivar potenciales conflictos de seguridad en la extensa frontera con México. El gobierno de Estados Unidos tiene demasiados focos de atención en otras regiones del mundo como para sostener una situación de inestabilidad en su flanco sur que le demande recursos extraordinarios y le añada contrariedades políticas innecesarias. Después de todo, pese a las diferencias que puedan emerger en el día a día de la relación bilateral, México será siempre un amigo confiable.

## Bibliografía

Aragonés, Ana María y Uberto Salgado

2012 “La economía del conocimiento, mercados de trabajo y migración”, en Roberto Benencia, Fernando Herrera y Elaine Levine (coords.), *Ser migrante latinoamericano, ser vulnerable, trabajar precariamente*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), Barcelona y México, pp. 137-154.

Benítez Manaut, Raúl

2006 “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 206, noviembre-diciembre, pp. 140-155.

Calderón, Leticia

2004 “El voto de los mexicanos en el extranjero. Las preguntas más frecuentes”, en *Este País*, núm. 159, junio, pp. 20-27.

Castañeda, Jorge

2013 “Timbres y puertas en la barda”, en *Reforma*, 27 de junio, México, p. 12.

Delgado Wise, Raúl, Humberto Márquez C. y Rubén Puentes

- 2013 “Migración, desarrollo y derechos humanos: elementos para replantear el debate”, en Ana María Aragonés (coord.), *Migración y desarrollo. Debates y propuestas*, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 109-146.

Dunn, Timothy

- 2005 “Migración, derechos humanos, ciudadanía y soberanía nacional”, en Ana María Aragonés, Aída Villalobos y María Teresa Correa (coords.), *Análisis y perspectivas de la globalización. Un debate teórico*, vol. II, Facultad de Estudios Superiores (FES)-Acatlán-UNAM/Plaza y Valdés, México, pp. 155-176.

Fujii, Gerardo

- 2013 “Emigración, empleo y crecimiento económico en México”, en Ana María Aragonés (coord.), *Migración y desarrollo. Debates y propuestas*, IIEc-UNAM, México, pp. 21-70.

Fundación BBVA Bancomer

- 2013 *Situación migración. México. Julio 2013*, Fundación BBVA Bancomer, México <[https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/SitMig\\_2013Jul.pdf](https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/Docs/SitMig_2013Jul.pdf)> [julio de 2013].

Hernández, Jorge

- 2012 “Estados Unidos y la redefinición de la seguridad nacional en América Latina. El legado de la guerra fría veinte años después”, en Roberto Regalado (coord.), *La izquierda latinoamericana. A 20 años del derrumbe de la Unión Soviética*, Ocean Sur, México, pp. 22-56.

Levine, Elaine

- 2005 “Migrantes mexicanos y otros latinos en el mercado laboral estadounidense”, en Ana María Aragonés, Aída Villalobos y María Teresa Correa (coords.), *Análisis y perspectivas de la globalización. Un debate teórico*, vol. II, FES-Acatlán-UNAM/Plaza y Valdés, México, pp. 181-205.

Papademetriou, Demetrios, Doris Meissner y Eleanor Sohen

- 2013 *Pensando regionalmente para competir globalmente: Aprovechar la migración y el capital humano en Estados Unidos, México y Centroamérica*, Migration Policy Institute, Washington <<http://www.migrationpolicy.org/research/pensando-regionalmente-para-competir-globalmente-aprovechar-la-migracion-y-el-capital>> [agosto de 2013].

Parra Ruiz, José M. y Emilia Gámez Frías

- 2012 “Situación de la fuerza de trabajo mexicana en Estados Unidos”, en Roberto Benencia, Fernando Herrera y Elaine Levine (coords.), *Ser migrante*

*latinoamericano, ser vulnerable, trabajar precariamente*, Anthropos/UAM-I, Barcelona y México, pp. 113-136.

Trigueros Legarreta, Paz

2012 “Trabajadores migrantes temporales altamente calificados en Estados Unidos, política migratoria, visas y características actuales”, en Roberto Benencia, Fernando Herrera y Elaine Levine (coords.), *Ser migrante latinoamericano, ser vulnerable, trabajar precariamente*, Anthropos/UAM-I, Barcelona y México, pp. 155-172.

Zebadúa, Emilio

2004 “El debate migratorio en Estados Unidos”, en *Este País*, núm. 159, junio, México, pp. 15-20.

JOSÉ MIGUEL CANDIA

.....

Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires; maestro en Sociología y doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Se ha desempeñado como profesor invitado en varias instituciones, como ponente en diversos foros, y como encargado del área de capacitación para los jornaleros que participan en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT); además de integrar el Comité Académico de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el Instituto José María Luis Mora, y el Consejo Editorial de la revista Estudios Latinoamericanos, del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente funge como docente de esta Facultad y tiene como líneas de investigación el trabajo, las migraciones y los nuevos movimientos sociales. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran “América Latina: Trabajo precario y protesta social”, en Esthela Gutiérrez G., Dídimo Castillo y Adrián Sotelo (coords.), *Capital, trabajo y nueva organización obrera* (UANL/Miguel Ángel Porrúa, México, 2012); “México-Estados Unidos: reflexiones sobre la negociación de un Programa de Trabajadores Temporales”, en Roberto Benencia, Eline Levine y Fernando Herrera (coords.), *Ser migrante latinoamericano, ser pobre, trabajar precariamente* (Anthropos/UAM-I, Barcelona y México, 2013); “Argentina: de la crisis social al golpe de Estado de 1976”, en *De Golpe* (antología) (Fundación Rosa Luxemburgo/Para Leer en Libertad, México, 2013).

---

Citar como: José Miguel Candia (2013), “Iniciativa S. 744. De las urgencias electorales a las respuestas estratégicas”, Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 75, año 34, julio-diciembre de 2013, ISSN:

2007-9176; pp. 13-28. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

---