

Introducción

La inmigración siempre ha sido un tema controvertido al interior de las sociedades canadiense y estadounidense, a pesar de que ambas naciones se consideran como países de inmigrantes. Las necesidades demográficas para asentar y desarrollar sus sociedades, así como los continuos requerimientos de fuerza laboral calificada y no calificada, documentada y no autorizada en periodos de prosperidad y crisis económicas, son sólo algunos elementos que han influido para abrir o cerrar la puerta a los inmigrantes durante el siglo xx.

Tanto Canadá como Estados Unidos han tenido experiencias históricas diferentes respecto a la inmigración, lo cual ha afectado sus políticas de diversas maneras. Entre las diferencias sustantivas que han influido en sus respectivos procesos encontramos, por ejemplo, que para Canadá el elemento económico como factor de admisión ha regido abiertamente su política de inmigración, de tal manera que dicha política es administrada por el Ministerio de Mano de Obra y de Asuntos Laborales; en tanto que la mayoría de los asuntos de inmigración en Estados Unidos se manejan en el Departamento de Justicia, lo que implica diferencias de percepción del fenómeno en ambas sociedades. Por otra parte, el Congreso y el Parlamento determinan las políticas migratorias en ambos países, pero las leyes canadienses otorgan un importante poder discrecional al ministro del ramo y a los servidores públicos a cargo de dicho servicio. Las provincias canadienses comparten con el gobierno federal la jurisdicción en asuntos de inmigración, mientras que el papel que desempeñan los gobiernos estatales en Estados Unidos, respecto a estas políticas, ha sido muy limitado. Si bien ambas sociedades han estado conscientes de la importancia de la reunificación familiar, como un elemento fundamental para la asimilación de los inmigrantes, Estados Unidos ha concedido un número importante de sus visas a los familiares inmediatos del residente legal, en comparación con los admitidos por Canadá. Sin

embargo, la principal diferencia entre ambos países es que Estados Unidos comparte una frontera de más de tres mil kilómetros con México, con lo cual las tensiones creadas por el flujo migratorio a ese país —la mayoría en forma indocumentada— se han constituido en uno de los asuntos más delicados en la relación entre ambos vecinos, y si bien las fricciones han sido a veces modestas, en otras ocasiones se han vuelto verdaderamente incendiarias. Este fenómeno no es comparable con la frontera Estados Unidos-Canadá.

Tradicionalmente, la mayoría de los inmigrantes que eran admitidos en esos dos países procedían de Europa; sin embargo, a partir de la década de los sesenta, el origen de los inmigrantes ha sufrido un cambio sustancial ya que provienen principalmente de Asia y de América Latina, y muchos de ellos ingresan en forma indocumentada. La migración temporal de visitantes, hombres de negocios, trabajadores y estudiantes a Estados Unidos y Canadá se ha venido incrementando de manera significativa durante las últimas dos décadas, en especial la proveniente de México y de América Central, cuyos migrantes usan el territorio mexicano como un país “puente” hacia el norte.

El aumento considerable de flujos migratorios admitidos, así como de los no esperados ni deseados, ha moldeado la percepción de las sociedades receptoras. Así, en ocasiones, sus opiniones públicas se han mostrado en contra de la migración, argumentando que toman los empleos de los residentes y que representan una carga económica para los estados, pues deben proveerles costosos servicios sociales. También han estado latentes percepciones xenofóbicas y nativistas que han tenido gran influencia en la sociedad, en el sentido de que los migrantes provocan conflictos, aumentan la criminalidad, el tráfico de drogas, la contaminación ambiental y hasta los actos terroristas. Estas percepciones que se agudizaron después del 11 de septiembre de 2001 han tenido un tremendo impacto entre los formuladores de políticas tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, ocasionando que se aprueben y apliquen leyes restrictivas, las cuales no sólo impiden la entrada de migrantes “no deseables”, sino que intentan reducir el número de admisiones anualmente y restringir su acceso a los beneficios sociales gubernamentales.

Independientemente de los controles fronterizos establecidos en Canadá para evitar el ingreso de migrantes indocumentados, no exis-

te la tradición entre los mexicanos de emigrar a ese país, pues únicamente son contratados alrededor de diez mil trabajadores agrícolas anualmente, mediante un acuerdo bilateral, y no existe un registro importante de indocumentados procedentes de México.

En 1994, los tres países de la región de América del Norte pusieron en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Su principal objetivo es el de disminuir las barreras arancelarias para permitir la libre circulación de capital, bienes y servicios entre México, Estados Unidos y Canadá. A pesar de las numerosas presiones para que se incluyera el tema migratorio en el tratado, el gobierno mexicano optó por no incluirlo, debido al alto riesgo de no aprobarse, dada la reticencia por parte de los estadounidenses. Como contrapeso, se argumentó que uno de los beneficios que traería la aprobación del TLCAN sería que, con base en un dinámico intercambio de productos, se fomentaría un mayor desarrollo económico en la región norteamericana, creando con ello un número significativo de empleos y, como consecuencia, se disminuirían las presiones prevalecientes en México por emigrar al norte, situación que no ha ocurrido ni ocurrirá mientras las diferencias salariales tan pronunciadas persistan.

Es un hecho que a raíz de la puesta en marcha del TLCAN, el comercio entre los países miembros se ha incrementado significativamente. El total de las transacciones comerciales entre México y Estados Unidos se triplicó, ya que éstas pasaron de 88.1 millones de dólares en 1993 a 275.2 millones en 2000, siendo el aumento aun mucho mayor entre las de México a Canadá, al pasar de 2.1 millones de dólares a 7.3 millones durante el mismo periodo (véase el cuadro 1). No sólo el comercio se ha elevado, sino que ha surgido una interacción y cooperación mucho más estrecha entre los países miembros que la que se daba con anterioridad respecto a diversos asuntos incluyendo la migración, lo que ha dado lugar a que se establezca un clima positivo de colaboración bilateral entre México y Estados Unidos. A pesar de una mayor interacción y un dinámico intercambio comercial, la emigración masiva de indocumentados ha continuado hacia el norte, por lo que las expectativas creadas han sido un mito. Por supuesto, el tema migratorio constituye un asunto muy delicado y prioritario, que afecta día con día la agenda de las relaciones bilaterales.

CUADRO 1
COMERCIO TOTAL DE MÉXICO CON LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
(millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Norteamérica</i>										
Exportaciones	44 419.5	53 127.9	68 260.1	82 746	96 340.9	104 442.9	122 784.2	150 993.6	143 366	145 871.8
Importaciones	46 470	56 411.2	55 202.8	69 279.7	83 970.3	95 548.6	108 216.2	131 582.2	118 001.6	111 140.3
Total de transacciones*	90 889.5	109 539.1	123 462.9	152 025.7	180 311.2	199 991.5	231 000.4	282 575.8	261 367.6	257 012.1
Resultado final**	-2 050.5	-3 284.2	13 057.3	13 466.3	12 370.6	8 894.3	14 568	19 411.4	25 364.4	34 731.5
<i>México-Estados Unidos</i>										
Exportaciones	42 850.9	51 645.1	66 272.7	80 574	94 184.8	102 923.9	120 392.9	147 639.9	140 296.5	143 059.2
Importaciones	45 294.7	54 790.5	53 828.5	67 536.1	82 002.2	93 258.4	105 267.3	127 565.6	113 766.8	106 660.0
Total de transacciones*	88 145.5	106 435	120 101.2	148 110.1	176 187	196 182.3	225 660.2	275 205.5	254 063.3	249 719.2
Resultado final**	-2 443.8	-3 145.4	12 444.2	13 037.9	12 182.5	9 665.9	15 125.6	20 074.3	26 529.7	36 399.2
<i>México-Canadá</i>										
Exportaciones	1 568.7	1 482.8	1 987.4	2 172	2 156.1	1 518.9	2 391.3	3 353.7	3 069.5	2 812.6
Importaciones	1 175.3	1 620.6	1 374.3	1 743.6	1 968	2 290.2	2 948.9	4 016.6	4 234.9	4 480.3
Total de transacciones*	2 744	3 103.5	3 361.7	3 915.6	4 124.2	3 809.2	5 340.2	7 370.3	7 304.4	7 292.9
Resultado final**	393.4	-137.8	6 131.1	428.4	188.1	-771.3	-557.6	-662.9	-1 165.4	-1 667.7

FUENTE: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México, varios años.

* Por total de transacciones se ha considerado la suma de importaciones y exportaciones.

** Por resultado final se consideró el superávit o déficit emanado de la diferencia entre exportaciones e importaciones.

A pesar de la reciente desaceleración económica de Estados Unidos que se inició en 2001, el dinamismo y la importante expansión económica de ese país, registrados durante los noventa, ocasionaron cifras récord de bajas tasas de desempleo inclusive entre la comunidad latina, lo que suscitó una demanda creciente de mano de obra extranjera. Más allá de sus habilidades y/o niveles educativos, esta demanda fue satisfecha con la importación de mano de obra temporal legal e indocumentada. En virtud del *boom* económico, se discutieron propuestas relativas al establecimiento de programas de regularización para trabajadores indocumentados, así como la de aumentar el número de visas para inmigrantes temporales calificados y no calificados. En forma inusual, algunos funcionarios y congresistas, así como líderes de minorías y sindicales, se pronunciaron a favor de la liberalización de las fronteras de Estados Unidos y, por tanto, al ingreso de trabajadores extranjeros. Simultáneamente en México, el presidente Vicente Fox, desde el inicio de su gestión, adoptó una posición más activa y agresiva en cuanto a la temática, y propuso formalmente a su contraparte, el presidente Bush, una semana antes de los ataques terroristas, un acuerdo migratorio que a partir de entonces ha quedado congelado.

Por lo anterior, la presente obra tiene como objetivo general analizar las políticas migratorias de los países de “colonización” que, como Canadá y Estados Unidos, se han nutrido de migrantes provenientes de todo el mundo. Me propongo comprobar cómo, a pesar de que ambos países han sido considerados como naciones que han mantenido políticas liberales o de “puertas abiertas”, se han generado actitudes antiinmigratorias en varias etapas de su historia que han redundado en políticas xenofóbicas y nativistas. Asimismo, trataré de demostrar cómo durante la década de los noventa esta situación fue evidente en Estados Unidos, a través de la aplicación de ciertas iniciativas locales como la Propuesta 187, las operaciones fronterizas y las leyes aprobadas en 1996.

Después de definir lo que significa una política migratoria y cómo los países soberanos han buscado, desde antaño, limitar la entrada de ciertos migrantes estableciendo diversos tipos de políticas al respecto, me propongo exponer las principales razones por las cuales surgen los flujos migratorios internacionales, explorando las fuerzas o

razones que han impulsado al inmigrante a tomar la decisión de salir de su país, así como las determinantes que influyen sobre la demanda que atrae a los extranjeros a sus mercados laborales, y las bases para establecer políticas migratorias abiertas, flexibles o cerradas y restriccionistas. Para ello, analizo las aproximaciones teóricas que diversas escuelas de pensamiento han planteado para dar respuesta a estas cuestiones.

Como objetivos específicos, me planteo investigar, en primer lugar, la evolución de las políticas migratorias en relación con trabajadores temporales en Estados Unidos y Canadá, y su impacto en la conformación de comunidades latinas en general y mexicanas en particular. Para comprender a fondo el significado del papel que desempeña un migrante temporal, en primer lugar explícito las diferencias entre éstos y los residentes permanentes, los naturalizados, los ciudadanos, así como los que hoy son “multiciudadanos”, ya que han optado por la doble o triple nacionalidad. Con el fin de explorar las particularidades de la región de América del Norte —compuesta geográficamente por Canadá, Estados Unidos y México, a partir de 1994 socios comerciales—, en segundo lugar analizo los convenios laborales que México ha firmado en el pasado con Estados Unidos, como el convenio sobre braceros entre 1942 y 1964, así como el que prevalece actualmente con Canadá, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales. En tercer lugar, evaluó las propuestas elaboradas en el Congreso y en las administraciones estadounidenses de Clinton y de Bush, así como las generadas a lo largo de la última década en México, marcando un cambio en la administración de Fox. Al respecto trato de descubrir cómo se ha ido desarrollando y formulando una novedosa “política emigratoria mexicana”. A continuación sostengo que los ataques terroristas del 11 de septiembre marcaron un partaguas en el debate migratorio regional con graves consecuencias para la celebración de un acuerdo bilateral en la materia. En el último capítulo, analizo el libre movimiento de trabajadores en la Unión Europea a partir de la firma del Acuerdo Schengen, mismo que ha establecido una serie de medidas contenidas en arreglos regionales novedosos y dignos ejemplos a seguir. Finalmente, me permito realizar una serie de propuestas no sólo respecto a posibles arreglos entre México y Estados Unidos, sino a nivel regional.

Cabe mencionar que utilizo el concepto de migrante para referirme indistintamente a flujos permanentes o temporales, legales o sin documentos, que se mueven de un país a otro. Es importante precisar que un inmigrante es la persona que se encuentra físicamente en el país receptor, mientras un emigrante es aquella persona que ha dejado su país de origen para dirigirse a otro, lo hagan con o sin documentos migratorios. De la misma forma, me refiero a las políticas migratorias en tanto la serie de lineamientos diseñadas por los países receptores para la admisión de sus inmigrantes; y, políticas migratorias, a aquéllas conformadas por los países expulsores de sus nacionales, como sería el caso de México, cuyo objetivo es establecer los mecanismos idóneos para recuperar la mano de obra que se ha ido, así como definir otros destinados a impedir que nuestros connacionales se vayan; y, por supuesto, tratar de defender sus derechos humanos, tanto en los puertos de salida como al interior del país receptor.

Me gustaría expresar las limitantes que presenta esta obra. En primer término, contiene un sesgo importante hacia el análisis de las políticas migratorias de inmigrantes y no inmigrantes de Estados Unidos, en virtud de que dicha nación constituye el país que recibe la mayor cantidad de migrantes no sólo de la región sino del mundo. Muchos miles de mexicanos fluyen diariamente a su territorio a través de sus rígidas fronteras y puertas de entrada. En segundo lugar y en aras de realizar un estudio regional y comparativo, he introducido a Canadá como un nuevo actor en las relaciones trilaterales, a raíz de la firma del TLCAN. Es importante reconocer que nuestras relaciones bilaterales con Canadá han avanzado significativamente en los ámbitos económico y diplomático; no obstante, éstas no son tan cuantiosas ni complejas como la ya muy antigua, dinámica y conflictiva relación bilateral con Estados Unidos, en donde el tema migratorio ha jugado un papel preponderante. Finalmente, el fenómeno migratorio tiene tantas aristas y dimensiones que es difícil aspirar a soluciones generales que alivien tanto el bienestar de los inmigrantes como las relaciones diplomáticas en la región de América del Norte.