

Consideraciones finales y propuestas

El continuo flujo de migrantes hacia los principales países receptores en el mundo, como han sido Estados Unidos y Canadá, ha provocado la formulación y continua remodelación de sus políticas migratorias a través de los años. A pesar de que ambos países son considerados como naciones que han mantenido políticas liberales o de “puertas abiertas”, en varias etapas de sus respectivas historias se han generado actitudes antiinmigratorias que han redundado en políticas xenofóbicas, nativistas y restrictivas.

A través de este trabajo he tratado de elaborar un análisis de la migración temporal en la región de América del Norte. Para ello fue necesario esbozar, a grandes rasgos, los principales planteamientos de muchos ideólogos y teóricos, quienes nos han conducido por diferentes disciplinas y perspectivas, con el fin de lograr un mejor entendimiento de las principales razones por las cuales el emigrante toma la decisión de salir de su país, así como de las respuestas que han adoptado las naciones receptoras. De la misma manera y después de analizar las diferentes aproximaciones teóricas e ideologías que explican las razones por las cuales se generan movimientos transnacionales de migrantes, podríamos concluir que no existe un único ideólogo que nos dé luz para el entendimiento de este complejo fenómeno, sino más bien una y a la vez todas las aproximaciones teóricas explican el sistema que, a través de los años, han generado los países “de colonización” con políticas expansionistas, como han sido Estados Unidos y Canadá.

Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos han estado latentes en sus sociedades y han sido las armas más utilizadas por los nativistas, ideólogos que han adoptado una posición aun más discriminatoria que los xenófobos.

Destaco cómo el tema de la migración ha cobrado importancia y recientemente se ha constituido en un campo de estudio importante en las disciplinas y subdisciplinas relacionadas con la ciencia política, políticas públicas, administración pública y relaciones internacionales, en comparación con los historiadores, sociólogos y antropólogos que desde hace tiempo se ocupan del tema. Por esta razón, explico cómo tradicionalmente los estudios sobre migración eran analizados bajo el prisma de la teoría de las economías neoclásicas mediante los modelos macroeconómicos voluntarista y estructuralista, así como los microeconómicos de costo-beneficio. Enfatizo que es un hecho que dicha teoría nos explica cómo la oferta y la demanda de trabajo así como las diferencias salariales han sido las causas fundamentales para el origen de la migración internacional. Asimismo, describo cómo han influido factores de atracción (*pull*) por los cautivadores salarios y condiciones de vida, así como factores de expulsión (*push*), por las carencias y condiciones de vida precarias. A nivel micro, los factores “facilitadores” y/o “personales” de costo-beneficio han sido determinantes para promover la movilidad. Los flujos constantes de migración han significado una creciente presencia de minorías étnicas en los países receptores, lo cual a la vez ha propiciado actitudes en contra de los inmigrantes, sobre todo en momentos de crisis económica.

Por otra parte, menciono cómo el análisis de las políticas migratorias ha venido haciéndose bajo el prisma de diversas disciplinas y una variada literatura se ha escrito sobre el control de la migración, surgiendo aproximaciones teóricas interdisciplinarias. En esta obra utilizo marcos teóricos y conceptuales interdisciplinarios que explican las razones por las cuales un Estado adopta una política migratoria determinada. Describo las aproximaciones teóricas y conceptuales que se refieren al origen de las políticas migratorias, como son las de política interna, institucional y burocrática, en donde claramente observamos cómo la opinión pública y los grupos de presión han influido en los formuladores de políticas públicas, para que adopten medidas restrictivas y permisivas, sobre todo en momentos de crisis económica. En este sentido, cada tipo o categoría migratoria ha tenido sus propios actores y grupos de presión que han actuado en diferente forma conforme a sus intereses. No obstante, la mayoría

de los estadounidenses y canadienses han demostrado inclinación por el restriccionismo pragmático, más que dejarse guiar por principios, al apoyar niveles migratorios moderados, dándoles la franca bienvenida si éstos aportan beneficios económicos.

El enfoque de las relaciones internacionales, específicamente desde el punto de vista realista, mira a las políticas migratorias como parte de la seguridad nacional del Estado, de ahí que conflictos reales y potenciales hayan influenciado la configuración de dichas políticas en ambos países. Las fronteras se han abierto y cerrado a conveniencia, según sus intereses. Con el fin de promover la cooperación entre actores no estatales, la interdependencia económica, las interacciones transnacionales, las instituciones internacionales y la diseminación de la democracia —clave para alcanzar la paz mundial— han sido el credo para los liberales.

Por su parte, las teorías de la globalización han cuestionado la soberanía de los Estados, ya que el fenómeno migratorio ha ocasionado su transformación hacia organizaciones supranacionales. Paradójicamente, el movimiento de bienes y capital ha ido acompañado de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias de ingresos, como es el caso de México y sus vecinos del norte, conformándose mercados de trabajo duales, en donde los Estados han jugado un papel marginal. Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales para reafirmar soberanías nacionales, surgiendo una “desfronterización” para dar la bienvenida a los bienes y servicios y, paralelamente, una “refronterización” para rechazar a inmigrantes extranjeros, sobre todo aquellos sin documentos, como es el caso de la frontera entre México y Estados Unidos.

Bajo la perspectiva de la sociología política, cada país formula sus políticas de inmigración, reflejando su propia concepción de identidad nacional. Las naciones *settlers* o de colonización, como han sido Estados Unidos y Canadá, han basado su identidad nacional en los valores de la participación ciudadana. Es un hecho que la globalización ha erosionado el concepto de ciudadanía, considerada como la esencia del Estado. Hoy ha surgido la posibilidad de crear la categoría de “ciudadano global, universal o posnacional”, quien podrá elegir su pertenencia a entidades supranacionales con intereses

económicos globales, socavando así el poder del Estado. Según esta propuesta, los “multiciudadanos o multinacionales” serían personas con múltiples identidades y pertenencias transnacionales; muestra de ello son los ciudadanos con doble o triple nacionalidad.

En ciertas épocas, tanto en Estados Unidos como en Canadá han surgido actitudes xenofóbicas y nativistas, y se han establecido límites a la admisión de los “no blancos” en general y de los que procedían del Oriente en particular. Dichos sentimientos nativistas y xenofóbicos han propiciado la formulación de leyes excluyentes, y han establecido fórmulas tramposas para dar prioridad a los inmigrantes provenientes de Europa noroccidental. Durante las dos guerras mundiales y la crisis económica de los treinta, ambos países redujeron su inmigración sustantivamente y los nativistas propiciaron debates antiinmigratorios, culpando a los inmigrantes de sus males. En el caso de Estados Unidos, en vísperas de la segunda guerra mundial, los agricultores del sudoeste exploraron la posibilidad para importar mano de obra en forma temporal, que pudiese llenar los huecos por la escasez de mano de obra del momento. Dicho permiso resultó en el convenio sobre braceros entre México y Estados Unidos entre 1942 y 1964. Es ampliamente conocido que los términos de dicho convenio fueron violados y que se registraron múltiples abusos por parte de los empleadores con sus trabajadores temporales, aunado a que se propició un importante flujo de inmigrantes indocumentados. Desde entonces, dependientes ya de mano de obra mexicana, los agricultores estadounidenses han encontrado mucho más fácil contratar a trabajadores en forma indocumentada, que ajustarse a todos los trámites burocráticos y costosos que exige su contratación legal —vía visas H-2A—. Ésta es la razón por la que 85 por ciento de los trabajadores agrícolas que se contratan mediante esta categoría son mexicanos y la mitad de cerca de dos millones de trabajadores agrícolas son indocumentados, la mayoría proveniente de México. El legado que nos dejó el convenio sobre braceros es muy útil para establecer metas claras para negociaciones futuras.

Durante los sesenta, Estados Unidos y Canadá fueron los países pioneros que abandonaron la tradicional “política migratoria blanca”, pues estuvieron dispuestos a conformar una sociedad crecientemente multiétnica, cultural y racialmente. Para ello decidieron cambiar el origen

preferente de sus inmigrantes, de Europa noroccidental por Europa del sur, Asia y América Latina. Cuarenta años después, este cambio redundó principalmente en la “latinización” de ciertos estados de la Unión Americana y la “asiatización” de algunas provincias de Canadá.

Por lo que respecta a las categorías de admisión, Estados Unidos ha sido congruente con su política de reunificación familiar, ya que hasta recientemente, casi dos terceras partes de los inmigrantes admitidos ingresan con la categoría de familiar preferencial y/o pariente inmediato y sólo una décima parte bajo la categoría de empleo. En Canadá, a pesar de que se ha insistido en que, para llevar a cabo una integración del inmigrante en la sociedad, es necesaria la reunificación familiar, únicamente se destina una cuarta parte de sus visas de inmigrantes a este propósito, mientras que tres quintas partes de las admisiones se dirigen a trabajadores altamente capacitados. En este sentido, su política de admisión ha estado más vinculada con las necesidades de empleo, que la estadounidense. Su procedimiento de selección, a través de un sofisticado sistema de puntos, diseñado para escoger a los mejores candidatos a nivel mundial, ha estado íntimamente vinculado con las necesidades laborales de cada provincia y sector específico, lo que muestra su prioridad económica como el principal objetivo de su política migratoria.

México ha desempeñado un papel preponderante en la conformación de la población migrante en Estados Unidos. En virtud de que nuestro país perdió buena parte de su territorio en la guerra de 1848, entre los descendientes de los pocos que se quedaron y los que han emigrado desde entonces, los mexicanos hoy constituyen una población demográfica significativa y culturalmente determinante para la sociedad estadounidense. Durante las últimas décadas, alrededor de una tercera parte del total de los inmigrantes admitidos proviene de la región de América del Norte, es decir, de México y Canadá. La creciente utilización de la categoría de reunificación familiar por los mexicanos ha generado un nuevo mapa demográfico en Estados Unidos, en donde los latinos constituyen 12 por ciento de la población estadounidense, 60 por ciento de ellos de origen mexicano.

Para Estados Unidos y Canadá, la admisión de trabajadores temporales —con documentos migratorios o sin ellos— ha constituido una importante fuente de riqueza que contribuye a mantener la

competitividad tanto a nivel nacional como internacional, y para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global. Si en 1999 Estados Unidos admitió alrededor de 540 000 trabajadores temporales, sin tomar en consideración a los trabajadores indocumentados (lo que representa 1.9 por ciento de su población), Canadá fue más generoso al recibir a cerca de 110 000 trabajadores temporales, una proporción de 3.4 por ciento respecto a la magnitud de su población actual.

En general, se podría decir que durante el último quinquenio de la década de los noventa, la región de América del Norte obtuvo un promedio de 35 por ciento del total de aceptaciones para trabajar temporalmente en Estados Unidos; un tercio de ellas fue para los mexicanos, lo que indica que la participación de los canadienses fue mayoritaria. En general, los mexicanos recibieron alrededor de 15 por ciento de todas las visas H emitidas, y el 62 por ciento de aquellas emitidas en la región de América del Norte durante 2001; 38 por ciento de las H-1B, 84 por ciento de las H-2A y 66 por ciento de las H-2B dentro de la región en el año citado. Los canadienses se han beneficiado más que los mexicanos, especialmente de las visas H-1B para trabajadores calificados, ya que han obtenido 97 por ciento de las visas TN, establecidas en el TLCAN. En la actualidad, Canadá sufre una importante fuga de cerebros hacia su vecino del sur.

Durante los noventa, los canadienses estudiaron la posibilidad de reformar su legislación. Las tres administraciones de Chrétien coincidieron en que hay que renovar la Ley de Inmigración de 1976. Probablemente sus reformas los lleven a mejorar los programas de reunificación familiar, modernizar el sistema de selección de trabajadores calificados y de inmigrantes de negocios, así como facilitar la entrada de trabajadores temporales extranjeros calificados. Es posible que el Programa de Trabajadores Temporales Mexicanos en Canadá continúe creciendo con el ritmo que lo ha hecho durante los últimos años, y es poco probable que se produzca una migración indocumentada masiva en el corto plazo. Dicho programa constituye uno de buen entendimiento entre naciones que comparten una misma región.

En la década de los noventa la política migratoria estuvo dominada por el nativismo, y el debate interno adquirió un fuerte tono anti-inmigratorio en Estados Unidos en general y en algunos estados como

California en particular. Surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes. La anticonstitucional Propuesta 187 en California tuvo mucha influencia en la aprobación, en 1996, de dos de las leyes más restrictivas del siglo XX: la HIRIRA y PRWORA, así como las costosas operaciones fronterizas, provocando con ello una animadversión y una percepción mucho más negativa de los inmigrantes que en el pasado.

El reforzamiento tan brutal en la frontera ha desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos; ha aumentado significativamente las violaciones a los derechos humanos y el número de muertes; ha provocado que los contrabandistas eleven sustancialmente los costos del tráfico humano; y que el modelo tradicional de circularidad migratoria haya cambiado por un patrón de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. En fin, la creciente vulnerabilidad de los indocumentados es cada vez más evidente; esto los ha forzado a permanecer menos visibles y, por supuesto, a aceptar salarios aun más bajos; y, en general, les ha provocado un mayor temor y desconfianza en la zona fronteriza.

Si a las consecuencias anteriores aunamos los hechos suscitados a raíz de los actos terroristas del martes 11 de septiembre, podemos esperar que la política de “desfronterización” se enfrente ante serios obstáculos y se intensifique la brutal política de “refronterización”, aun más aguda que en el pasado inmediato, ocasionando prácticamente la militarización fronteriza, la cual, por desgracia, conllevará un aumento significativo de las violaciones de los derechos humanos, lo que afectará principalmente a quienes intenten cruzar la frontera sin documentos.

No me cabe la menor duda que los atentados terroristas del 11 de septiembre fueron un parteaguas en el debate migratorio estadounidense y cambiaron el tono y giro de las discusiones internas e internacionales. La percepción de lo “foráneo”, la “otredad”, lo “extranjero” hoy es sinónimo de desconfianza y amenaza a su paz y seguridad nacional. Es posible que hayamos iniciado una era mucho más nativista que la de los noventa, pues a unos meses de dichos ataques ya se habían sentido sus consecuencias en el interior de Estados Unidos, en sus puertos de entrada y en la frontera con México. Ya algunos esta-

dunidenses, sobre todo las autoridades migratorias, perciben en el mexicano que cotidianamente ingresa, con visa o sin ella, no a simples migrantes en busca de mejores expectativas económicas, sino a posibles terroristas, a menos que demuestren lo contrario. Ello ha provocado una gran tensión en las relaciones de la región de América del Norte en general y en las bilaterales en particular.

Las propuestas que se habían generado en diversos sectores de la comunidad estadounidense durante los últimos años de la década de los noventa han entrado en un periodo de congelamiento. Los planteamientos tendientes al establecimiento de un programa de trabajadores temporales y hacia la regularización de millones de indocumentados en Estados Unidos, ambos con grandes beneficios para los mexicanos, hoy escasamente se discuten y han sido desplazados por otros mucho más restrictivos. El debate, a partir del 11 de septiembre, se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aun más sus fronteras, restableciendo una política defensiva o de “puertas cerradas” con múltiples medidas para rescatar y fortalecer su frágil seguridad nacional; vigilar y quizá hasta limitar la emisión de visas; establecer un sistema de tarjetas de identificación; reducir la inmigración legal; es decir, un estado de “terror del terrorismo” que no sólo afectará a extranjeros sino a nacionales y residentes.

La formulación de una política emigratoria —necesaria e inexistente por muchos años— ha constituido uno de los logros de la administración de Fox. No obstante, dicha política debe ser definida claramente con objetivos específicos y delimitando funciones entre los secretarios de Estado, pues actualmente son muchos los funcionarios que intervienen, lo que puede llegar a empantanar y ensombrecer proyectos específicos de largo alcance.¹²⁹ La decisión que tomó la Presidencia en 2002 de cerrar la Oficina Presidencial para la Atención de Mexicanos en el Exterior, dirigida por Juan Hernández, muestra signos de debilidad y de fuertes pugnas por el poder. Definitivamente dicha decisión constituye una contradicción política interna que, lejos de iniciar la consolidación de la tan necesaria política emigratoria, ha sido reburocratizada, pues dicha oficina ha sido reemplazada, a partir de agosto de 2002, por el Consejo Nacio-

¹²⁹ Para mayor información consúltense Vereá (2000b y 2001: 95-127).

nal para Comunidades de Mexicanos en el Exterior que será presidido por Fox, y la parte operativa será el Instituto de Mexicanos en el Exterior, todo ello nuevamente bajo la supervisión de la SRE.

A dos años del inicio de la administración de Fox, el presidente mexicano se ha reunido media docena de veces con su contraparte el presidente Bush, demostrando un inusual acercamiento y buena disposición para llegar a un ambicioso acuerdo, el cual se había propuesto formalmente una semana antes de los atentados terroristas. Éste incluía el establecimiento de un nuevo programa de trabajadores huéspedes, la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H-2A y el incremento del número de visas disponibles para México. A pesar de que supuestamente los grupos negociadores se han reunido en varias ocasiones, las negociaciones se encuentran congeladas. La controversial renuncia del canciller Jorge Castañeda, quien declaró su amarga decepción al no haber podido plasmar en un acuerdo específico sus avances en materia migratoria, sienta un precedente importante.

Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores a partir de enero de 2003, tendrá que establecer su posición al respecto. Acorde con las circunstancias internacionales y sus antecedentes profesionales, es probable que las negociaciones migratorias pasen a un segundo plano en importancia. No obstante, es importante que Derbez reconsidere el paquete migratorio no necesariamente como "la enchilada completa", sino como un paquete parcial o un posible acuerdo en etapas. Estoy convencida de que el enfoque a dicho acuerdo será distinto al que originalmente se concibió, quizá más discreto. Es posible que surja un proyecto diferente al que concibió Castañeda y se presentó formalmente en la visita presidencial a Washington antes del 11 de septiembre, inclusive con metas y lenguaje diferentes, en donde el elemento de seguridad prevalecerá sobre los derechos humanos y laborales. Derbez debe concientizarse de la falta de cohesión y coordinación interna, ya que son muchos los interlocutores y las instituciones que intervienen para atender problemas migratorios y fronterizos. Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una comisión intersecretarial y/o intersectorial que regule una política emigratoria bien orquestada, con funciones y objetivos bien definidos, es posible que los buenos intentos se reduzcan tan

sólo a unas cuantas promesas. La institucionalización del fenómeno obliga a que el cambio de administraciones o canciller, en este caso, no conduzca nuevamente a la política de la “no política”. Es un tema que merece atención permanente y debe reformularse de manera constante, para continuar con la elaboración más completa de una política emigratoria.

Es un hecho que el lenguaje bilateral ha cambiado y hoy migración es sinónimo de seguridad. Y, precisamente por ello, nuestra colaboración será indispensable para salvaguardar sus fronteras, con el fin de vigilar y posiblemente detener a los inmigrantes “indeseables”, si pretendemos estar comprometidos como socios y aliados y, por ende, desarrollar una “relación especial”. En este sentido, debemos sopesar los costos y beneficios que se derivarían del esfuerzo de colaboración para crear con Estados Unidos y Canadá el Perímetro Norteamericano de Seguridad Nacional, que si fuera acompañado de un eventual proyecto de libertad de movimiento al estilo europeo, constituiría el “sueño mexicano”; no obstante, si este ambicioso proyecto no necesariamente se adecua a nuestros intereses, y se plantea a cambio de un incipiente programa de trabajadores huéspedes y un limitado programa de regularización, quizá resulte ser un proyecto muy costoso.

Es urgente que insistamos en la necesidad de crear un sistema migratorio regional bien manejado, en forma ordenada, legal y segura, en el que se garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de forma tal que se cree una frontera compartida y no divisiva como hoy se vislumbra. Como parte medular de la política emigratoria de la administración de Fox, es indispensable que se insista en que un mecanismo como la regularización de indocumentados sería congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional; la creación de un programa de visas especiales para México, con el fin de lograr un acceso ordenado, legal y temporal, con estándares laborales justos, sería muy positivo; si la opción es el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes, éste debería permitir al futuro bracero no estar atado a un solo empleador; deberá garantizarle movilidad sectorial y regional, así como brindarle la posibilidad de convertirse, después de un periodo perentorio, en residente legal. El principio de *jus domicili* o ley de residencia —plan-

teado por Castles y Davidson, para obtener la ciudadanía a través de la residencia continua en un país—, es una opción muy interesante que debe reflexionarse en nuestra comunidad.

Sería útil que, dada la coyuntura actual, Canadá y sobre todo Estados Unidos iniciaran una reestructuración de sus mecanismos de aceptación que separe los movimientos laborales transfronterizos temporales de la región, del marco legal de sus políticas inmigratorias más generales. Sin embargo, debe propiciarse una transformación de fondo, la cual podría tener como objetivo convertir un mercado laboral principalmente binacional en uno de carácter regional. Para ello, será necesario reconocer que la mano de obra extranjera, sea de documentados o indocumentados, ha sido sumamente importante para el crecimiento y dinamismo de las economías receptoras, en especial de ciertos sectores.

Debe reconocerse que la mejor forma de solucionar el problema migratorio a largo plazo en la región sería equilibrar las diferencias tan pronunciadas en los niveles económicos entre México y sus vecinos del norte. Una mayor inversión, canalizada a través de proyectos específicos para la creación de empleos duraderos en comunidades particulares, ayudaría. El proyecto denominado La sociedad para el progreso México-Estados Unidos, que supuestamente canalizaría recursos en el campo para evitar la emigración, constituye un excelente ejemplo. Es indispensable asegurar que las cuantiosas remesas enviadas por los mexicanos en el exterior lleguen a su destino, sin que el simple envío signifique costos leoninos. Sería muy importante además establecer un programa para canalizar dichas remesas hacia inversiones productivas. El establecimiento de un fondo de recursos complementarios regional y/o un fideicomiso de repatriación México-Estados Unidos, con el fin de iniciar un programa de repatriación de talentos y recursos, significaría brindar apoyo económico, a manera de créditos, a los residentes legales —temporales o permanentes— que deseen regresar a México e iniciar una inversión productiva. Podría ser una iniciativa interesante.¹³⁰

¹³⁰ Dólar que ingrese por este concepto proveniente del ingreso del trabajador, dólar que se complementaría con recursos del fondo o fideicomiso, previamente generado con financiamiento de ambos gobiernos. De esta manera, el trabajador podría solicitar, al término de su estancia en Estados Unidos, los recursos que hubiese aportado; una especie de fondo de ahorro.

Creo que hemos llegado al momento en que los mexicanos resolvamos nuestro ancestral conflicto de identidad en relación con Estados Unidos, es decir, reflexionar si queremos pertenecer como uno de los tres miembros que formarían parte de la Comunidad de América del Norte y colaborar para proyectos de interés común con los costos y beneficios que ello implicaría, o simplemente mantenernos como un importante socio comercial, como un vecino a veces amigo, a veces distante y no siempre comprometido. Para ello, es indispensable volcar nuestra mirada hacia la experiencia europea, región donde los trabajadores fluyen libremente. La posibilidad de establecer una membresía comunitaria en la región de América del Norte al estilo europeo, conservando nuestra identidad nacional, es una meta que debemos discutir abiertamente en nuestra sociedad. Convertir al final a nuestros migrantes temporales en “cuasiciudadanos”, tal como Castles y Davidson lo han planteado, les brindaría una mayor seguridad al adquirir un número considerable de derechos sociales, a pesar de tener limitaciones en cuanto a derechos políticos. La libertad de movimiento en *Schengenland* debe ser tomada como un ejemplo a seguir en la futura construcción de una membresía total o comunitaria en la región de América del Norte.

El monto que recibiera se habría más que triplicado por el carácter de complementariedad del programa y por los intereses generados, y su regreso sería muy atractivo para la instalación, por ejemplo, de un negocio en su comunidad. De cobrar este beneficio, firmaría un documento en el cual se comprometería a regresar a México definitivamente. Estas propuestas fueron inicialmente planteadas en Vereá (2000a) y (2001: 95-127).